

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 74**

**Selección de memorias del Máster
Interuniversitario en Diplomacia
y Relaciones Internacionales
2021-2022**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS DEL
MÁSTER INTERUNIVERSITARIO EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
[2021-2022](#)

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de Memorias del
Máster Interuniversitario en Diplomacia
y Relaciones Internacionales
2021-2022**



Nota legal

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.

Las opiniones expresadas en las memorias son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente ni las de la Escuela Diplomática ni las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos sus autores

© de la presente edición 2018: Escuela Diplomática
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO Estable: (en línea) 108-19-002-1

NIPO Estable: (en papel) 108-19-001-6

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-28785-2023

DISEÑO E IMPRESIÓN: IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN,
DIPLOMACIA PÚBLICA Y REDES

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ: (WWW.NOLSON.COM)

Reproducción en papel para conservación, consulta en biblioteca
y uso exclusivo en sesiones de trabajo.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

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

Índice

PRIMERA MEMORIA POR
MARÍA DE ÁLVARO MIZZIAN

La nación que surgió del Desastre. Análisis de la República del Rif, su historia y su organización	23
DEDICATORIA	25
AGRADECIMIENTOS	27
RESUMEN	29
ABSTRACT	31
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	33
Capítulo II	
ANTECEDENTES	37
1. El Rif	37
1.1 El territorio	38
1.2 La población	41
1.3 La organización tribal	44
2. Relaciones históricas del Rif con el exterior	47
2.1 Siglo XIX	48
2.2 Siglo XX	49
3. El Protectorado español en Marruecos	52
Capítulo III	
ABD EL-KRIM Y LA GUERRA	55
1. La Guerra del Rif (1921-1927)	55
2. La Resistencia indígena y la independencia del Rif	63

Capítulo IV

LA REPÚBLICA DEL RIF 67

1. Organización del estado rifeño 67

 1.1 El estado marroquí antes de Abd el-Krim 67

 1.2 La nueva concepción de Estado 69

 1.3 Instituciones de la República del Rif 71

 1.4 Símbolos y movilización colectiva 74

2. Relaciones de la República con la sociedad internacional 77

3. Final de la República del Rif y su presencia en
 la memoria internacional 80

Capítulo V

CONCLUSIONES 85

BIBLIOGRAFÍA 87

Las nuevas oportunidades de la exploración del espacio ultraterrestre	95
DEDICATORIA	97
AGRADECIMIENTOS	99
RESUMEN	101
ABSTRACT	103
ABREVIACIONES	104
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	105
 Capítulo II	
ASPECTOS TÉCNICOS Y TEÓRICOS	109
1. Consideración y límite del espacio ultraterrestre	109
2. Órbitas y sus características	112
3. Situación tecnológica	116
4. Mejores ubicaciones terrestres para lanzamientos	118
 Capítulo III	
LA CARRERA ESPACIAL CLÁSICA	121
1. Antecedentes	121
2. Evolución de los programas de EEUU y la URSS	123
3. Conformación del marco jurídico del espacio	128
 Capítulo IV	
VIRAJE HACIA LA NUEVA CARRERA ESPACIAL Y EL NEW SPACE	131
1. Los intereses que presenta la era del New Space	131
2. Relaciones Internacionales y agencias espaciales: un nuevo elemento en la diplomacia	138
 Capítulo V	
NECESIDAD DE REGULACIÓN JURÍDICA Y GOBERNANZA	147
1. Instrumentos del Derecho Ultraterrestre	147

2. Problemáticas en la actualidad	149
Capítulo VI	
CONCLUSIONES	153
BIBLIOGRAFÍA	157
ANEXOS	161

Propaganda y diplomacia en los conflictos geopolíticos: Aproximación teórica global y semilla de estudio de caso sobre la internacionalización de la Guerra Civil Española (1936-1939)	167
DEDICATORIA	169
RESUMEN	171
ABSTRACT	173
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	175
 Capítulo II	
APROXIMACIÓN TEÓRICA	179
1. Poder, geopolítica y relaciones internacionales: el enfoque oscuro	179
2. La guerra psicológica: la conquista de las mentes y los corazones	185
3. El fenómeno de la propaganda: información, persuasión, censura y desinformación	189
4. Los mitos políticos en la propaganda política: héroes, demonios y storytelling	194
5. La propaganda en los conflictos armados: del terror management a la black propaganda	198
6. La guerra más allá de los límites: mediatización, videopolítica, terrorismo y fake-news	202
7. Diplomacia y espionaje: otras manifestaciones de la propaganda geopolítica	206
 Capítulo III	
ESTUDIO DE CASO	213
1. La situación geopolítica y propagandística en la década de 1930	213
2. La internacionalización de la Guerra Civil Española	219
3. Diplomacia, propaganda y espionaje de la España republicana	223
4. Diplomacia, propaganda y espionaje de la España sublevada	230
 Capítulo IV	
CONCLUSIONES	239

BIBLIOGRAFÍA	243
ANEXOS	249
1. Introducción	249
2. La internacionalización de la Guerra Civil Española	250
3. La política exterior de Franklyn Delano Roosevelt	252
4. Los actores protagonistas de la política exterior	254
5. Prioridades electorales y embargo moral (1936-1937)	257
6. Poderes ocultos y embargo legal (1937-1938)	258
7. Miedo al fascismo y tardía reacción presidencial (1938-1939)	261
8. Conclusiones	264
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL ANEXO I	267

La Posguerra Fría en los Balcanes: Occidente ante la desintegración de Yugoslavia	271
AGRADECIMIENTOS	273
RESUMEN	275
ABSTRACT	277
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN.	
UN PUENTE Y DOS ORILLAS	279
Capítulo II	
¿UN NUEVO ORDEN EN LA POSGUERRA FRÍA?	281
Capítulo III	
UNA MIRADA AL INTERIOR	287
1. El camino hacia la ruptura	287
2. La década horribilis: la crisis sistémica de Yugoslavia	290
3. «Yugoslavia ya no existe»: de las independencias a las guerras	294
Capítulo IV	
EUROPA ANTE LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA	299
1. La fallida hora de Europa	300
2. La autopercepción alemana	303
3. Del reconocimiento a la Guerra de Bosnia (1992-1994)	306
4. Francia y la política de diferenciación	309
5. Del inmovilismo británico a los tapados europeos	312
Capítulo V	
ENTRE EL ÉXITO Y EL FRACASO: EL TURNO DE ESTADOS UNIDOS	317
1. En busca del hegemon estadounidense	317
2. De Dayton a Rambouillet	323

Capítulo VI

CONCLUSIONES 329

BIBLIOGRAFÍA 331

Terrorismo Islámico Contemporáneo: Acción y <i>modus operandi</i> de los grupos terroristas Al-Qaeda y Estado Islámico	337
RESUMEN	339
ABSTRACT	341
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	343
1. Estado de la Cuestión	343
2. Preguntas de Investigación	346
3. Objetivos de la Investigación	347
4. Marco Temporal	348
5. Marco Geográfico	348
6. Metodología	348
Capítulo II	
MARCO TEÓRICO: EL TERRORISMO ISLÁMICO	351
1. La Instrumentalización del Islam en el Terrorismo Islámico Contemporáneo ...	351
2. El Islamismo y Neo-fundamentalismo como Bases del Terrorismo Islámico Contemporáneo	354
Capítulo III	
IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ACCIÓN TERRORISTA CONTEMPORÁNEA	357
1. Proselitismo	358
2. Coordinación	360
3. Seguridad	361
4. Movilidad	362
5. Letalidad	363
Capítulo IV	
DOCTRINA, ESTRUCTURA Y MODUS OPERANDI DE AL-QAEDA	369
1. Estrategia y <i>modus operandi</i> en las Tácticas de Terror de Al-Qaeda	370
2. Rasgos Organizativos	376
3. Ingresos y Logística	379

Capítulo V

**DOCTRINA, ESTRUCTURA Y MODUS OPERANDI
DEL ESTADO ISLÁMICO** 383

1. Doctrina e Ideología del Estado Islámico 384

2. *Modus Operandi* del Estado Islámico 386

3. Estrategia Comunicativa y Proselitista 391

4. Estructura Administrativa y Finanzas 394

Capítulo VI

**IMPLICACIONES POLÍTICAS. LA LUCHA DE ESTADOS UNIDOS Y
LA UNIÓN EUROPEA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA** 397

1. Estados Unidos 397

2. La Unión Europea 402

 2.1 Discurso de Securitización de la Unión Europea: Reformulación
 del terrorismo como una amenaza transnacional común 404

 2.2 Política y Práctica de la Unión 405

Capítulo VII

CONCLUSIONES 411

BIBLIOGRAFÍA 415

El mercado del gas en la UE: la crisis energética actual y sus posibles soluciones. Especial énfasis en el hidrógeno verde	433
DEDICATORIA	435
AGRADECIMIENTOS	437
RESUMEN	439
ABSTRACT	441
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	443
Capítulo II	
MERCADO DEL GAS EN LA UNIÓN EUROPEA	445
1. El gas natural	445
2. El mercado de gas natural de la Unión Europea	446
3. El mercado de gas natural en España	450
Capítulo III	
SOLUCIONES A LA DEPENDENCIA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA	457
1. Aumento de las reservas	458
2. Diversificación del suministro de gas natural	461
2.1 Aumento de las importaciones de Gas Natural Licuado	461
2.2 Otros gasoductos como alternativas	464
2.3 Mejorar las conexiones gasistas de la Unión Europea con el exterior	465
3. Reducción de la demanda de gas	466
4. Fuentes de energía alternativas	468
4.1 Carbón	468
4.2 Energía nuclear	469
4.3 Energías renovables	470
Capítulo IV	
EL HIDRÓGENO VERDE COMO ALTERNATIVA	473

1.	Contextualización	473
2.	¿Qué es el hidrógeno verde?	475
3.	Cadena de valor del hidrógeno	476
3.1	Producción	476
3.2	Almacenamiento y transporte	477
3.3	Usos finales	479
3.4	Desventajas del hidrógeno verde	482
Capítulo V		
	CONCLUSIONES	485
	BIBLIOGRAFÍA	489

Perú en el «Collar De Perlas Chino» ¿Qué papel jugaría El «Megapuerto» de Chancay para la Geoestrategia de China en la región de Sudamérica?	497
DEDICATORIA	499
RESUMEN	501
ABSTRACT	503
ABREVIATURAS Y SIGLAS	504
 Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	505
 Capítulo II	
CHINA, LA POTENCIA EMERGENTE	509
1. Inicios: Mao Tse Dong	509
2. Deng Xiaoping y el ascenso del Soft Power	510
3. De Jiang Zemin a Hu Jintao: el Desarrollo Pacífico	511
4. Xi Jinping y el «Sueño Chino»	512
 Capítulo III	
LA ESTRATEGIA CHINA DEL «COLLAR DE PERLAS» Y LA IMPORTANCIA DE SUDAMÉRICA	515
1. Definición: la Iniciativa de la Franja y de la Ruta	515
2. La Iniciativa de la Franja y la Ruta en Sudamérica	519
3. La Ruta de la Seda Digital	522
4. La Ruta de la Seda de la Salud	524
 Capítulo IV	
PERÚ Y SU LUGAR EN EL «COLLAR DE PERLAS»	527
1. Antecedentes: la inmigración china en el Perú	527
2. Características del Perú	529
3. Exportaciones de Perú a China: la importancia de la minería	535
4. Exportaciones de China a Perú	536
5. Pandemia Covid-19: Las vacunas de Sinopharm	537

Capítulo V

EL «MEGAPUERTO» DE CHANCAY 539

1. Antecedentes y características 539

2. La Importancia del Magapuerto de Chancay en
el Collar de Perlas Chino 541

3. Impacto del Megapuerto: beneficios, problemas y oportunidades 550

Capítulo VI

CONCLUSIONES 559

BIBLIOGRAFÍA 563

La eficacia en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales: especial referencia a los mecanismos de protección convencional de derechos humanos de Naciones Unidas y a las sentencias del TEDH	571
DEDICATORIA	573
RESUMEN	575
ABSTRACT	577
Capítulo I	
INTRODUCCIÓN	579
Capítulo II	
METODOLOGÍA	585
Capítulo III	
LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN ESPAÑA	587
1. La regulación constitucional y legal de la incorporación de los Tratados Internacionales en el Ordenamiento Jurídico español. El sistema español de recepción del Derecho Internacional	587
1.1 Breve referencia a la importancia del artículo 10.2 CE	591
2. La recepción de las normas consuetudinarias	593
3. El Derecho emanado de las Organizaciones Internacionales	593
Capítulo IV	
LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LOS ACTOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	597
1. Consideraciones generales	597
2. El problema de la ausencia de regulación como norma general. Los casos de Países Bajos y Portugal como excepción	598
3. El sistema de Naciones Unidas de protección de los Derechos Humanos. Los diferentes mecanismos convencionales y la eficacia de sus resoluciones en España	599
3.1 La posición del Tribunal Supremo	602
3.2 La jurisprudencia constitucional	604

3.3	La doctrina de la Audiencia Nacional	607
3.4	Los dictámenes del Consejo de Estado respecto de la eficacia en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales	607
3.5	Las posiciones de otros órganos del Estado: el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno de la Nación y el Defensor del Pueblo	610
4.	Y, sin embargo, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1263/2018, de 17 de julio (<i>Asunto González Carreño c. España</i>). ¿Punto de inflexión o decisión puntual?	612
5.	La vuelta de las aguas a su cauce: la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1/2020, de 12 de febrero	624
6.	Posiciones doctrinales respecto de posibles soluciones ante la ausencia de regulación legal. Los distintos intereses en conflicto	627
7.	La aplicación de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	629
7.1	La ausencia de regulación sobre los efectos en España de las sentencias del TEDH antes de 2015	630
7.2	La reforma de la legislación procesal ex LO7/2015, de 21 de junio y Ley 41/2015, de 5 de octubre, como solución	638
Capítulo V		
	CONCLUSIONES	645
	BIBLIOGRAFÍA	649
	ANEXO DE ABREVIATURAS	659

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La nación que surgió del Desastre.
Análisis de la República del Rif, su historia
y su organización**

María de Álvaro Mizzian

Madrid, septiembre 2022

DEDICATORIA

*A Minous, Fatma, Jadduch y Yamina,
y a todas las grandes mujeres Mizzian que vinieron después.*

AGRADECIMIENTOS

Existe un refrán anglosajón que reza que *it takes a village to raise a child*, y en cierta parte lo mismo ocurre con un trabajo de investigación. Por tanto es necesario que agradezca a esa aldea que me ha ayudado a mí en esta —aparentemente interminable— tarea.

En primer lugar, quiero agradecerle a todas las personas que han compartido conmigo su conocimiento e información para poder hacer de esta investigación algo mejor. A Loïc Bainer por compartir tan amablemente consejos y conocimientos sobre el Rif. Al personal de biblioteca de la Escuela Diplomática que han sabido ayudar a una alumna perdida más siempre con una sonrisa. Y un agradecimiento también a Alexandra Elbakyan por su gran aportación para la democratización del conocimiento.

En segundo lugar, agradecerle a mis padres por todo el apoyo que me han dado durante esta investigación. Gracias por todo pero sobre todo por aguantar mis crisis de fe cada vez que algo no salía como esperaba durante esta investigación. Gracias también por inspirarme a investigar un poco más sobre la cultura que, aun sin darnos cuenta, sigue siendo parte de la historia familiar. Gracias Antonio por creer en mí cuando no lo hacía ni yo y gracias familia Mizzian por el apoyo que siempre me dais.

Y por último —aunque no menos importante— tengo que agradecer a los amigos que me llevo de la Escuela Diplomática. Por hacer de un año de Máster una experiencia especial y por ser capaces siempre de ayudar cuando el agobio se hacía demasiado.

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el proyecto estatal que surgió a raíz de la Guerra del Rif entre 1921 y 1927. Se busca dar respuesta a la pregunta ¿qué es la República del Rif? a través de un análisis de sus antecedentes, el proceso histórico por el que surgió y la forma de estado propuesta. Además se pretende corroborar la hipótesis que considera que el origen de este estado está ligado a una continua situación de tensión en la zona del norte de Marruecos que recibe el nombre de Rif. A través de una revisión de documentos primarios y secundarios, redactados durante la existencia de dicha República, se espera conocer los detalles que convierten a este proyecto estatal en una clave para poder comprender mejor la historia del Protectorado español. Esta investigación ha sido planteada desde un punto de vista multidisciplinar para poder conocer desde la sociología, antropología, ciencia política e historia de la República del Rif y aportar un conocimiento más amplio.

PALABRAS CLAVE: República del Rif, Rif, Marruecos, Protectorado español, Abd el-Krim, Magreb, bereber, Amazigh.

ABSTRACT

This research work aims to analyse the state project that emerged as a result of the Rif War between 1921 and 1927. It seeks to answer the question what is the Rif? Republic through an analysis of its background, the historical process by which it arose and the proposed organisation for the state. In addition, it is intended to corroborate the hypothesis that considers that the origin of this state is linked to a continuous situation of tension in the area of northern Morocco that receives the name of Rif. Through a review of primary and secondary documents, written during the existence of said Republic, it is expected to know the details that make this state project a key to better understand the history of the Spanish Protectorate. This research has been raised from a multidisciplinary point of view in order to learn from sociology, anthropology, political science and history of the Republic of the Rif and provide a broader knowledge.

KEYWORDS: Rif Republic, Rif, Morocco, Spanish Protectorate, Abd el-Krim, Magreb, berber, Amazigh.

Nota sobre el idioma, los nombres y la traducción.

Importante considerar que la mayoría de nombres personales y geográficos provienen del idioma Chelja, un dialecto bereber que en la época en la que acontecen los hechos que son objeto de investigación de este trabajo no contaba con un alfabeto globalmente aceptado. En muchas ocasiones dependía de una grafía árabe que no toda la población conocía o la romanización que las potencias europeas hacían de los nombres que escuchaban. Es por eso que los nombres que aparecen en este trabajo son una de las múltiples formas por las que estos lugares y personas han sido conocidas a lo largo del tiempo por académicos de distintos campos y países. También es importante considerar la diferencia a la hora de nombrar a los hijos que existe en el Rif. El nombre Mohamed Abd el-Krim el Khattabi está compuesto por un primer nombre (Mohamed) y un patronímico que es (Abd el-Krim el Khattabi). Cuando se hable del patriarca de la familia se añadirá la palabra padre al final del nombre para facilitar la comprensión. De la misma manera, el hermano de Mohamed Abd el-Krim se llamaba M'hamed Abd el-Krim. Ambas son versiones del mismo nombre, pero siguiendo la tradición rifeña de nombrar a los hijos como un familiar se repitió el nombre en la familia Khattabi.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

En el recuerdo de la sociedad española, y mucho más en la sociedad internacional, los acontecimientos de la Guerra del Rif han quedado casi olvidados. Especialmente si en vez de interesarnos por el conflicto en sí intentamos conocer la República del Rif que de él surgió. Esta investigación tiene su origen en los actos y publicaciones llevados a cabo durante el año 2021 a raíz de la conmemoración del centenario del Desastre de Annual. La Guerra del Rif es uno de los conflictos bélicos en los que se vio involucrada España de los que menos se enseña y se habla actualmente. Los actos de conmemoración del Desastre fueron la ocasión necesaria para arrojar luz a un conflicto que en su momento sacudió a la sociedad española y que hoy en día solo es recordado en ciertos ámbitos como el militar o el académico.

Sin embargo, en la mayoría de actos celebrados el adversario quedaba relegado a un segundo plano que ignora la verdadera profundidad que tuvo este conflicto en ellos. El Rif es una zona actualmente olvidada. Ignorada por Marruecos hasta las últimas décadas sigue siendo una de las zonas más pobres del país a pesar de su cercanía a enclaves españoles como Melilla. Pero no solo ha sido olvidada por el país que ostenta su soberanía actualmente, también ha sido olvidada por el Estado al que le había sido encomendada su protección. La retirada de España de sus posesiones en Marruecos causó problemas que siguen activos hoy en día, como es el caso del Sáhara, pero el Rif sigue sufriendo las repercusiones de una Guerra que estalló treinta y cinco años antes de la retirada española.

Con esta investigación se busca profundizar en el otro bando de la Guerra del Rif, un bando formado por poblaciones indígenas que se levantaron contra la potencia europea que intentaba asentarse en su territorio. Para esto, se propone analizar la creación y existencia de la República del Rif como Estado independiente. Un actor internacional que, a pesar de que nunca llegó a ser reconocido como Estado, marcó un antes y después en los territorios del Norte de África y sus posteriores movimientos de independencia. Para poder alcanzar este objetivo

este trabajo intenta responder a la pregunta ¿qué era la República del Rif? La hipótesis principal de la que parte esta investigación es que la declaración de independencia fue respuesta a años de tensiones en la zona por la acción de actores externos. Es para poder dar respuesta a esta pregunta que se estudiará el Rif como entidad diferenciada de Marruecos, además de sus relaciones con distintos estados que han actuado en el territorio y las declaraciones de intenciones y documentos producidos por la República del Rif durante su independencia.

Debido a la amplitud de la pregunta principal, es importante dar respuesta a lo largo de la investigación a otras preguntas y cuestiones secundarias, que no de menor importancia. En primer lugar, se abordará la cuestión de por qué debería considerarse y estudiarse el Rif como un ente separado a Marruecos, país al que pertenece actualmente. Esta pregunta no solo existe como justificación del planteamiento utilizado en la investigación, sino muestra una diferencia que en ocasiones ha sido ignorada en estudios sobre el Magreb y el Norte de África. Entender las razones que hacen al Rif más propenso a la resistencia contra el país que ejercía el Protectorado ayuda a observar los acontecimientos que se narran con mayor profundidad. Seguidamente, el segundo capítulo de esta investigación busca proporcionar una respuesta a la pregunta cómo surgió el movimiento de resistencia de Abd el-Karim y por qué triunfó. Como se presentará más adelante, existieron movimientos organizados de resistencia rifeña anteriores al del líder Abd el-Krim, sin embargo este último fue el único que triunfó. Analizando la figura histórico que fue Muhammad Ibn ‘Abd el-Karim El-Jattabi, su participación en la política de la zona y las acciones de revuelta contra los españoles se intentarán conocer las características y reclamaciones de la resistencia que venció, aunque brevemente. A su vez, se examinará el conflicto que llevó a la independencia de la República, la Guerra del Rif (1921-1927)¹.

Debido a esto, el tercer capítulo pretende examinar la organización que tuvo la República en sus cinco años de vida. A través de una observación de la organización del poder dentro del gobierno de la nueva nación y la estructura estatal propuesta, se busca comprender el tipo de gobierno que la población rifeña esperaba de un estado sin la influencia española. La República del Rif fue una verdadera expresión de independencia apoyada por la mayoría de la población, por lo que estudiar las particularidades de una sociedad que pasó de la fragmentación tribal tradicional a una forma estatal que asimilaba la europea resulta de gran interés político y sociológico. También se analizarán las relaciones que mantuvo la República con otros actores externos y como se luchó para intentar incluir la causa en la agenda internacional. Por último, tal y como se investigarán los ante-

¹ La Guerra del Rif no se trata de un conflicto aislado, se encuentra enmarcado dentro de las tensiones producidas entre los indígenas y el ejército español durante las Campañas de Marruecos (1909-1927). Es por pertenecer a un conflicto más amplio que las fechas exactas de la Guerra del Rif varían dependiendo de la fuente consultada. En este trabajo se utilizan las fechas propuestas por María Rosa de Madariaga y otros autores que sitúan este conflicto entre 1921 y 1927. Véase: Madariaga, María Rosa de, España y el Rif: crónica de una historia casi olvidada. 3ªed. (Melilla: UNED, Centro asociado de Melilla, 2008).

cedentes y la declaración de independencia, se analizará el final de la Guerra del Rif y de la disolución de la República del Rif. Estudiando en especial los efectos que el movimiento rifeño pudo tener en otros movimientos independentistas posteriormente. Es de gran importancia también observar la presencia de la causa rifeña y de su líder Abd el-Krim en los discursos de otros líderes independentistas en otros países, así como el recuerdo que se mantiene de Abd El-Krim en el ideario rifeño.

Esta investigación se ha planteado como un trabajo cualitativo y multidisciplinar. Esta decisión metodológica se debe a la naturaleza del objeto de estudio, un momento histórico en el que la mayor parte de información que se conserva es cualitativa en forma de estudios, informes y expedientes militares. Debido a la multitud de temas que se tratan, era necesario aproximarse a la investigación desde un enfoque multidisciplinar. Se han consultado fuentes antropológicas para poder conocer la composición demográfica y socio-cultural del Rif en el s. XX cuando fue declarado el Protectorado, a su vez han sido necesarias fuentes históricas para comprender el proceso que fue la independencia y el contexto histórico en el que se producía. Se han consultado fuentes tanto primarias como secundarias para poder conocer el objeto de estudio a través de discursos contemporáneos a él como los realizados años después conociendo su desenlace.

Capítulo II

ANTECEDENTES

«These tribes led an independent life and joined hands strongly against the invader from wherever he came.»

Gobierno de la República del Rif, 1923²

1. El Rif

A lo largo de la zona norte de Marruecos, paralela a la costa del Mar Mediterráneo, se encuentra una cadena montañosa que se extiende a lo largo de 400 km desde el este cerca de la frontera con Argelia hasta la vertiente atlántica al oeste. Esta cordillera, que recibió el nombre de Rif (*ar-Rif*) de mano de los geógrafos y conquistadores árabes³, es de especial importancia no solo por crear delimitaciones importantes en la geografía marroquí, sino porque también delimita la población en un sentido étnico y lingüístico. Es esta delimitación sociocultural que hace que esta zona no pueda ser considerada simplemente un accidente geográfico, sino una región diferenciada del resto de Marruecos. Una región con una cultura, una organización y una historia que más que estar unida a la del Estado unitario que es Marruecos, está enfrentada.

También existe una contrastada diferencia dentro de lo que fue el territorio del Protectorado español. Es importante recalcar que las divisiones propuestas para el territorio varían dependiendo del momento histórico, existiendo una división previa al Protectorado de carácter más sociocultural y una división después de la creación de este siguiendo las necesidades administrativas de la nueva posesión. Siguiendo el primer modelo mencionado, podemos encontrar una división entre el territorio occidental, el central y el oriental. Esta división, aunque pueda

² Documento 11/30635/12861 del Archivo de la Sociedad de Naciones.

³ Jacques VIGNET-ZUNZ. «Rif». En *The Eycyclopaedia of Islam*, editado por C.E. Bosworth, E. van Donzel, W.P. Heinrichs y G. Lecomte (Leiden: Brill, 1995), 521-523.

parecer simple, muestra las divisiones de la población ateniendo a una variable cultural. Mientras que la región occidental compuesta por las zonas de Lucus (*Lukus*) y Yebala (*Jbala*) cuenta con una población de origen bereber, al igual que sus vecinos más orientales, al no estar protegida por las escarpadas montañas ha sido objeto de mayores olas migratorias y han sufrido un nivel de arabización muy alto⁴. La región central, compuesta por la región de Gomara (*Ghmara*) y Rif (*Riff*), y la región oriental de Kert (*Kart*) sin embargo muestran un menor grado de arabización y aún conservan rasgos antropológicos como un idioma distinto al darija o árabe dialectal hablado en Marruecos⁵. Mientras que las tres regiones pertenecen a la zona norte de Marruecos y al antiguo Protectorado español, existe un consenso entre los antropólogos y científicos sociales que han estudiado estas poblaciones que no pueden ser agrupadas sin tener en cuenta las diferencias que existen⁶.

Para poder hablar de la República del Rif y su historia, es importante conocer la situación del Protectorado respecto a tres variables: el territorio, la población y el gobierno. Estas tres variables, que son a su vez los tres elementos característicos de un estado según el derecho internacional, permiten observar con mayor exactitud las diferencias entre este territorio y el resto de Marruecos. Diferencias que llevaron a conflictos y tensiones que desembocaron en la creación de un estado independiente en 1921 que perduró hasta su disolución en 1926.

1.1 El territorio

La geografía del Protectorado español está marcada por un terreno accidentado que condiciona tanto la vida diaria como la organización de los habitantes del territorio. El accidente geográfico que preside el territorio es la cordillera del Rif que se extiende 300 km en su longitud de este a oeste y hasta 80 km en su extensión de norte a sur⁷. Se delimita al este por el río Muluya, al oeste por el río Yebala y al sur está separado de la cordillera del Atlas a través del valle conocido como la garganta de Taza, formada por el río Inauen.

La zona es característica por su terreno extremadamente montañoso y erosionado, con laderas escarpadas que dificultan el tránsito y la conexión entre zonas. Las exploraciones realizadas por las autoridades españolas calcularon que de los 23.000 km² que abarcaba el Protectorado español en Marruecos, explicado en mayor profundidad más adelante, unos 20.000 km² correspondían a zonas monta-

⁴ María Rosa de MADARIAGA. «El Rif y el poder central: Una perspectiva histórica.» Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos 9 (2010). <https://revistas.uam.es/reim/article/view/829>, p. 2.

⁵ David Montgomery HART. The Aith Waryaghar of the Moroccan Rif. An Ethnography and History. (Arizona: Viking fund publications in anthropology, 1976), pp. 339-342.

⁶ Ídem, p. 1.

⁷ Los datos exactos varían entre fuentes y autores. Por aportar una imagen más clara se han utilizado los datos proporcionados por Ángel DOMÉNECH LAFUENTE en Apuntes sobre geografía de la zona norte del Protectorado de España en Marruecos. (Madrid: Gran Capitán, 1942).

ñosas y solo 3.000 km² a regiones llanas⁸. La existencia de estas escarpadas sierras supuso un obstáculo para la comunicación y los contactos entre la población de la costa mediterránea y el resto del país, creando así una diferenciación en la cultura y lengua de las poblaciones. No fue hasta la llegada de España a la zona que se empezaron a construir carreteras y caminos que conectasen puntos estratégicos territorio, a pesar de que hoy en día algunas áreas permanecen aisladas y poco desarrolladas debido a la mala infraestructura.

La importancia de conocer el terreno del Protectorado yace en los efectos que esta geografía ha tenido desde el origen en la población de la zona y, consecuentemente, en su historia. La existencia de grandes zonas montañosas que presentan altos niveles de erosión indica que la tierra no es la más adecuada para una agricultura intensiva que permitiese alimentar a la población y comerciar con el excedente de producción. Además la fertilidad de los terrenos es altamente variable y depende de las condiciones meteorológicas en un año determinado. Aun así la principal actividad económica de los rifeños ante de la llegada de los europeos era la agricultura, encontrando a lo largo del territorio cultivos de leguminosas y cebada. Además de la agricultura, la ganadería principal eran las cabras y las ovejas, animales mejor preparados para las condiciones escarpadas de algunas zonas⁹. La dificultad para el cultivo agrícola continuo se vio empeorado debido a que las zonas que mayor fertilidad podían aportar eran las zonas costeras, especialmente con el Mediterráneo. Unas zonas que habían sido ocupadas durante años por potencias europeas para establecer fuertes de control para la navegación y la exploración. La zona del Rif cuenta con uno de los datos de densidad de población más altos de Marruecos, lo que también dificulta la justificación de utilizar grandes extensiones de terreno en las zonas de mayor fertilidad para su uso agrícola. Los datos calculan que de todo el territorio, entre un 10% y un 25% es lo que se ha utilizado para la explotación agrícola de cultivos que resistan a la inestabilidad pluvial de la zona¹⁰. Para evitar esa incógnita sobre la riqueza de la cosecha siguiente, era común que los habitantes del Rif emigrasen ya fuese de manera temporal para poder trabajar en la recolecta de temporada en zonas más fértiles o de manera permanente¹¹.

La fertilidad del territorio rifeño ha sido un tema de debate continuo entre las potencias que allí se establecían, o planeaban su establecimiento. En España se llegó a comparar la riqueza de la tierra con la de los paisajes de la Mancha¹². A

⁸ Víctor RUIZ ALBÉNIZ. La colonización en Marruecos. (Madrid: Gran Capitán, 1930).

⁹ MADARIAGA, España y el Rif...*op. cit.*, págs. 299-340.

¹⁰ Gerard MAURER. «L'environnement géographique rifain». En Abd el-Krim et la République du Rif. Actes du colloque internationale d'études historiques et sociologiques 18-20 janvier 1973 ed. por René Galissot (Paris: Librairie François Maspero, 1976.) pp. 15-24.

¹¹ Raymond JAMOUS. «Le territoire et la vie matérielle des Iqar'iyen» En Honneur et baraka: Les structures sociales traditionnelles dans le Rif. (Paris: Éditions de la Maison de sciences de l'homme, 1981), <http://books.openedition.org/editionsmsh/15280>.

¹² Víctor RUIZ ALBÉNIZ, España en el Rif (1908-1921): estudios del indígena y del país, nuestra actuación de doce años, la guerra del veintiuno (Madrid: Biblioteca Hispania, 1921), p. 17.

pesar de la fertilidad tan variable del terreno, la idea de una colonización agrícola del Norte de Marruecos se barajó desde el siglo XIX en el seno del movimiento africanista español. Una idea que alcanzó su culmen con la creación de la Compañía Española de Colonización en 1915. Esta Compañía fue creada con la intención de establecer colonias en el Valle de Garet y otras zonas del Protectorado español que mostrasen potencial para la explotación agrícola. Esta colonización agrícola se planteó a través de la venta de derechos sobre parcelas de distintos tamaños en los que familias podrían asentarse para proceder a la explotación de su terreno¹³.

Pero la riqueza del Rif no es la agricultura, sino las reservas minerales que se pueden encontrar en determinados puntos de su territorio. Algunas zonas del Rif contaban con abundantes reservas de minerales. Compuestos como hierro, cobre, antimonio o incluso plata podían encontrarse en puntos como en el Monte Uixán, en la provincia de Beni Bu Ifrur. Es en esta zona del Rif donde se crearon importantes explotaciones intensivas de hierro que llegaron a suponer un 63% de los recursos minerales extraídos de Marruecos¹⁴. La extracción minera en el Rif fue de gran importancia no solo para las empresas explotadoras, sino también para la población local que comenzó a trabajar en las minas y en muchas ocasiones dejaron de verse obligados a emigrar para poder sustentar la economía familiar¹⁵. La participación española en la explotación minera del Rif no puede ser comprendida sin mencionar a la Compañía Española de Minas del Rif y al personaje local Bu Hmara, cuya historia se explicará con más detalle más adelante. Bu Hmara negoció la cesión de parcelas de territorio en la cabila de Beni Bu Irur con una empresa minera francesa, pero ante la falta de capital necesario para la inversión fue pasando de mano en mano sin realizarse una inversión inicial. A su vez, Bu Hmara seguía ofreciendo derechos de explotación de las minas aunque esta vez a los españoles. En 1907, los fundadores del Sindicato Español de las Minas del Rif consiguieron la concesión de los derechos sobre unas parcelas. Tras importantes disputas entre el Sindicato y sus mayores competidores, se firmó la fusión en una sola entidad para la Compañía Española de Minas del Rif. Los inversores franceses, queriendo mantener también su presencia y derechos de explotación, formaron la Compañía Norte Africano para iniciar los trabajos en otra parcela en la misma región¹⁶.

La explotación minera tuvo fuertes impactos en el territorio rifeño, modificando la geografía con la creación de minas, interrumpiendo en ocasiones los flujos migratorios de los rifeños hacia zonas más fértiles y creando una necesidad de mejora de las conexiones con los principales puertos de la región —principal-

¹³ Para conocer más sobre las implicaciones de la colonización agrícola del Rif consultar MADARIAGA, España y el Rif, *op. cit.*

¹⁴ Ídem.

¹⁵ RUIZ ALBÉNIZ, España en el Rif, *op. cit.*, pp. 23-25.

¹⁶ Ginés SANMARTÍN SOLANO. «La Compañía Española de Minas del Rif (1907-1984)» en Aldaba: revista del Centro Asociado a la UNED de Melilla 5 (1985), pp. 55-74.

mente Melilla—. Pero esta incursión extranjera en la zona para la extracción de recursos naturales no fue bien recibida por los pueblos locales, que provocaron grandes disturbios en las minas desde su establecimiento.

A primera vista, el territorio del Rif es de una riqueza especial, necesitando de mayores niveles de trabajo para poder extraer beneficios de sus tierras comparado con otros territorios de Marruecos. Sin embargo, los continuos intentos de colonización para su explotación crearon unas tensiones entre los extranjeros y la población local que más tarde derivarían en importantes conflictos.

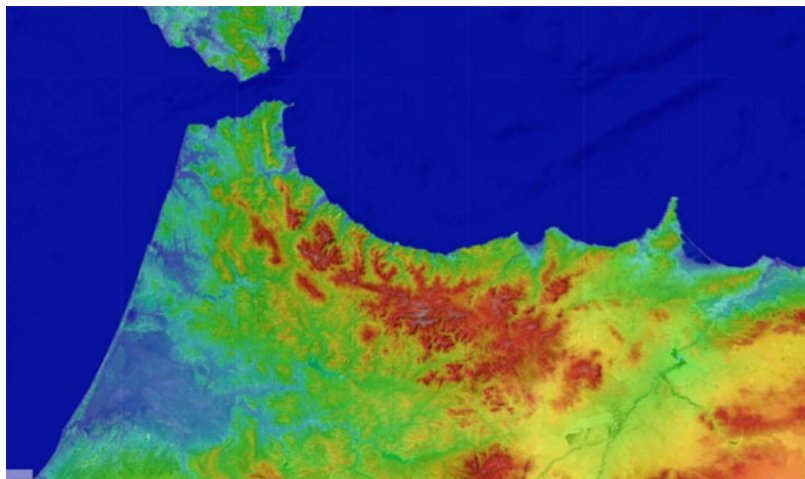


FIGURA 1. Mapa físico del Rif. FUENTE: topographic-map.com (2022)

1.2 La población

Las poblaciones del Rif provienen de un conjunto poblacional llamado «*Imazighen*», aunque es más extendido el nombre «*Bereberes*»¹⁷, término histórico de origen griego otorgado a estas comunidades por otros pueblos que llegaban a las costas del Norte de África para la exploración. Estos pueblos son ampliamente considerados como los primeros habitantes del Norte de África aunque, a lo largo del tiempo y con la creación de las fronteras modernas, se han convertido en minorías étnicas dentro de sus países¹⁸.

¹⁷ Actualmente puede llevar a confusión qué manera es la más apropiada para referirse a estas poblaciones. En el resurgimiento del movimiento amazigh contra las históricas prohibiciones impuestas a su cultura en el Norte de África, la población ha empezado a autodenominarse Imazighen como forma de protesta. Es por esta razón que en este trabajo se referirá a estas poblaciones como Imazighen si es un grupo; en su forma de masculino singular, amazigh; o en su forma de femenino singular, tamazight. Véase Hsain ILHAIANE. *Historical Dictionary of the Berbers (Imazighen)*. (Lanham: Scarecrow Press, Inc, 2006).

¹⁸ Ídem., pág. xxix.

A pesar de pertenecer a un grupo étnico común¹⁹, las diferencias entre los habitantes del espacio geográfico del Rif son notables. Como se ha mencionado anteriormente, existe una división importante entre lo que representa el Rif occidental y el Rif central y oriental. La geografía jugó un papel importante en los cambios que sufrieron las poblaciones del Norte de África, debido a encontrarse en un punto estratégico para controlar el Mediterráneo y su salida al Atlántico. Las poblaciones asentadas en la parte noroccidental del país, donde la orografía es más fácil de atravesar, fueron punto de llegada de las migraciones tribales árabes del siglo XII e incluso de asentamiento de población andaluza que huía de la Reconquista española del Reino de Granada en el siglo XV²⁰. En cambio, las poblaciones del Rif central y oriental sí sienten una conexión más fuerte con la cultura previa a movimientos migratorios y se autodenominan como rifeños (*Irifiyyen*).

En esta investigación, para hablar en el sentido geográfico, se denomina cordillera del Rif a toda la zona desde la costa atlántica hasta la llanura del Río Muluya, casi en la frontera con Argelia. Mientras que según la demarcación lingüística y étnica, la designación «rifeños» se hace referencia a los habitantes de la zona central y oriental del territorio. La resistencia contra los españoles fue un fenómeno generalizado en distintos puntos del Protectorado, pero el comienzo de la resistencia que llevó a la República del Rif se produjo en las poblaciones de la zona central. Es debido a que en este estudio se preste mayor atención a estas poblaciones rifeñas que lideraron las revueltas para poder responder mejor a la pregunta de investigación, a pesar de que la República integrase poblaciones de ambos territorios.

En el momento de la escalada de tensiones la población rifeña estaba dividida en 32 grupos, conocidos como cabilas en la organización tribal²¹. Las cifras de población del Rif previas a la guerra son muy discutidas puesto que no se realizaban censos de una clara fiabilidad y los que se realizaron después del conflicto no representan lo que era la población en los tiempos previos a la rebelión. Algunos autores hablan de una población en torno a los 760.000 individuos para todo el protectorado español en su fundación en 1912²², mientras que las cifras para las provincias de Rif y de Kert se han situado en las 540.000²³ personas divididas entre las 32 cabilas. Es necesario comprender la relatividad de estas cifras. Como se ha mencionado anteriormente, no existe un censo exacto de la población

¹⁹ Atendiendo a la definición por la que se entiende etnia como un «grupo de población unido a través de una herencia social y cultural compartida creando una identidad social que les diferencia de otros.» Véase los estudios sobre qué se considera una etnia en Anthony D. SMITH, *The Ethnic Origins of Nations* (Oxford: Blackwell, 1986).

²⁰ MADARIAGA, «El Rif y el poder central: Una perspectiva histórica.», *op. cit.*, p. 3.

²¹ División políticoadministrativa de la Zona del Protectorado. Anuario 1951 del Instituto Nacional de Estadística.

²² David WOOLMAN. *Rebels in the Rif: Abd el Krim and the Rif Rebellion* (Stanford: Stanford University Press, 1968), p. 19.

²³ Gabriel DELBREL. *Geografía general del Rif, 1909-1911*, (Melilla: UNED-Melilla, 2009).

realizado ni por el sultanato previo a la llegada de los españoles, ni por estos en su organización del Protectorado. Intentos no faltaron, pero tratándose de una población asentada en zonas remotas, de difícil acceso o incluso tribus nómadas que complicaban el cómputo, los resultados solo aportan esbozos de lo que podía ser la población real.

Debido a un aislamiento natural del territorio, los rifeños vivían separados de sus compatriotas del sultanato de Marruecos hasta el punto que eran igual de extranjeros que los españoles que se asentaron en el territorio. Los etnólogos e investigadores que han estudiado el Rif señalan la antipatía de los rifeños hacia los extranjeros que son considerados intrusos²⁴. Esta antipatía hacia el forastero y las diferencias socioculturales existentes entre los rifeños y el resto de población de Marruecos pueden ayudar a comprender la reticencia a la hora de reconocer el poder de un líder central como era el Sultán. A pesar de que se expondrá la organización gubernamental en el siguiente apartado, es importante expresar que los rifeños no aceptaron ninguna autoridad más allá de sus fronteras tribales o una alianza tribal temporal para alcanzar algún fin.

A pesar de las transformaciones que implicó para el Rif la llegada del Protectorado español, no cortó los lazos de la población con su cultura como sí ocurrió en otras instancias de colonialismo. Se mantuvieron en su mayoría las organizaciones indígenas basadas en criterios familiares. A pesar de que con el paso del tiempo se fue adoptando cierto vocabulario español, el idioma básico para las poblaciones del Rif era —y sigue siendo hoy en día— la lengua bereber chelja (*tarifit*) con sus múltiples variaciones propias de cada cabila y zona²⁵. Esto demuestra el primer ejemplo de resistencia llevada cabo por los rifeños a un proceso de arabización como el que sufrieron otras poblaciones de la zona occidental del Protectorado.

La religión predominante en el Rif es el Islam. La religión musulmana sí consiguió hacerse un lugar entre la población indígena del Rif pero no sería completamente correcto afirmar que los rifeños son musulmanes devotos. Siguen algunos de los pilares religiosos del Islam como el ayuno en el mes sagrado de Ramadán, pero según testimonios es muy poca la población rifeña que reza cinco veces al día como recoge el Corán. El rifeño se limita a una creencia interna y amplía a Dios. A principios del siglo XX, por la falta de escuelas y de formación religiosa más allá de la proporcionada por los progenitores, los rifeños se aferraron a ciertos valores del Islam de una manera particular. Mantienen la ley islámica que prohíbe la mutilación del cuerpo en casos de necesidad médica como puede ser una amputación, pero las mujeres mantenían la tradición de tatuarse el rostro con motivos que atrajesen buenos augurios al hogar²⁶.

²⁴ MADARIAGA. «El Rif y el poder central...» *op. cit.*, pág. 4.

²⁵ HART. The Aith Waryaghar of the Moroccan Rif., *op. cit.*, pp. 339-342.

²⁶ RUIZ ALBÉNIZ, España en el Rif, *op. cit.*, pág. 62.

Esta interpretación propia de la religión islámica, unida al uso de un lenguaje que no tiene relación con el árabe en ninguna de sus variantes y unas costumbres particulares dejan ver que no se observan los mismos marcadores socioculturales en el Rif que los que se pueden encontrar en el resto de Marruecos.

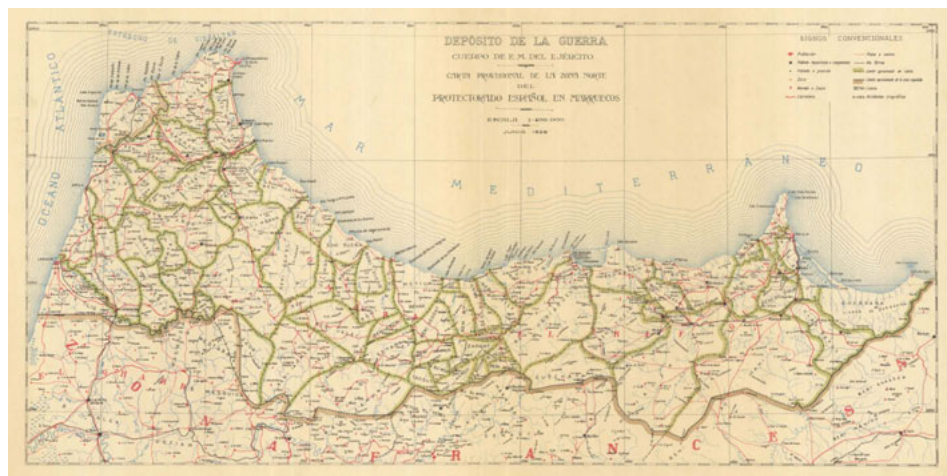


FIGURA 2. Mapa de la división en cabilas del Protectorado español en Marruecos.

FUENTE: Depósito de la Guerra (1926)

1.3 La organización tribal

Existen en el discurso académico sobre la organización del Marruecos precolonial dos tesis que buscan explicar la organización de las tribus marroquíes. La primera de estas teorías es la propuesta por el antropólogo y orientalista francés Robert Montagne. Montagne estudió en profundidad las tribus del sur de Marruecos y redactó lo que actualmente se conoce como la tesis de los *leffs* o las ligas de protección²⁷. En sus observaciones, Montagne pudo distinguir cuatro grupos superpuestos que forman lo que se puede considerar una organización tribal formal. Es necesario conocer que la zona del Protectorado estaba muy dividida en pequeñas parcelas de tierra y por cuestiones geográficas en muchos casos había dificultades de conexión entre aldeas o grupos. Con estas particularidades en mente y empezando en el nivel micro, el primer grupo es el poblado. Este poblado está formado por una agrupación de aldeas cercanas que comparten historia, ancestros u otros marcadores culturales y que acuerdan una colaboración o convivencia. En el segundo nivel se sitúa el cantón (*taqbilt*) descrita como una federación de poblados. El nivel superior a los cantones sería la tribu, descrita como

²⁷ Robert MONTAGNE. *The Berbers. Their social and political organisation*. (Nueva York: Routledge, 1973)

una agrupación de cantones y alejándose así de lo que puede ser considerada una definición antropológica clásica del término. Para terminar, en el nivel más macro se encuentra la confederación de tribus de una zona²⁸.

Para asegurar una alianza o agrupamiento pacífico, los poblados estaban compuestos por un jefe (*muqqdam*), encargado de ejecutar las decisiones que tomaba la asamblea de notables (*yemâ'a*). Esta asamblea fue descrita por Montagne como un espacio casi democrático encargado de gestionar los distintos asuntos o problemas que puedan surgir a nivel del poblado o del cantón. Además existían las ligas de protección o *leffs* que bajo la amenaza de violencia mantenían el equilibrio y la seguridad en los cantones.

Esta teoría propuesta por Montagne fue la que articuló la organización del Protectorado francés en Marruecos. Pero, como se ha mencionado anteriormente, existe una importante diferencia entre las tribus de distintos puntos de Marruecos y posteriormente se cuestionó la aplicabilidad de este modelo a poblaciones bereberes como los rifeños²⁹.

La segunda teoría propuesta, esta vez por el antropólogo británico Edward Evan Evans-Pritchard, es la teoría segmentaria de las sociedades tribales. Esta teoría nació a raíz del estudio de otras poblaciones indígenas como los Nuer, en la actual Sudán del Sur y fue aplicada al Rif por su discípulo, el etnógrafo americano David Montgomery Hart. Esta teoría propone una división de las sociedades en unidades desde el nivel más micro, como puede ser la comunidad local, al nivel más macro, la tribu. Esta organización se mantiene a través de una serie de tensiones y uniones que hacen que se distribuya la autoridad de forma justa³⁰. Hart teorizaba que, como en gran parte de las sociedades tribales, los lazos familiares tenían una gran importancia. En el caso de una sociedad fragmentada, en la comunidad local existen algunas tensiones intrafamiliares que al escalar al nivel superior se convierten en colaboraciones por las tensiones que existen hacia el otro grupo. Esto forma un sistema de oposición que a la larga mantiene un equilibrio en los poderes y garantiza unos niveles de autoridad proporcionales en todos los estratos de la organización. La existencia de esa tensión constante también dificulta el surgimiento de un líder supremo y obliga al discurso asambleario para la toma de decisiones importantes para la comunidad.

Es gracias a esta teoría que Hart propone la gran importancia que suponía para las tribus del Rif la existencia de una asamblea de notables (*yemâ'a*), que no solo era un punto de reunión para el debate y la toma de decisiones. También era la encargada de administrar justicia, casi siempre en forma de multas, a la población.

Ninguna de las dos teorías es globalmente aceptada para explicar la organización precolonial del Rif. Se puede apreciar una importante división entre los

²⁸ MONTAGNE, *The Berbers*, op. cit.

²⁹ Charles-André JULIEN, *Histoire de l'Afrique du Nord: Des origines à 1830* (Paris : Payot, 1931).

³⁰ HART, *The Aith Waryaghar of the Moroccan Rif*, op. cit., pp. 235-278.

autores anglosajones y los autores franceses, que a su vez influyen a través de su puesto significativo a los autores marroquíes, a la hora de aceptar una teoría como la verdadera. Sin embargo, la importancia para esta investigación no radica en intentar encontrar cuál de las dos teorías se ajusta más sino en encontrar puntos en los que coinciden. Y estos puntos son la radical diferencia entre la organización centralizada del gobierno del Sultán, conocido como Majcén, y las tribus rifeñas. Una diferencia que empuja al rechazo continuo de poderes centrales que no hubiesen surgido de las propias tribus o cabilas y la preferencia por un sistema tradicional de organización.

Un término que sí suele ser repetido y aceptado por los expertos y los rifeños por igual es el de «*ripublik*». El significado exacto de la palabra varía según el autor, pero la idea más generalizada es que el término es utilizado por los rifeños para referirse a un periodo en el que la organización era completamente tribal y no existía un poder centralizado que buscara tomar el control³¹. Esta palabra, que parece haber sido tomada prestada de los extranjeros europeos, es descrita no como la forma de gobierno generalmente conocida sino como una especie de anarquía organizada³². Hart profundiza en este concepto y propone que se trata un estado de anarquía tribal en la que se divide la organización en una estructura sin cabeza visible, además relaciona la *ripublik* con el término «*siba*» también utilizado en múltiples estudios sobre el Rif³³.

Siba es utilizado como sinónimo de rebelión en los estudios del Rif, rebelión frente al control del Majcén. Se suele utilizar para designar a las tribus que favorecían los métodos de organización explicados anteriormente y que rehusaban un control proveniente del Sultán. Así se denomina «tribus-siba» (*bled-el-siba*) a aquellas que prestan algún tipo de disidencia del Majcén, y se denomina como «tribus-Majcén» (*bled-el-makhzen*) aquellas que se someten al poder central. Someterse al poder del Majcén no solo significaba la supeditación al poder del sultán, también implicaba el pago de impuestos y tributos, además de la aplicación de la ley islámica en la tribu. La elección de sus líderes era uno de los puntos de sumisión al Majcén más controvertidos, dado que las tribus que se adherían al control central serían lideradas por un jefe (*caíd*) elegido por el sultán. Las tribus-siba, por el contrario, elegían a sus jefes dentro de las comunidades para representarles en la *yemâ'a*. El derecho también era un punto de discrepancia. Como se ha mencionado en el apartado sobre la población, las poblaciones del Rif eran religiosas pero de ninguna manera devotas al Islam y carecían de una

³¹ Explicado en HART, *The Aith Waryaghar of the Moroccan Rif*, op. cit.; pero también en MADARIAGA, *España y el Rif*, op. cit. y RUIZ ALBÉNIZ, *España en el Rif*, op. cit.

³² El concepto de anarquía organizada, aunque pueda parecer un oxímoron, lo presenta María Rosa de Madariaga para eliminar cualquier idea de desorden en la organización tribal rifeña. Madariaga, *España y el Rif...op. cit.*, págs.. 285-294.

³³ David M. HART. «De Ripublik à République: les institutions sociopolitiques rifaines et les réformes d'Abd el-Krim», en *Adb el-Krim et la République du Rif*, editado por René Gassilot (Paris : François Maspero, 1976).

educación suficiente en la ley islámica (*sharía*) como para poder aplicarla. El derecho comúnmente aplicado en las tribus-siba era el derecho consuetudinario de la comunidad mientras que las tribus bajo el control del Majcén se sometían plenamente a la sharía³⁴.

Esta diferenciación que se ha presentado dicotómicamente no era tan obvia en las sociedades reales donde en muchas ocasiones se mezclaban los dos códigos legales y la población era tanto bereber como árabe. Pero es importante recalcar, como decía Víctor Ruiz Albéniz: «El Maghzen jamás tuvo poder sobre el Rif ni logró imponer allí sus dahires.»³⁵

2. Relaciones históricas del Rif con el exterior

Para intentar comprender los hechos que llevaron a la constitución de la República del Rif, es necesario conocer su historia. Una historia que está ligada a Marruecos y a Europa, en especial a Francia y a España, aunque por sus costas pasaron otras potencias mundiales. A lo largo del tiempo, las costas del Mediterráneo han sido un lugar clave para el asentamiento de civilizaciones que buscaban conquistarlo y el Rif fue uno de los escenarios para ese asentamiento. Ejemplo de ello son las plazas de soberanía con las que contaba España como Melilla, Ceuta, las islas de Alhucemas y el Peñón Vélez de la Gomera. Esto hizo que cualquier intento de unificación del territorio para la creación de un Estado unitario, a diferencia de la organización tribal histórica característica de la zona, pasase por una disputa contra los europeos asentados en el territorio.

A pesar de que la historia conocida del Rif es escasa debido a que la cultura e historia rifeña es transmitida principalmente de manera oral, sí se conocen algunos detalles a través de sus relaciones con otros estados. El Rif prestó refugio a los árabes que llegaban desde Damasco, presenció la fundación Reino de Nekor en sus tierras en el siglo VIII, aportó soldados en las batallas de Alarcos en 1195 y de Las Navas de Tolosa en 1212 y fue alternando la sumisión al poder del sultán reinante en Marruecos y las revueltas en contra de este³⁶. Pero, a pesar del interés que pueda existir del análisis de la historia completa de la zona, las situaciones que impulsaron a una guerra en 1921 y que son objeto de interés de esta investigación comienzan en el siglo XIX.

La historia del Rif oriental durante el siglo XIX es muy poco conocida, sobre todo debido a su lejanía de los grandes centros del comercio e intercambio que se habían establecido en Marruecos. Sin embargo, lo que sí se conoce del Rif es que

³⁴ Ídem.

³⁵ Es necesario aclarar que Maghzen es otra forma de referirse al gobierno del sultán marroquí al que nos referimos anteriormente como Majcén. Para mantener la literalidad de la cita no se ha querido cambiar la escritura. Un Dahir era un mandato realizado por un emisario del Sultán que se transmitía a la población para su cumplimiento. Véase en RUIZ ALBÉNIZ. *España en el Rif: ... op. cit.*, pág.24.

³⁶ MADARIAGA, «El Rif y el poder central», *op. cit.*, p. 2-3.

se había convertido en un importante foco para el contrabando de aquellas empresas que querían comerciar sin pagar los impuestos del Majcén, lo que dañaba la hacienda del sultanato. La respuesta del Sultán fue la organización de campañas que desalentasen a la población de la zona de participar en estas actividades. Estas expediciones, ordenadas por el Sultán Muley Sulaymán entre 1802 y 1813, saquearon y arrasaron con las poblaciones rifeñas que podían estar involucradas en este contrabando organizado de cereales entre el Medio Atlas y España a través de estos pueblos. Estas actuaciones del Sultán provocaron un sentimiento generalizado de desconfianza entre la población del Rif a la autoridad central³⁷.

Mientras la desconfianza en el sultán se hacía hueco entre la población rifeña, el siglo XIX fue testigo de tensiones entre el Rif y las potencias extranjeras que se acercaban a su territorio. Como se ha mencionado anteriormente, es notoria la desconfianza de la población hacia los extranjeros que se acercaban a su territorio y esta fue la principal razón para las tensiones que caracterizaron el siglo XIX en el territorio. Debido a su aislamiento, el Rif no estaba en contacto con múltiples grandes potencias como podía estar un gran centro de comercio, y las relaciones exteriores se concentraron principalmente en dos estados: Francia y España. Ambos países que más tarde participarían en la Guerra del Rif.

2.1 Siglo XIX

Las relaciones entre España y Marruecos habían oscilado entre la paz y los enfrentamientos desde el asentamiento de los españoles en sus plazas de soberanía del Norte de África. El primer gran conflicto entre las potencias en la época contemporánea fue la Guerra de África (1859-1860), en la que las poblaciones rifeñas de los alrededores de Ceuta atacaron a los militares que se encontraban fortificando la ciudad. Este conflicto fue corto pero supuso la firma de un tratado de paz por parte del sultán Mohamed IV y la reina Isabel II. El Tratado de Wad-Ras, entre otras condiciones, permitía a España ampliar el territorio de Melilla y Ceuta³⁸. Esta cláusula del Tratado de Wad-Ras causó problemas años más tarde cuando en 1892 los españoles deciden ampliar el territorio de Melilla tal y como se recogía en el Tratado.

La presencia de los españoles no era completamente bien recibida por los rifeños, pero las obras de ampliación del perímetro de Melilla en 1892 supusieron un giro completo de la actitud de los rifeños hacia sus vecinos españoles. Según fuentes, la razón por la que se desataron las revueltas rifeñas fue por la profanación de la tumba de un hombre notable (*jerif*) rifeño, algo que los indígenas

³⁷ RAYMOND. « Le sultan, Commandeur des Croyants » En *Honneur et baraka: Les structures sociales traditionnelles dans le Rif*. (Paris: Éditions de la Maison de sciences de l'homme, 1981).

³⁸ Ministerio de Estado. *Tratados de España. Documentos internacionales del reinado de Doña Isabel II, desde 1842 a 1868* (Madrid: Ministerio de Estado, 1869), págs. 209-211.

consideraron una gran ofensa³⁹. En un intento de disuasión del conflicto, el sultán intentó en múltiples ocasiones enviar refuerzos para evitar una escalada de los enfrentamientos y mostrando su apoyo a España. Cuando el 3 de octubre de 1893 un grupo de 6.000 rifeños avanzaron hasta los límites de Melilla para proceder a sitiar la ciudad, dio comienzo la Primera Guerra del Rif que duraría hasta abril de 1894⁴⁰. Este conflicto, también conocido como la Guerra de Margallo por el gobernador de Melilla del momento, Juan García-Margallo y García, fue la primera gran ofensiva con armamento pesado que sufrió la población rifeña a manos de los españoles. La paz llegó en 1894 tras la llegada de refuerzos españoles de la mano del General Martínez Campos, quién negoció personalmente la paz con el Sultán⁴¹.

2.2 Siglo XX

La historia del Rif en el siglo XX no se escapa de la intensa inestabilidad que afectaban tanto a Marruecos, como a España e incluso a Europa debido a los cambios en las políticas de los Estados y la carrera por la conquista de África. A pesar de que existe una influencia importante europea en los asuntos marroquíes muchos de ellos no involucraban directamente al Rif, que simplemente se convertía en un efecto colateral de los cambios en la unidad que era Marruecos.

Este fue el caso de las tensiones vividas en la zona occidental del norte de Marruecos a principios de siglo. Durante la Conferencia de Berlín de 1884, Marruecos había quedado fuera del reparto explícito de los territorios, lo que permitió que se retrasasen años las disputas o negociaciones para su conquista. Tras el cambio de la *Realpolitik* bismarkiana a la *Weltpolitik* del káiser Guillermo II en Alemania, se buscó una internacionalización de Alemania y África probaba ser el escenario perfecto⁴². Mientras que Alemania organizaba este cambio en sus políticas, Francia e Inglaterra firmaron un acuerdo de mutuo acuerdo para la colaboración y la organización del reparto colonial conocido como la *Entente Cordiale*⁴³. Con el sistema internacional organizado en alianzas, la visita del káiser Guillermo II a Tánger se interpretó por Francia como una amenaza a la influencia que ésta ejercía sobre Marruecos. La Primera crisis marroquí se resolvió por la vía diplomática con la celebración de la Conferencia de Algeciras en 1906 en la que, entre otras muchas decisiones respecto a la organización de Marruecos, se encomendó a España una responsabilidad en la zona norte del país⁴⁴. La Confe-

³⁹ WOOLMAN, *Rebels in the Rif*, op. cit., p. 31-54.

⁴⁰ WOOLMAN, *Rebels in the Rif*, op. cit., pp. 31-54.

⁴¹ Ídem.

⁴² José Luis NEILA et al., *Historia de las Relaciones Internacionales*. (Madrid: Alianza, 2018), pp. 122-126.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Acta General de la Conferencia de Algeciras relativa a los Asuntos de Marruecos (Gran Bretaña, Austria-Hungría, Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Marruecos, Países Bajos, Portugal, Rusia, España, Suecia, Estados Unidos). Firmado en Algeciras, el 7 de abril de 1906.

rencia fue un momento importante para la política europea y para la política del Majcén marroquí, pero no se sintió la tensión con esa misma intensidad en el Rif.

En el Rif las tensiones se mantuvieron por los mismos puntos conflictivos que existieron en el siglo anterior: las fronteras y la ocupación de territorio rifeño por sus recursos. La historia del Rif a principios del siglo XX está ligada a la colonización minera de los españoles y a la resistencia de los rifeños, y todo bajo el control de Jilali Mohammad el-Yusfi el-Zerhûnî conocido como el Rogui o Bu Hmara. Bu Hmara era un antiguo miembro del Majcén marroquí que, tras unos años de exilio en Argelia, volvió Marruecos y se asentó en el Rif oriental⁴⁵. Desde esta nueva posición comenzó una campaña de movilización de la población rifeña. A partir de 1902 se recogen rumores de un hombre que en los zocos y mezquitas llamaba a los habitantes a unirse en contra de las reformas fiscales impuestas por el Majcén para el que una vez trabajó⁴⁶. Estos rumores fueron ganando el interés de la gente cuando empezó a predicar una supuesta relación de hermandad con el Sultán. Era conocido por la población que el hermano mayor del sultán Abd el-Aziz había sido desheredado por su padre, el sultán Hasán I (1836-1894), y había desaparecido tras un probable destierro⁴⁷. Bu Hmara supo aprovechar el desconocimiento para suplantar la identidad del desheredado hermano del sultán que había sido capaz de escapar de su destierro por la gracia de Dios y había sido enviado para liberar a la población del mal gobierno del Majcén y los europeos que amenazaban el territorio.

Este discurso caló en una población rifeña descontenta con la actuación del sultán en las cuestiones territoriales de Ceuta y Melilla. Tras la llegada del nuevo sultán Abdul Hafid al poder, los rifeños mantuvieron el interés de contactar directamente con el sultán para hacerle saber lo que ocurría en el Rif y se organizaron múltiples misiones a Fez, capital del sultanato, para transmitir la información. En la primera de estas misiones llevada a cabo en 1908, el sultán hizo llegar a las tribus del Rif la necesidad de que no permitiesen que Bu Hmara se hiciese con el poder y, a su vez, envió una campaña militar para aplastar esta revuelta. Los militares del Majcén sufrieron una derrota a manos de los rifeños que no hizo más que aumentar la fama de Bu Hmara. Los esfuerzos del sultán para frenar el discurso contrario se mantuvieron, llegando a obligar a Bu Hmara a desplazar su residencia a lo largo del territorio del Rif oriental⁴⁸. Desde su asentamiento final en la ciudad de Seluán mantuvo su posición de poder apoyado por la población rifeña. Es desde esta posición donde negoció con franceses y españoles para la concesión de las tierras para las minas que fueron mencionadas en este trabajo en el apartado de territorio. La población rifeña se rebeló contra Bu Hmara en 1908 tras protestas por la concesión a los españoles de la construcción del tren mine-

⁴⁵ WOOLMAN, *Rebels in the Rif*, op. cit., pp. 38-41.

⁴⁶ Ídem.

⁴⁷ MADARIAGA, *España y el Rif*, op. cit.

⁴⁸ SANMARTÍN SOLANO. «La Compañía Española de Minas del Rif (1907-1984)», op. cit., pp. 55-74.

ro⁴⁹. Este movimiento es de gran importancia al tratarse de una de las semillas de resistencia que más tarde llevarían a la resistencia de 1921 liderada por Abd el-Krim.

Tras la caída de Bu Hmara España retomó su actividad minera en las concesiones sin mayor dilación y continuó la construcción del ferrocarril, aunque sin contar con un interlocutor que pudiese relajar las tensiones con los rifeños. Fue en esta construcción en 1909 en la que los rifeños atacaron y asesinaron a varios de los obreros que se encontraban trabajando. Esto supuso el estallido de un conflicto entre españoles y rifeños que tanto España como Marruecos trabajaron para evitar⁵⁰. Se declaró en Guelaya la guerra contra los españoles con el jerife de la tribu de Beni Bu Ifrur, región en la que se encontraban las minas, Sidi Mohamed Amezian a la cabeza⁵¹. El jerife Amezian había enviado en 1908 una misión especial a Fez para hacer saber al sultán la situación que las cabilas de la zona estaban viviendo a raíz de las obras españolas. La justificación para esta misión era pedir al sultán ayuda en el control de la situación y una posible llamada de atención a los españoles. Sin embargo esta misión nunca fue recibida por el sultán que, tan solo dos años después de la Conferencia de Algeciras, estaba teniendo problemas mayores para establecer un gobierno estable⁵². Ante esta respuesta negativa del sultán a sus peticiones, Amezian consideró que la única opción era la vía violenta contra los españoles. El conflicto, que se llamó la Guerra de Melilla, se alargó de julio a diciembre de 1909 pero supuso un combate cruento y dañino para ambos bandos⁵³. Para los españoles, que habían promocionado la campaña contra las cabilas como algo casi rutinario de victoria fácil, la justificación de las vidas perdidas y los recursos utilizados era difícil aunque no imposible, debido al resultado victorioso. Sin embargo, para los rifeños que habían perdido la guerra, un número importante de población y terreno, además del apoyo del sultán, fue complicado organizar nuevos movimientos de resistencia. Consta un nuevo intento por parte de los rifeños que enviaron a Fez otra misión al poco del estallido de la guerra. Las razones para esta misión difieren entre las informaciones marroquíes y rifeñas, que mantienen la teoría de que era una misión informativa sobre el conflicto, y las fuentes españolas que hablan de una petición de armas y suministros de los rifeños al sultán⁵⁴. Lo que demuestra este intento es que, a pesar de las dificultades en la relación entre el Rif y el sultán, había un interés en mantener un contacto cercano entre ambos para evitar o gestionar la colonización. Porque si algo queda

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ María Rosa de MADARIAGA. *Marruecos ese gran desconocido. Breve historia del protectorado español*. (Madrid: Alianza, 2019), pp. 84-92.

⁵¹ Ídem.

⁵² Rachid YECHOUTI, «Las relaciones hispano-marroquíes a principios del siglo XX» en ARAGÓN REYES, Manuel (dir.) *El Protectorado español en Marruecos: La historia trascendida*. Volumen III. (Madrid: Iberdrola, 2012).

⁵³ MADARIAGA, *Marruecos ese gran desconocido*, op. cit., pp. 65-67.

⁵⁴ YECHOUTI, «Las relaciones hispano-marroquíes a principios del siglo XX», op. cit., pp. 45-47.

demostrado en la historia es que la impresión del Rif sobre el Majcén y el sultán está directamente relacionado con la posición que estos toman hacia los colonos extranjeros⁵⁵.

La segunda crisis de Marruecos llegó no mucho después de la Guerra de Melilla. Como se ha mencionado anteriormente, el sultán se negó a ayudar a las poblaciones del Rif porque se enfrentaba a una inestabilidad a la hora de formar un gobierno. La inestabilidad se mantuvo en distintas expresiones a lo largo del territorio marroquí hasta que en 1911 una revuelta popular sitió al sultán en su palacio. La respuesta a favor del sultán de España y Francia, y en especial un amago de actuación militar alemana al enviar un barco de combate a la costa de Agadir, desencadenaron en la Segunda crisis marroquí en el sistema internacional. A pesar de la creciente tensión en Europa y la carrera armamentística de la Paz Armada la respuesta que se dio a esta crisis fue diplomática con la firma del Tratado de Fez de 1912. Este tratado recogía la renuncia explícita de Alemania a cualquier aspiración colonial en Marruecos a cambio de un espacio en el Congo Norte. También en este Tratado se recogía una decisión que cambiaría drásticamente la organización y vida de las poblaciones marroquíes al transformar lo que con anterioridad se denominaban zonas de influencia en protectorados europeos mientras la zona de Tánger mantenía un régimen especial⁵⁶.

3. El Protectorado español en Marruecos

La figura del protectorado ha ido cambiando de acepción a lo largo de los años. Modelos de control indirecto de un territorio han existido desde la época romana. Sin embargo, la idea existente actualmente de lo que constituye un protectorado proviene del acta final de la Conferencia de Berlín de 1885. El artículo 34 del Acta final de la Conferencia recoge el método para la toma de territorios costeros en el continente africano, incluyendo la posibilidad de asumir protectorados en estos.⁵⁷ A pesar de que no existe una descripción jurídica exacta de protectorado, se puede extraer del Acta de la Conferencia de Berlín y de la práctica que es una forma de control pseudo colonial por el cual un Estado protegido cede voluntariamente el control de ciertos aspectos de la administración al Estado protector⁵⁸. Al no contar con una definición que limite los ámbitos de administra-

⁵⁵ RAYMOND. « Le sultan, Commandeur des Croyants », op. cit.

⁵⁶ Convenio Franco-Marroquí firmado el 30 de marzo de 1912.

⁵⁷ *Capítulo VI, Declaración relativa a las formalidades esenciales que habrán de llenarse para que se consideren efectivas las nuevas ocupaciones en las costas del continente africano*. En Acta General de la Conferencia de Berlín firmada el 26 de Febrero de 1885.

⁵⁸ La idea de voluntariedad en la cesión es severamente debatida debido a que muchos de los líderes nacionales que cedieron el control a estados protectores lo hacían bajo amenaza, coacción o soborno.

ción, estas se negocian para cada caso de manera particular entre las autoridades de protector y protegido.⁵⁹

El caso y detalles del Protectorado español en Marruecos se recogen en el Convenio fijando la respectiva situación de España y Francia en Marruecos, celebrado y firmado en Madrid en 1912. La redacción de este convenio seguía la senda marcada por el Tratado de Fez, firmado solo meses antes entre el sultán de Marruecos y el gobierno francés. Este tratado recogía el acuerdo del sultán en la instauración de un régimen especial de control del territorio por parte del Estado europeo en el que se mantuviese el Majcén y la figura del sultán, mientras el control efectivo del territorio lo haría Francia. Recogiendo también que se mantendrían los intereses y la posición de influencia española en las zonas en las que ya era efectiva su presencia⁶⁰. De esta manera se establecía un Protectorado francés en Marruecos y posteriormente se negociaba la participación de España en la zona norte del territorio. Es importante recalcar que el establecimiento del Protectorado español en Marruecos no fue negociado con el sultán, dado que este ya había cedido la administración a Francia, sino bilateralmente entre ésta y España. Este detalle provocó una doble narrativa entorno a los acontecimientos sucedidos en el Protectorado. Mientras que los autores y la teoría francesa habla de un solo Protectorado con una administración cedida en parte a los españoles; la historia tanto española como la marroquí hablan de dos Protectorados distintos. Este trabajo mantendrá la distinción de los dos territorios al considerar que las diferencias entre las administraciones y los acontecimientos así lo demuestran.

El Protectorado español, al igual que en la zona francesa, contaba con una representación formal elegida por éste entre dos candidatos propuestos por los españoles para esta tarea⁶¹. Mientras el sultanato veía su poder disminuir, la administración del Protectorado fue concedida a un alto comisario, una figura concebida como algo administrativo que al poco de su creación se solidificó como una figura militar de control del territorio. Esta era la administración sobre el terreno, sin embargo la responsabilidad del Protectorado en la Península recaía sobre el Ministerio de Asuntos Exteriores. Éste destinaba cónsules a las ciudades del Rif para ejercitar un control de carácter más diplomático sobre la nueva adquisición española. Los enclaves en el Norte de África siempre habían sido de gran importancia estratégico-militar para España, lo que hizo que el Ministerio de Guerra también participase y pudiese ser considerado una pieza clave de la organización del control del Protectorado⁶². Sin embargo, por los problemas y la lentitud burocrática, el control efectivo siempre ha recaído sobre la rama militar de la administración española en el terreno. Pero la administración colonial en

⁵⁹ *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco* (Advisory Opinion) [1923] C.P.J.I., Serie B, n° 4, pág. 27.

⁶⁰ Artículo 1 del Convenio Franco-Marroquí firmado el 30 de marzo de 1912.

⁶¹ Fouzia el ASROUTI. *Der Rif-Krieg 1921-1926*. (Berlín: Klaus Schwarz Verlag, 2007), p. 35

⁶² Ídem., p. 37.

una zona conflictiva como el Rif era impensable sin la colaboración de líderes locales que estaban totalmente subordinados al poder español⁶³.

La aventura colonial española en Marruecos se vio altamente condicionada por la resistencia indígena al control de la potencia europea. Una resistencia que sumaba la reticencia de la zona a aceptar el poder del sultán y a aceptar un acuerdo de instauración del Protectorado que había sido negociado en Europa sin ninguna involucración de los ciudadanos afectados. También es generalmente considerada como errónea la estrategia planteada por España para intentar hacerse con el control de la zona ya frustrada con la situación. Se favoreció la presencia militar por encima de la presencia administrativa y se intentó colonizar el territorio a través de una estrategia conocida como penetración pasiva de manera que no fuese un gasto desmesurado obtener el control⁶⁴. Esto, unido a una escasa partida presupuestaria dedicada al protectorado, promovió una indiferencia por conocer las costumbres, leyes y sociedad que se pretendía administrar. El mayor contacto existente entre los rifeños y los mandatarios era a través de la política local o las fuerzas indígenas del ejército español, los Regulares.

Como se ha mencionado anteriormente, la máxima autoridad española en el Protectorado recaía sobre el alto comisario. De esta figura dependía la coordinación de la zona oriental del Protectorado, el Rif que estaba dividido en cabilas y facciones, y la parte occidental. En este trabajo el alto comisario debía coordinar la acción de los comandantes generales que se encontraban situados en los enclaves de Larache, Ceuta y Melilla, una tarea complicada por la asimetría de los territorios y los problemas para la comunicación entre la comandancia de Melilla con la capital del Protectorado situada en Tetuán. Estos problemas de asimetría y de comunicación obligaban al comandante general de Melilla a tratar asuntos de grave importancia directamente con el Gobierno central, situado en la Península, en especial con los ministerios anteriormente mencionados de Asuntos Exteriores y Guerra⁶⁵.

En conclusión, la organización del Protectorado español en Marruecos fue tan difusa como la propia definición de Protectorado. La indiferencia de los españoles para intentar una vía pacífica de ocupación, la continua resistencia de la población a una ocupación extranjera y la complicada situación política española hicieron que la tensión aumentase en el territorio. Resultando en un proceso de batalla continua por la ocupación del territorio que desembocó en el Desastre de Annual en 1921 y la Guerra del Rif.

⁶³ Como en su momento fue Abd el-Krim el Khattabi padre.

⁶⁴ C. R. PENNELL. *A Country with a Government and a Flag: Rif War in Morocco, 1921-26* (Kent: Menas Press Ltd, 1986) p. 22

⁶⁵ José Vicente HERRERO PÉREZ y Fernando PUELL DE LA VILLA. «El ‘protector’: el ejército español de principios del siglo XX.» En Daniel MACÍAS (ed.) *En A cien años de Annual. La guerra de Marruecos*, ed. por Daniel Macías (Madrid: Desperta Ferro ediciones, 2021) pp. 29-76.

Capítulo III

ABD EL-KRIM Y LA GUERRA

*«Se movilizó el arumi contra Annual y Monte Arruit,
¡Oh, Mohamed ben Abd el-krim! el libre combatiente»*

Poema de Dhar Oubarran, epopeya épica rifeña (1921)

1. La Guerra del Rif (1921-1927)

A continuación se presenta una breve cronología y explicación de los principales acontecimientos ocurridos durante la Guerra del Rif. La literatura hasta el momento se ha centrado mayoritariamente en el estudio de la historia militar de este conflicto, sin embargo este trabajo no analiza los acontecimientos de Guerra en sí y por lo tanto no se considera de extrema necesidad ahondar en el proceso de esta y las campañas. Sin embargo cierto contexto histórico sí puede servir de utilidad para comprender la independencia de la República del Rif y los avances que se hicieron para el reconocimiento del estado, así como su final ligado a la rendición de Abd el-Krim ante los franceses. Los acontecimientos que se producen en la Guerra del Rif se enmarcan en un conflicto más amplio como es el de las Campañas de Marruecos y forman parte de la aventura colonial española en África. El plan diseñado por Dámaso Berenguer incluía campañas simultaneas desde las comandancias de Larache, Ceuta y Melilla. De esta manera se acorralaría la zona central del Rif y se podría tomar de manera conjunta la bahía de Alhucemas y controlar todo el Protectorado⁶⁶. Aunque ambas campañas son de interés para la historia del Protectorado, la resistencia rifeña que desembocó en la creación de la República del Rif se inició en la zona oriental. Es por eso que este apartado se centrará mayoritariamente en los movimientos militares en el Rif oriental a mano de la comandancia de Melilla.

⁶⁶ Detalles en profundidad de este plan pueden encontrarse en Dámaso BERENGUER, *Campañas en el Rif y Yebala 1921-1922: notas y documentos de mi diario de operaciones*. (Madrid: Voluntad, 1923).

La gestión del protectorado español en Marruecos fue muy distinta a la del Protectorado francés. Las campañas españolas en África han sido un continuo en la historia militar española contemporánea y habían provocado una pérdida importante de dinero y de vidas para el país. Y con estas pérdidas vino un descontento social sobre cualquier mención de gasto monetario y humano en esta aventura colonial⁶⁷. Esto unido a los resultados de anteriores experiencias coloniales españolas como Cuba y Filipinas supuso un rechazo importante a la cuestión marroquí en los distintos niveles de la sociedad española. Sin embargo, la firma del Acta de Algeciras de 1906 reconoció la influencia de España en la zona norte de Marruecos y el Tratado de Algeciras de 1912 firmado entre España y Francia otorgó el control de esa zona al primero, con la creación del Protectorado español en Marruecos. El control *de iure* del Protectorado existía desde entonces, pero la realidad era que el control efectivo de los españoles se vió dificultado por la resistencia de la población.

En 1919, una vez volvió la paz a Europa tras la Primera Guerra Mundial, España retomó su interés en extender su control por el Protectorado en Marruecos que hasta el momento había estado marcado por una gran inestabilidad. Es en ese año cuando se da un giro a la política española ante la cuestión marroquí impulsado por un informe redactado en 1918 por el entonces alto comisario español en Marruecos, Francisco Gómez-Jordana. Este informe presentaba lo que Jordana consideraba los dos grandes errores de la política española hacia el protectorado: el intento de mantener el *statu quo* de la región y la disparidad entre la política militar y la diplomática españolas en la zona⁶⁸. Es a partir de este resurgido interés que el alto comisario Dámaso Berenguer organiza el plan anteriormente mencionado para asegurar el control del Protectorado a través de la militarización de la cuestión. El nombramiento de Manuel Fernández Silvestre como comandante general de Melilla personificaba esta militarización en la zona oriental del Protectorado. Fernández Silvestre, que hasta ese momento ostentaba la comandancia general de Ceuta, era partidario de una solución militar al desorden en el Protectorado y cuando llegó a Melilla en febrero de 1920 aumentó la presencia militar hasta contar con más de 27.000 efectivos⁶⁹ para ejecutar el plan diseñado por el alto comisario Berenguer.

Enmarcados en ese plan se encontraban los movimientos de avance que llevó a cabo desde Melilla el ejército español entre 1920 y principios de 1921. Con cada una de las operaciones las tropas se acercaban más al Rif donde les esperaba un enemigo que iba creciendo a la vez que la presencia española en el territorio.

⁶⁷ María GAJATE BAJO. «El Protectorado, Las campañas Hispano-marroquíes y La opinión Pública (1902-1923)». *Revista Universitaria De Historia Militar* 8 (2019): 82-103. <https://doi.org/10.53351/ruhm.v8i16.519>.

⁶⁸ Carlos HERNÁNDEZ DE HERRERA y Tomás GARCÍA FIGUERAS. *Acción de España en Marruecos: 1492-1927*. (Madrid: Imprenta Municipal, 1930), pp. 244-250.

⁶⁹ Sebastian BALFOUR. *Abrazo mortal. De la guerra colonial a la Guerra Civil en España y Marruecos (1909-1939)*. (Barcelona: Ediciones Península, 2002) p. 36.

El 13 de noviembre de 1920, Silvestre escribió al Ministro de Guerra del momento, el Vizconde de Eza, para que se autorizase el avance de las tropas hacia las cabilas asentadas en las montañas del Rif, consideradas las más conflictivas⁷⁰. Tras recibir autorización, Silvestre toma en marzo de 1921 la población de Sidi Dris, en la desembocadura del río Amekran, de especial importancia puesto que era la posición más cercana a las cabilas de las montañas de Beni Urriaguel que se había obtenido hasta el momento. Expertos habían avisado a Silvestre de la frontera natural que representaba el Amekran y el peligro de intentar incursiones al otro lado del río, de ahí radica la importancia de Sidi Dris situada en su desembocadura⁷¹. Silvestre, que hasta el momento había avanzado virtualmente sin ninguna resistencia hasta la nueva posición, comenzó a desconfiar de esos consejos. La variable que aparentemente no se consideró en ese momento era la que explicaba la razón para la falta de resistencia en su avance: el hambre. En 1920 se vivió lo que fue el cuarto año de malas cosechas, causando que la población del Rif sufriese escasez de comida⁷². Esta variable explica también como las zonas del Rif occidental, que contaban con mayores riquezas y no sufrieron las malas cosechas igual, lideraban los intentos de resistencia a los españoles liderados por El Raisuni⁷³.

En abril de 1921, cuando parecía más afianzada la posición española en la zona, el alto comisario Berenguer inicia una serie de visitas por el territorio del Protectorado en la que se incluye una parada en el Peñón de Alhucemas para reunirse con notables de la zona. Abd el-Krim, que en ese momento luchaba por conseguir una aceptación global de su liderazgo, contestó a la noticia de la visita prohibiendo a los notables de Beni Urriaguel y cabilas cercanas acudir a la llamada española. Es más, Abd el-Krim llegó a multar fuertemente a los que habían ignorado sus indicaciones por mantener lazos con los españoles⁷⁴. Ante esta ofensiva, los notables de la cabila que habían sido multados solicitaban ayuda a Silvestre para parar esa injusticia. Silvestre, tras solicitar el pertinente permiso a Berenguer, autorizó un ataque contra la población de las cabilas consideradas rebeldes el miércoles 13 de abril, día de zoco de Axdir. Este ataque fue contra la población civil reunida en el zoco y contra el propio derecho consuetudinario del

⁷⁰ VIZCONDE DE EZA (Luis Marichalar y Monreal). *Mi responsabilidad en el desastre de Melilla como Ministro de la Guerra*. 1ª ed. (Madrid: Gráficas reunidas, 1923), p. 40.

⁷¹ Informe reservado del coronel Morales al general Silvestre del 16 de febrero de 1921. Disponible en SERVICIO HISTÓRICO MILITAR (SHM). *Historia de las campañas de Marruecos*. Tomo 3. (Madrid: Imprenta Ideal, 1981).

⁷² VIZCONDE DE EZA *Mi responsabilidad en el desastre de Melilla como Ministro de la Guerra*, op. cit., p. 42-43 y WOOLMAN, *Rebels in the Rif*. op. cit., p. 80.

⁷³ El Raisuni fue un líder rifeño que encabezó el movimiento rebelde de la zona del Rif occidental en varios enfrentamientos entre 1913 y 1922, cuando se sometió al ejército español. A pesar de ser un personaje importante para las campañas de Marruecos no se trata de un personaje ligado a la resistencia rifeña que trata este trabajo y por lo tanto no se tratará con profundidad su figura. Para conocer su historia consultar SERVICIO HISTÓRICO MILITAR-ESTADO MAYOR CENTRAL (SHM-EMC), *Historia de las campañas de Marruecos*. Tomo 2. (Madrid: Imprenta del Servicio geográfico, 1951).

⁷⁴ MADARIAGA, *España y el Rif*, op. cit.,

Rif que consideraba el día de zoco como sagrado⁷⁵. Este ataque no solo probó ser inefectivo para combatir las multas de Abd el-Krim, sino que enseñó a la población la brutalidad del ejército español y consiguió unir a las facciones de Beni Urriaguel ante un mismo enemigo⁷⁶.

Pero los consejos que habían recibido sobre el otro lado del río Amekran no frenaron las intenciones de la Alta Comisaría de España en Marruecos de seguir avanzando⁷⁷. En mayo de 1921 Silvestre ordenó el montaje de una posición en el Monte Abarrán como primera ofensiva con el objetivo de adentrarse en el territorio de Tamsaman. Este movimiento demostró que los avisos recibidos por los informantes del ejército no eran una exageración y la posición de Abarrán cayó ese mismo día. Las cábilas de la zona apreciaron los movimientos del ejército español y su intención de crear un asentamiento, dando una rápida respuesta que surgió espontáneamente en las cábilas. Abd el-Krim no se encontraba cerca de Abarrán cuando las cabilas retomaron la posición, pero supo ver el potencial de una acción y la fuerza de la población. Esta pérdida fue mayormente ignorada por el mando del ejército español apelando a los esperados combates con las cabilas de la zona, sin embargo tuvo un significado muy importante para los indígenas al tratarse de la primera victoria contra España. Silvestre montó la posición de Igueriben el 7 de julio de 1921, como el siguiente gran movimiento tras el fallo de Abarrán⁷⁸. Esta vez Abd el-Krim sí se encontraba en el territorio para poder comandar personalmente la respuesta al avance español y comenzó el sitio de Igueriben solo diez días después de su toma. Es en este ataque rifeño en el que Abd el-Krim y su hermano M'hamed ponen en práctica un movimiento militar inesperado y no imaginado hasta el momento, la guerra de guerrillas, que serviría de inspiración en importantes conflictos posteriores. El 22 de julio cae Igueriben, lo que causa estupor y posiblemente pánico entre las tropas españolas. Ante la inesperada situación, los supervivientes se replegaron y se trasladaron a Annual con la preocupación de la situación que acababan de vivir.

El ejército llevaba asentado en Annual desde enero de ese año y se pretendía su uso como centro de operaciones para organizar las operaciones del plan Berenguer. El mismo 22 de julio, mientras el ejército español se encontraba asentado en Annual, se llevaron a cabo varias reuniones de oficiales en las que se acabó decidiendo ordenar la retirada para intentar evitar una situación similar a la ocurrida en Igueriben horas atrás. Este movimiento fue inesperado tanto para el ejército español como para los propios rifeños, que no anticipaban una reacción de tal

⁷⁵ Jorge MARTÍNEZ REVERTE. «El bombardeo. Cómo empieza una guerra». En *El vuelo de los buitres*. (Madrid: Galaxia Gutenberg, 2021).

⁷⁶ Julio ALBI DE LA CUESTA. *En torno a Annual*. 2ª ed. (Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa, 2016) pp. 213-214.

⁷⁷ Cándido LOBERA. «Interesantes declaraciones del Alto Comisario», *Telegrama del Rif*, 7 de abril de 1921 e «Interesantes declaraciones del Alto Comisario», *Telegrama del Rif*, 8 de abril de 1921.

⁷⁸ SHM. *Historia de las campañas de Marruecos*. Tomo 3. op. cit.

calibre por parte de los españoles⁷⁹. Los rifeños no lanzaron un ataque directo contra Annual y no parece que en ningún momento se plantease ese ataque por parte de la harka⁸⁰. Sin embargo la retirada de los españoles desencadenó una respuesta militar que terminó marcando un episodio sangriento de la historia militar española. En la retirada de Annual, las tropas siguieron la ruta del ferrocarril que transcurría por el Rif oriental hasta llegar a Melilla. Pero de la ruta de retirada el puesto que pasó a la historia fue Monte Arruit al convertirse en escenario de una tragedia. Los 3000 efectivos españoles que se habían refugiado en Monte Arruit fueron sitiados por la harka rifeña el 24 de julio. Tras días de sitio esperando unos refuerzos de Melilla que no llegaron, el mando militar presente en Monte Arruit decidió el 9 de agosto negociar la rendición de la posición. Cuando se acordaron unas condiciones y los españoles se preparan para ser transportados a Melilla, los rifeños irrumpen en la posición y abren fuego contra los soldados españoles. El sitio de Monte Arruit culminó con más de 2000 bajas y un ejército español que no comprendía cómo podía haberse dado esta serie de acontecimientos⁸¹. Annual marcó un antes y un después en la política hacia Marruecos de los españoles pero también puso en el centro de atención a la harka rifeña que, incluso con las dificultades económicas y tecnológicas, había llevado a una potencia europea a una derrota tan grande. Debido a la importancia de lo sucedido se ordenó una instrucción para la depuración de responsabilidades y se encargó al general Juan Picasso. Es entre los documentos de este expediente que podemos encontrar el testimonio del teniente coronel Ricardo Fernández Tamarit en el que considera que «la retirada terminó en un sálvese quien pueda desdichado, fatal consecuencia de errores que eran de todos, y de los que la oficialidad del ejército, ni aun muriendo, puede redimir a este»⁸².

La sociedad española recibió con incredulidad las informaciones sobre los acontecimientos de Annual, cuestionando los hechos y cómo había podido producirse tal desastre. Incluso llegando a proponer una posible colaboración de Francia con los rifeños y dudando de la veracidad de la información oficial⁸³. Con la llegada de supervivientes a la península el público fue escuchando los testimonios de la tragedia vivida, lo que creó en la sociedad española una opinión racista del

⁷⁹ Declaraciones posteriores de los hermanos Abd el-Krim hablan de total sorpresa al apreciar los movimientos del ejército español porque nunca consideraron que el enemigo se retiraría de tal manera. Se pueden consultar en Jacques ROGER-MATHIEU, *Mémoires d'Abd-el-Krim*. 11ª ed. (Paris: Librairie des Champs Élysées, 1927), pp. 89-101.

⁸⁰ MADARIAGA. ««Rebeldes», contrabandistas y aventureros: las harkas rifeñas y sus aliados.» En *A cien años de Annual. La guerra de Marruecos*, ed. por Daniel Macías (Madrid: Desperta Ferro ediciones, 2021), pp. 77-118.

⁸¹ Julio ALBI DE LA CUESTA. «Un Protectorado a regañadientes. 1921: El desastre de Annual.» En *A cien años de Annual. La guerra de Marruecos*, ed. por Daniel Macías (Madrid: Desperta Ferro ediciones, 2021), pp. 163-228.

⁸² «Declaración del testigo teniente coronel D. Ricardo Fernández Tamarit» en Expediente Picasso. Archivo Histórico Nacional, Tribunal Supremo Reservado Exp. 50, N. 6, folios del 1197 a 1207.

⁸³ «Ataque de los moros a Annual e Igueriben». *La Época*, Madrid, 23 de julio de 1921.

rifeño como un salvaje y asesino. Esta opinión pública, unida al sentimiento de revanchismo que se extendía en el ejército español, llevaron a una brutalización de las acciones contra el Rif. Esta opinión negativa sobre los rifeños se puede ver en las propias declaraciones del rey Alfonso XIII cuando dijo que «lo importante es exterminar, como se hace con las malas bestias, a los Beni Urriaguel y a las tribus más próximas a Abdel Krim [...]»⁸⁴. Esta brutalización llevó a España a cometer grandes violaciones de los derechos humanos al bombardear a las poblaciones del Rif con iverita y otros gases tóxicos⁸⁵. Debido a esta opinión pública sobre los rifeños, la preocupación por los presos supervivientes de Annual creció. Se calcula que alrededor de 570 españoles fueron apresados y permanecieron cautivos en Axdir durante 18 meses mientras el gobierno español y Abd el-Krim negociaban las condiciones para el rescate. Para Abd el-Krim los presos eran clave no solo por el dinero de un rescate, sino porque al mantenerlos en la ciudad de Axdir en la costa de Alhucemas evitaban un posible ataque o desembarco de los españoles⁸⁶. La cuestión de los presos de Annual hizo que el gobierno español perdiese credibilidad al no avanzar con las negociaciones y ayudó a que la recién creada República del Rif empezase a establecer lazos diplomáticos en el exterior.

El golpe de estado de Miguel Primo de Rivera en 1923 trajo incertidumbre sobre el futuro de las campañas españolas en Marruecos debido a la conocida opinión del dictador sobre la necesidad de abandonar las posiciones en Marruecos, opinión conocida como abandonismo. Las primeras medidas que tomó en relación a la cuestión fue la discontinuación de las comisiones de investigación del Desastre de Annual y la promoción de la narrativa del ejército como víctima de los rifeños⁸⁷. Por aquel entonces la República del Rif había seguido promocionando sus victorias y había conseguido el suficiente apoyo para expandirse más allá del Rif inicial, al incorporar al neófito estado el territorio de Yebala. Esta expansión preocupaba a las poblaciones de Xauen, Larache e incluso Tetuán pues no se veía un fin cercano a la expansión de Abd el-Krim. Además, las victorias habían proporcionado más apoyos para la causa rifeña y se empezaron a poner en práctica tácticas y armamento más moderno. Ante la presión del crecimiento de Abd el-Krim, en octubre de 1924 Primo de Rivera se autonombró alto comisario y se instaló en Tetuán para poder controlar los movimientos desde el territorio⁸⁸. Las tesis abandonistas de Primo de Rivera iban completamente en contra de las

⁸⁴ Estas declaraciones de Alfonso XIII se recogen en BALFOUR, *Abrazo mortal*, op. cit., p. 222.

⁸⁵ La utilización de gases tóxicos en la Guerra del Rif es probablemente una de las líneas de investigación más importantes para comprender la profundidad del conflicto y de las que menos se investigan en profundidad. Para poder conocer en profundidad los acontecimientos, leer Pablo LAPORTE, «Víctimas del Rif (1921-1926): memoria, acción humanitaria y lecciones para nuestro tiempo» en *Revista de Estudios Mediterráneos* 10 (2011): 116-133 y BALFOUR, *Abrazo mortal*, op. cit., pp. 182-224.

⁸⁶ Alfonso IGLESIAS AMORÍN, *Marruecos, panteón del Imperio español (1859-1931)*, (Madrid: Marcial Pons Historia 2022), p. 303

⁸⁷ *Ídem*.

⁸⁸ Susana SUEIRO SEOANE, *España en el Mediterráneo: Primo de Rivera y la «cuestión marroquí», 1923-1930* (Madrid: UNED, 1993)

del ejército español asentado en Tetuán, sobre todo cuando la operación mandada por el nuevo alto comisario fue la retirada gradual de las tropas asentadas en el Rif occidental sin una aparente justificación⁸⁹. La retirada no fue una operación fácil y algunos autores sitúan las pérdidas humanas alrededor de las 15.000 de las cuales solo 2.000 se produjeron en la retirada de Xauen, punto más importante de la presencia española en el Rif occidental⁹⁰. A pesar de las grandes pérdidas el gobierno y la prensa presentó la hazaña como una heroica retirada con el fin de evitar otro desastre como el de Annual⁹¹. Fuese la intención principal de la retirada o no, este movimiento provocó una reacción del adversario rifeño que pudo cambiar el sentido de la guerra de manera importante. Y es que al producirse una retirada de los españoles Abd el-Krim se centró en buscar el siguiente objetivo y lo encontró en Francia.

Desde el inicio de las ofensivas e incluso con la proclamación de la República del Rif, Francia siempre había mantenido una política de neutralidad ante los asuntos que involucrasen el territorio del Protectorado cedido a España. Con la retirada de las tropas españolas el límite entre las zonas del protectorado quedó desocupado y los franceses, apelando a que los límites nunca habían sido demarcados en detalle⁹², avanzaron hasta ocupar el territorio de la cuenca del río Uarga que hasta el momento marcaba un límite difuso entre los protectorados. Abd el-Krim consideró este avance como una ataque a la zona de influencia de la República del Rif y organizó un ataque contra las fuerzas francesas que terminó en una importante derrota para el ejército europeo. La organización de este ataque sorprendió puesto que se consideraba que Abd el-Krim no tenía interés en un combate abierto contra Francia, considerando el final de otros movimientos revolucionarios en la zona francesa del protectorado, y la exacta razón para el ataque no es conocida⁹³. Sin embargo, esta derrota provocó un sentimiento de inseguridad ante la posibilidad de un avance rifeño en las ciudades de Fez y Taza y se planteó la rotura de la neutralidad francesa ante esta situación. Así comenzó una colaboración entre España y Francia para la lucha contra la República del Rif que culminaría en victoria para las potencias europeas. España no esperaba un cambio de la política francesa hacia la Guerra del Rif y algunas informaciones

⁸⁹ Posteriormente, autores como el propio Francisco Gómez-Jordana intentaron defender la idea de que la retirada permitió que Abd el-Krim centrara sus esfuerzos en Francia, lo que finalmente llevaría a la caída de la República del Rif. Aunque esta idea ha sido rechazada en posteriores estudios. Estas argumentaciones se pueden encontrar en SUEIRO SEOANE, *España en el Mediterráneo*: op. cit.

⁹⁰ BALFOUR, *Abrazo mortal*, op. cit.

⁹¹ «Operación frente a Tetuán», *El Imparcial*, Madrid, 5 de diciembre de 1924.

⁹² Convenio entre España y Francia, celebrado el 27 de noviembre de 1912, para precisar la situación respectiva de los dos países con relación al imperio jerifiano, publicado en la *Gaceta de Madrid* nº 93, 3 abril 1913. El Convenio situaba los límites en el río Uarga como demarcación general de la frontera, una inexactitud que justificó la incursión francesa ante la retirada española.

⁹³ Tayeb BOUTBOUQALT. *La Guerre du Rif et la reaction de l'opinion internationale (1921-1926)*. (Casablanca: Imprimerie Najah El Jadida, 1992).

dejan ver que en 1925 el gobierno español se planteaba el establecimiento de un estado independiente rifeño para terminar con el conflicto⁹⁴.

El cambio de opinión francesa sobre la República del Rif dio esperanzas a España de un posible final victorioso en la guerra. En las notas oficiosas del 11 de julio de 1925 Primo de Rivera abría la posibilidad a retomar las ofensivas en el Protectorado y el comienzo de las negociaciones para el plan de colaboración entre ambos países⁹⁵. Negociaciones que culminaron el 21 de agosto de ese mismo año con la decisión de lanzar un desembarco anfibio en la bahía de Alhucemas con el fin de atacar la capital de la República del Rif, Axdir⁹⁶. La idea de un desembarco existía en el ejército español desde hacía años pero cualquier intento era frenado antes de poder llevarse a cabo. Sin embargo, y gracias a las negociaciones llevadas a cabo con los franceses, el 8 de septiembre de 1925 se produjo el primer desembarco aeronaval de la historia en las playas de la bahía de Alhucemas. Un movimiento gracias al cual se procedió a la ocupación de Axdir y que propició el gradual debilitamiento de la República del Rif hasta su final⁹⁷. Con estas nuevas posiciones se empezó una campaña de ocupación del territorio intensiva como no se había podido llevar a cabo anteriormente en el Rif debido a la continua oposición indígena. En la primavera de 1926 se produjo la ofensiva final contra una República del Rif muy debilitada que terminó con la rendición de Abd el-Krim y varios miembros del gobierno rifeño ante los franceses⁹⁸.

Lo que siguió fue la reocupación de importantes territorios en el Rif como Xauen y una campaña que fue tachada de «pacificación» del Rif por los militares que no se daría por terminada hasta el 10 de julio de 1927⁹⁹. Esta fecha de final de la pacificación es lo que se pasaría a considerarse como la cifra oficial del final de la Guerra del Rif.

⁹⁴ SUEIRO SEOANE, *España en el Mediterráneo*, op. cit.

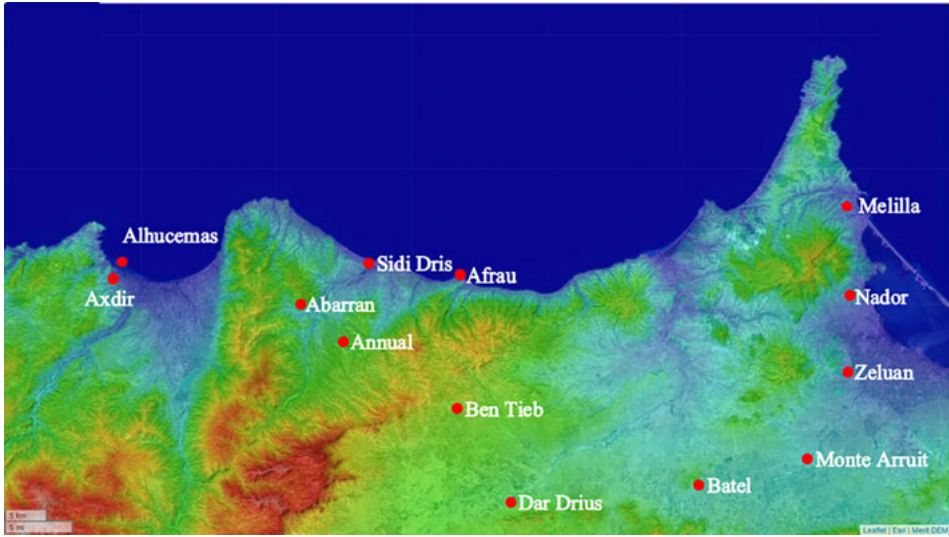
⁹⁵ «Declaración oficiosas», *El Imparcial*, Madrid, 11 de julio de 1925.

⁹⁶ Jean-Guillaume DUFLOT, *La guerre oubliée 1912-1934*, 2ª ed., (Paris : La Plume du Temps, 2000).

⁹⁷ Ramón Díez RIOJA. «Por aire, por mar, por tierra: de Alhucemas a la victoria». En *A cien años de Annual. La guerra de Marruecos*, ed. por Daniel Macías (Madrid: Desperta Ferro ediciones, 2021), pp. 281-329.

⁹⁸ «El Gobierno explica la rendición de Abd-el-Krim», *El Heraldo de Madrid*, 27 mayo 1926.

⁹⁹ Díez RIOJA, «Por aire, por mar, por tierra: de Alhucemas a la victoria», op. cit.



2. La Resistencia indígena y la independencia del Rif

Era conocido desde antes de la toma del control por parte de España que el Rif era una zona conflictiva y reacia a someterse al control externo. Como se ha explicado anteriormente incluso el sultán de Marruecos tenía dificultades para hacer sentir su poder en el Rif¹⁰⁰. Los propios rifeños habían demostrado grandes reticencias y resistencia a la presencia española desde el asentamiento en los enclaves costeros y los múltiples intentos de colonización económica e industrial que siguieron. Era de esperar que esta reticencia se mantuviese de cara a los nuevos esfuerzos del gobierno español. Pero la organización de un movimiento de resistencia efectivo contra una potencia colonial no podía surgir de la nada, era necesario un estímulo que crease el descontento de la población indígena y el deseo de una organización contra los españoles. Como se ha mencionado anteriormente, con el final de la Primera Guerra Mundial España inició un giro en la política española hacia los territorios en Marruecos. Así, se pasó de una estrategia de penetración pasiva, a una conquista colonial de territorio activa y militarizada en 1919.

La situación del Rif entre 1919 y 1920 era delicada debido a las malas cosechas. La dieta y economía rifeña dependían directamente de la agricultura y de los cambios climáticos que favorecían o empeoraban las cosechas anuales, dependiendo sobre todo de los otoños e inviernos lluviosos de la zona. El invierno de 1918 había traído menos lluvias de las esperadas y las cosechas habían sido

¹⁰⁰ David S. WOOLMAN. *Rebels in the Rif. Abd el-Krim and the Rif rebellion*. (Stanford: Stanford University Press, 1968) pp. 2-5.

mucho menores a lo necesario para poder alimentar a la población de las cabilas¹⁰¹. Esta situación no era nueva en el Rif, por su gran dependencia del clima se habían producido hambrunas también bajo el control del sultán. Sin embargo la población rifeña había depositado esperanzas en los españoles de que pudiesen solucionar ese tipo de situaciones al encontrarse bajo su jurisdicción. Cuando España no prestó auxilio a los rifeños se reavivó el descontento con la situación colonial, llegando a expandirse rumores, probablemente dramatizados, de la crueldad con la cual los españoles negaban atención y alimento a los rifeños¹⁰².

Debido a esta situación de hambruna y descontento con los españoles, se pueden apreciar los primeros intentos de resistencia organizados por las tribus. En 1919 se organizaron esfuerzos para reinstaurar el sistema de multas existente en la región antes de la intervención externa, los *haqqqs*. Estas penalizaciones se imponían a las personas de las cabilas que cometían crímenes de distinta índole. Al reinstaurarse en 1919, unido al descontento que existía entre la población con los españoles, se amplió el pago a los agentes españoles presentes en el Rif como primera forma de penalización por sus acciones¹⁰³. Esto permitía ver que la población del territorio estaba dispuesta a castigar, aunque económicamente, a los españoles que se asentaban en sus zonas. Sin embargo este intento de unión y resistencia en la forma de multas colapsó debido a los impagos y la dificultad para implementarlas en todo el territorio de manera igual. Otro obstáculo a la unidad rifeña era el conjunto de importantes señores tribales que dependían de pensiones españolas. Estos pensionistas recibían dinero y compensaciones de España a cambio de un esfuerzo desde los puestos de poder para apaciguar sentimientos antiespañoles en sus cabilas. Muchos de ellos habían sobrevivido a la hambruna gracias a las pensiones españolas y traicionaron a sus pagadores para apoyar lo que entonces era un movimiento minoritario parecía peligroso.

A pesar de estas resistencias, las grandes familias pensionistas con el tiempo, y posiblemente debido a presiones de las cabilas, se fueron uniendo al movimiento antiespañol. Entre estas se encontraba la familia Al-Khattabi liderada por el patriarca Abd el-Krim el Khattabi, cadí de Axdir que había recibido pensiones de España durante años y cuyos hijos se habían formado parcialmente en España como recompensa a la lealtad hacia España de su padre¹⁰⁴. A principios de 1919 el hijo mayor, Mohamed Abd el-Krim, abandonó su posición como profesor en Melilla en un permiso al conocer el cambio de lealtad de su padre y decidió volver a Axdir para proporcionarle ayuda. Ese mismo año M'hamed Abd el-Krim, el hijo menor del cadí, abandonaba su puesto en la facultad de ingeniería de minas en Madrid tras recibir una carta de su hermano sobre la situación que empezaba

¹⁰¹ VIZCONDE DE EZA. *Mi responsabilidad en el desastre de Melilla...*, op. cit., p. 42.

¹⁰² C. R. PENNELL. *A Country with a Government and a Flag*, op. cit., pp. 65-66.

¹⁰³ Ídem.

¹⁰⁴ María Rosa de MADARIAGA. *Abd-el-Krim el Jatabi: la lucha por la independencia*. (Madrid: Alianza editorial, 2009)

a germinar en Axdir¹⁰⁵. Ninguno de los dos hermanos volvió a presentarse en su puesto de trabajo al comprobar los inicios de un movimiento antiespañol que ganaba más apoyos que otros intentos anteriores.

A pesar del creciente apoyo al movimiento antiespañol en las cabilas del Rif, la unidad aún era débil. Es importante recordar que las cabilas son unidades independientes y que no se había planteado la organización y unión de estas con anterioridad, lo que hacía que no se plantease aún en el ideario colectivo una unión. Mientras que se organizaba una resistencia contra los españoles, en la zona francesa de Marruecos también se organizaban movimientos anticoloniales, liderados por dos harkas de resistencia que colapsaron en 1920. Algunos expertos consideran que la caída de la resistencia antifrancesa pudo impulsar el movimiento español¹⁰⁶. Lo que sí estaba claro es que el movimiento antiespañol no contaba en 1920 con una unidad fuerte ni unos líderes claros. A su vez, 1920 marcaba el comienzo de las maniobras de ocupación del territorio lideradas por Silvestre. Estas maniobras de ocupación inicialmente parecían no provocar una resistencia por parte de las poblaciones rifeñas, lo que sí provocaron según iban finalizando eran un descontento en la población. Con el nuevo territorio conquistado, Silvestre pudo atacar directamente estos intentos de insurgencia, quedando registro de los bombardeos en Mayo de 1920 a las poblaciones de Alhucemas en las que se formaba una nueva harka contra el enemigo¹⁰⁷. Intentos de liderazgo de la harka contra España no faltaron, el propio Abd el-Krim el-Khattabi intentó una campaña para liderar el movimiento que no consiguió el apoyo suficiente para tener efecto alguno¹⁰⁸.

La aparición de un inesperado personaje mostró al Rif una posibilidad que aún no se consideraba plenamente: la unión. En septiembre de 1920 empieza a expandirse por el Rif el nombre de al-Sharif al-Idrisi¹⁰⁹, un hombre que se había autoproclamado «sultán del Rif» y que prometía usar sus poderes divinos para parar los continuos ataques españoles¹¹⁰. A pesar de tratarse de una figura pasajera cuyas afirmaciones se desmintieron rápidamente, al-Sharif al-Idrisi proporcionó una idea poco explorada hasta el momento: un Rif unido bajo la autoridad de una sola persona sin depender de un poder externo. Pero mientras el Rif intentaba organizar una resistencia efectiva, los españoles mantenían sus campañas de ocupación del terreno a la fuerza.

¹⁰⁵ Ídem.

¹⁰⁶ PENNELL, *A Country with a Government and a Flag*, op. cit., pp. 68-69.

¹⁰⁷ VIZCONDE DE EZA, *Mi responsabilidad en el desastre de Melilla como Ministro de Guerra*, op. cit.

¹⁰⁸ MADARIAGA. *Abd-el-Krim el Jatabi*, op. cit.

¹⁰⁹ Se conoce que este nombre no es real y su verdadera identidad sigue siendo desconocida. La existencia de este personaje se recoge en las cartas e informes del Servicio Histórico Militar de Melilla. Extraído de PENNELL, *A Country with a Government and a Flag*, op. cit.

¹¹⁰ Ídem.

Es importante para entender cómo se produjo la movilización de los rifeños contra los españoles, conocer la importancia de los zocos para estas poblaciones. Como se ha explicado anteriormente, las poblaciones en el Rif estaban repartidas por el territorio de forma bastante dispersa lo que dificultaba la comunicación entre ellas. La mejor ocasión para hablar entre cabilas y poblaciones era el zoco semanal donde se encontraban para la compra y venta, un acercamiento que permitía una comunicación directa. Ruiz Albéniz, que residió en el Rif durante años, llegó a hacer una relación entre los zocos y los movimientos de resistencia, afirmando que en los zocos se planeaban los ataques: «En el de Benisicar nació el proyecto de asalto a la mina [asalto a las minas de Beni Buifrufr], del de Farjana, los sucesos del 93, del de Nador la guerra de 1909»¹¹¹. Y la resistencia de 1921 se organizó en el zoco de Beni Bu Ayast, población de la zona de Alhucemas. En enero, semana tras semana, se fue incentivando a la población a unirse a la harka anti española mediante el perdón de multas existentes o incluso la amenaza de sanción para el que no se uniese. Llegados a este punto ya se puede señalar a una persona como líder de dicha harka a Mohamed Abd el-Krim, aunque no con un apoyo generalizado¹¹².

Solo meses después de la movilización de esta harka los españoles tomaron Sidi Dris, posición costera que les posicionaba muy cerca de las cabilas rifeñas que formaban la resistencia, y que hacía que el ejército alcanzase el «límite de elasticidad de las fuerzas»¹¹³ con las que Berenguer contaba para avanzar, peligrando el avance sin gran resistencia de las tropas. En los meses anteriores a la toma de Sidi Dris, Abd el-Krim fue afianzando su posición como posible líder del Rif, siendo un episodio notable la visita de Berenguer al Peñón de Alhucemas para reunirse con presos. Una instancia en la que Abd el-Krim mostró su poder al prohibir que ningún rifeño acudiese a la visita¹¹⁴. Las condiciones económicas del Rif habían mejorado en comparación con el año anterior y esto posibilitó la puesta en marcha de grandes cambios para el bando rifeño, como el reclutamiento masivo de cualquier varón en edad de guardar ayuno en Ramadán para luchar en el movimiento de liberación¹¹⁵. Con esta nueva realidad de organización contra España, Abd el-Krim recordaba que su intención para el Rif no era solo luchar contra los ataques españoles sino la creación de un «país con gobierno y bandera»¹¹⁶. Una independencia total de la zona, reivindicación que iba más allá de los intentos anteriores de rebelión contra los españoles.

¹¹¹ RUIZ ALBÉNIZ. *España en el Rif*, op. cit.

¹¹² León GABRIELLI. *Abd-el-Krim et les événements du Rif (1924-1926)*. (Casablanca: Éditions Atlantides, 1953).

¹¹³ Frase extraída del informe del coronel Morales a Silvestre, disponible en SHM, *Historia de las Campañas de Marruecos, Tomo III, op. cit.*, pp. 619-623.

¹¹⁴ MADARIAGA, *España y el Rif*, op. cit.

¹¹⁵ MADARIAGA, María Rosa de MADARIAGA. ««Rebeldes», contrabandistas y aventureros: las harkas rifeñas y sus aliados», op. cit., pp. 77-118.

¹¹⁶ PENNEL, *A Country with a government and a flag*, op. cit.

Capítulo IV

LA REPÚBLICA DEL RIF

*«Porque yo juzgo, y todos los míos lo creen así,
que la independencia es el honor de los pueblos.»*

Mohamed Abd el-Krim el Jattabi, 1922¹¹⁷

1. Organización del estado rifeño

1.1 El estado marroquí antes de Abd el-Krim

Como se ha mencionado anteriormente, existía una importante diferencia en la organización sociopolítica de Marruecos entre las tribus sometidas al sistema Majcén del sultán y aquellas que se oponían. La propuesta institucional y política de Abd el-Krim para la República del Rif suponía una innovación frente a una forma de gobierno que producía un amplio desacuerdo en la población como era el sistema Majcén. Frente a una estructura que se consideraba una versión distorsionada del modelo musulmán de estado, Abd el-Krim proponía una opción que respetaba la religión. Una estructura que unía las concepciones más contemporáneas de estado y las tradiciones democráticas de las tribus marroquíes para poder facilitar la modernización sin sacrificar las tradiciones cuya pérdida provocaba la oposición de las tribus siba.

Previo al colonialismo y a la República del Rif, el sistema Majcén estructuraba Marruecos sosteniéndose en una base: el sultán. Esta era la figura de un individuo que ostenta un poder dinástico, heredado de sus ancestros y al que hay que rendir lealtad al tratarse de un «representante de Dios en la tierra», pero que

¹¹⁷ Testimonio de Abd el-Krim concedido en 1922 disponible en Luis de OTEYZA. *Abd-el-Krim y los prisioneros*. 1º ed. (Madrid: Mundo Latino, 1924.) p. 120.

no tenía fundamento en la religión o el sistema legal islámico¹¹⁸. Lo que hizo que el Majcén crease una estructura estatal que pudiese mantenerse y fuese aceptada sin ese respaldo de los valores religiosos de la población. Esta estructura se dividía en dos cuerpos al servicio del sultán, uno militar denominado *mehalla* y otro estrictamente político que era el *makhzen* propiamente dicho¹¹⁹. Este modelo de Estado permitía la imposición de impuestos y castigos a discreción del sultán a la vez que controlaba las tensiones gracias a la rama militar. Sin embargo, la entrada de los Estados europeos en Marruecos, entrada que además se produjo a través de las tribus-majcén, mostró que existían nuevas posibilidades de gobierno a la vez que tomó el relevo de la lucha contra las tribus-siba.

Esta lucha que se agravó cuando las tribus más contrarias al sistema previo al protectorado vieron no solo que el sultán cedía una autoridad que no se consideraba suya a los europeos, sino que se mantenía a un lado mientras estos llevaban a cabo políticas orientadas en contra de los intereses del pueblo marroquí. El tratado de 1912 retiró cualquier capacidad del sultán de ejercer un poder *de facto* en Marruecos a favor del gobierno francés, y más tarde el español. Y las políticas impulsadas por los franceses en los años siguientes favorecían la toma de tierras a través de la colonización. Los rifeños, como parte de ese grupo que son las tribus-siba, observaron que el Majcén no solo perpetuaba un sistema contrario a su soberanía tradicional sino que también ayudaba al expolio y la colonización del territorio. Pero la defensa de la soberanía tradicional de las tribus también favoreció una lucha interna dentro de éstas al agudizar los particularismos de las comunidades. Los continuos conflictos por la obtención de poder de una tribu sobre otra en derecho consuetudinario de las poblaciones, sustituyendo paulatinamente la democracia tribal y los órganos elegidos por el control de los señores de la guerra y caudillos¹²⁰.

Cuando Abd el-Krim llegó al poder y planteó la creación de un nuevo estado independiente, debía considerar los problemas presentes en el Marruecos del momento para poder asegurar su resolución. A su vez, debía considerar con cautela los límites a los que las tribus-siba estaban dispuestas a llegar en la adopción de un nuevo sistema para evitar una nueva división del territorio. Y todo esto sin olvidar la importancia de la identidad rifeña —tanto conjunta como tribal— y la religión que vertebraba en mayor o menor porcentaje la población.

¹¹⁸ La existencia de la monarquía es una causa de debate en el mundo islámico. Lo que sí existe en el Corán, y a lo que se atiene Abd el-Krim para desacreditar al sultán de Marruecos, es su representación de Alá en la tierra de la que emana su poder. Porque en el Corán se recoge que la única autoridad indudable es la de Alá [Azora III: 25-26].

¹¹⁹ Abderrahman YOUSOUFI, «Les institutions de la République du Rif». En *Abd el-Krim et la République du Rif. Actes du colloque internationale d'études historiques et sociologiques 18-20 janvier 1973* ed. por René Galissot (Paris: Librairie François Maspero, 1976.) págs. 81-100.

¹²⁰ David M. HART. «Conflicting models of a berber tribal structure in the moroccan Rif : the segmentary and alliance system of the Aith Varyaghar.», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* 7 (1970): 93-99. <https://doi.org/10.3406/remmm.1970.1060>

1.2 La nueva concepción de Estado

Abd el-Krim era un hombre tribal con un apego importante al modelo de Estado creado por los cuatro califas ortodoxos descendientes del Profeta Mahoma. Este modelo de estado estaba estructurado en tres pilares fundamentales: el primero era la soberanía de la comunidad (*umma*), el segundo era un jefe de estado elegido (*emir* o *califa*) y un poder judicial independiente (*cadi*)¹²¹. También se había educado en la religión islámica y la sharía, lo que le hacía que favoreciese sistemas promovidos y respaldados por el Corán. Cabía esperar de su nuevo modelo de Estado la abolición de la institución del sultán, que como hemos mencionado anteriormente era incompatible con las normas del Islam, favoreciendo figuras no hereditarias como el Califa. Un Califa que se ajustase al modelo de los califas ortodoxos, que no fuese ni sagrado ni hereditario, responsable de sus acciones y que escuchase a la población. Siguiendo esta descripción se puede comprender fácilmente la decisión por un modelo de Estado «republicano» en el que el jefe de Estado debía ser elegido.

El mosaico de pequeñas «repúblicas» distribuidas por el Rif mantenía las tradiciones tribales a la hora de elegir a sus líderes, optando por un sistema representativo a través de la elección de notables para su participación en la *yemâ 'a*. Además de elegirse anualmente un líder de la tribu para ejecutar las decisiones tomadas en consejo. Este ejemplo de democracia representativa¹²² probaba ser el mejor campo para poner en marcha el nuevo proyecto de estado rifeño, siempre y cuando se pudiese alcanzar la unión. Abd el-Krim quería proporcionar al Rif una estructura estatal que, analizada hoy en día, puede apreciarse se ajusta a la concepción contemporánea de estado¹²³. Una estructura que causaba preocupación a los propios europeos que se establecían en las fronteras de la República del Rif como queda claro en las declaraciones del mariscal Lyautey, residente general francés en Marruecos: « Nada podría ser peor para nuestro régimen que el establecimiento, tan cerca de Fez, de un Estado musulmán independiente y modernizado [...] haciendo de Abd el-Krim un punto de atracción no sólo para nuestros propios disidentes, sino también para todos aquellos elementos marroquíes, especialmente los jóvenes, cuyas perspectivas se han ampliado por los recientes acontecimientos en el Este y en cuyas mentes se han desarrollado aspiraciones xenófobas¹²⁴.»

¹²¹ Pierre FONTAINE. Abd-El-Krim: origine de la rébellion nord-africaine. (Paris: Les sept couleurs, 1958)

¹²² Entiéndase por democracia representativa un sistema en el cual la población elige a una o varias personas para que lleve a cabo la toma de decisiones y la ejecución de las normas, no exactamente el modelo acuñado por el político estadounidense Alexander Hamilton en el s. XVIII. La organización tribal del Rif seguía un modelo representativo tribal antes de la creación del modelo americano.

¹²³ Entendiendo la definición de estado como «aquella comunidad humana que, dentro de un territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima» en Max WEBER. *El político y el científico*. (Madrid: Alianza editorial, 2021).

¹²⁴ Paul MARTY. *Le Maroc de Demain* (Paris: Comité de l'Afrique française, 1925)

La República del Rif fue creada siguiendo este modelo y fue liderada por su ideólogo Abd el-Krim hasta su disolución. En el gobierno se situó a miembros de la tribu de los Beni Urriaguel y familia de Abd el-Krim, manteniendo un componente tradicional, pero ocupando posiciones creadas siguiendo un modelo moderno de Estado. Los primeros pueblos que se unieron a la República del Rif fueron aquellos que lideraban la lucha contra el colonialismo, puesto que en su origen el Estado rifeño se creó por y para llevar a cabo una guerra de liberación. Pero este origen no causó problemas a la hora de abrir la posibilidad de adhesión de otras tribus según avanzase el conflicto y creciese el Estado. La delimitación del territorio siempre fue una cuestión problemática para Abd el-Krim, e incluso causó tensiones con las potencias europeas al querer cambiar las fronteras impuestas por éstos que separaban a tribus y no tenían en cuenta tradiciones indígenas. A pesar de las ambiciones de un Marruecos libre de colonialismos, Abd el-Krim supo cuáles eran los límites de elasticidad de su proyecto estatal, lo que hizo que a pesar de hablar de la «nación y el pueblo marroquí» no llevase a cabo una política extensiva a todo el territorio¹²⁵.

El proyecto inicial de una República del Rif, basada en lo que se podría considerar un «confederalismo de conveniencia»¹²⁶, fue útil en un principio para plantar la semilla de la unificación en las tribus del Rif. De la unificación de tribus no solo independientes sino en ocasiones antagónicas, radica el importante papel de Abd el-Krim como estadista. Al haber propuesto un modelo para la institucionalización del poder que llevó a la colaboración, mostró haber superado los obstáculos que habían dificultado el gobierno del Majcén durante décadas. Expertos han intentado teorizar la razón por la que fue posible la unión en ese momento histórico y no en anteriores ocasiones en las que los líderes tribales se reunieron, y el consenso mayoritario es la existencia de un shock externo que anteriormente no existía y que cambió la mentalidad de los rifeños: la guerra contra España. La forma tribal de aplicación de la justicia, la *ripublik* que se explicaba en el primer capítulo de este trabajo, estaba pensada para pequeños conflictos entre grupos reducidos como pueden ser dos familias o dos tribus y resultaba ser útil para esa función. Pero ante la lucha contra un agente mucho mayor que además no reconocía el sistema como válido, la centralización de la aplicación de justicia a través de una solución judicial resultó de extremada utilidad para el desarrollo de una sociedad unida¹²⁷.

¹²⁵ ROGER-MATHIEU, *Mémoires d'Abd-el-Krim*, op. cit.

¹²⁶ A. YOUSOUFI, «Les institutions de la République du Rif» op. cit.

¹²⁷ Idea presente en D.M. HART, *The aith warygher*: op. cit. y en A. YOUSOUFI, «Les institutions de la République du Rif» op. cit.

1.3 Instituciones de la República del Rif

La institucionalización del poder central en la República del Rif respondió a un estudio de las necesidades de la zona y de la población. Gracias a este conocimiento profundo se pudo crear un modelo de Estado que buscara solución a esas necesidades y a la petición de independencia de las tribus. El proceso de materialización de estos ideales que Abd el-Krim deseaba para el Rif se produjo en una reunión celebrada en Al Qama, en la cabila de Tamsaman, en 1920. En esta reunión participaron representantes de las cabilas de Beni Urriaguel, Tamsaman, Beni Tuzi y Bocoya, aquellas que lideraron la oposición a la ocupación española y que, como es comprensible, fueron los primeros grupos en adherirse al proyecto de la República del Rif. En este encuentro se produjo la decisión mencionada anteriormente de abandonar el modo tribal de resolución de conflictos para dar paso a la instauración de un sistema judicial centralizado¹²⁸. Con este nuevo sistema se reinstauraría la figura de un cadí, figura que Abd el-Krim había ejercido años antes en Melilla, y se esperaba que se acabase con la anarquía y forjase la unidad de los rifeños al evitar venganzas entre grupos¹²⁹.

Este primer movimiento para la institucionalización con la creación de un poder judicial pareció haber tenido buenos resultados, propiciando la desaparición de las disputas tribales y permitiendo que la «sed de justicia» se canalizara hacia los ataques de los españoles¹³⁰. Este fue el impulso, junto con la victoria en Annual, que la sociedad rifeña necesitaba para poder aceptar el siguiente paso de la institucionalización, la creación de una Asamblea Nacional que ejerciera los poderes legislativo y ejecutivo¹³¹. Esta Asamblea Nacional estaba formada por representantes de las tribus que se iban uniendo al proyecto republicano y se situaba como la piedra angular de las instituciones de la República del Rif. Su concepción no era algo extraño para la población porque se asemeja al sistema de organización tribal originario en el que un cabeza de tribu (*caid*) se reunía en una asamblea de notables junto con otros líderes tribales para discutir alianzas y conflictos. Esta Asamblea Nacional estaba liderada por un presidente, que recibía el nombre de emir, elegido por los representantes y que ostentaba el poder ejecutivo. Dada la situación de guerra en la que se encontraba sumida la República del Rif, entre las responsabilidades principales del emir se encontraban el mantenimiento del orden y la guerra. Abd el-Krim fue el único emir que tuvo la República del Rif y, para sus tareas ejecutivas, creó un gobierno estructurado en ministerios que guardan parecido con las que se podían encontrar en un estado occidental. De esta manera, el gobierno de la nueva República se estructuró en las siguientes

¹²⁸ Las referencias y detalles sobre esta reunión son escasos pero se pueden encontrar en ROGER-MATHIEU. *Mémoires d'Abd-el-Krim*, op. cit., p. 86.

¹²⁹ J. ROGER-MATHIEU. *Mémoires d'Abd el-Krim*. (Paris: Librairie des Champs Elysées, 1927), p. 86.

¹³⁰ Testimonio del periodista estadounidense Paul Scott Mowrer extraído de N.S. LOUTSKAÏA, «A propos de la structure intérieure de la République du Rif» *Recherches africaines* 4, 1960.

¹³¹ Ídem.

áreas, todas ellas ocupadas por hombres cercanos a Abd el-Krim: una delegación general del emir, encabezada por su hermano M'hamed Abd el-Krim; un ministerio de finanzas, ocupado por el tío del emir, Abdeslam el-Jattabi; el ministerio de justicia y educación, a manos del fquih Zerhouni; ministerio de relaciones exteriores, liderado por el cuñado de Abd el-Krim, Mohamed Azerkan; ministerio de interior, con el caid Lyazid al mando; y el ministerio de guerra controlado por Ahmed Boudra¹³². Hoy en día puede parecer llamativo que los miembros del gobierno tuviesen lazos familiares o fuesen allegados de Abd el-Krim, pero al tratar con una sociedad como era la rifeña en la cual los lazos familiares vertebraban las relaciones interpersonales es más comprensible la asignación de puestos. Al formar un gobierno es normal buscar a personas que ocupen los cargos delegados y en las que se confíe que puedan realizar un trabajo correcto. Debido al modelo de socialización y relación que se presentaba en las sociedades rifeñas, en las que estas se concentraban en la cabila y la familia, es comprensible que la confianza para la creación de un gobierno que cumpliera los objetivos impuestos recayese sobre familiares y allegados de Abd el-Krim.

Tras la victoria en Annual en 1921, llegó la proclamación de independencia de la República del Rif y se organizaron los poderes de manera provisional para la redacción de un proyecto constitucional del nuevo estado independiente. No se conoce con exactitud si se llegó a completar ese proyecto dado que las únicas referencias actuales que tenemos de ese texto constitucional es a través de testimonios¹³³. Lo que sí se puede corroborar es la opinión de Abd el-Krim sobre la importancia de que Marruecos pudiese disfrutar de un régimen constitucional. En un documento redactado desde El Cairo en 1962, en el que habla sobre la Constitución propuesta por Hassan II para el reino de Marruecos, Abd el-Krim resalta la importancia de una constitución legítima redactada por un órgano electo que represente de manera auténtica a la población¹³⁴. Y es que la representatividad de los órganos políticos era un aspecto importante del modelo de Estado planteado por Abd el-Krim, no solo para la redacción de una constitución sino para el verdadero funcionamiento de la República. La Asamblea Nacional era un órgano representativo de la sociedad que sería renovado tras el cumplimiento de legislaturas de tres años, y a su vez sería la encargada de nombrar al gobierno de República¹³⁵. El planteamiento de estas elecciones de representantes quedó sin demarcar al no haber alcanzado la República del Rif un periodo de estabilidad

¹³² Esta lista de miembros del gobierno está simplificada pero denota los miembros que más peso tuvieron en la administración rifeña. Para una lista más extensiva consultar D.M. HART. *The aith warygher*, op. cit., p. 380.

¹³³ En especial el testimonio de ulema Hassan Boghdadi, consejero de Abd el-Krim, sobre el proyecto de constitución que se puede encontrar en A. YOUSOUFI, «Les institutions de la République du Rif » op. cit.

¹³⁴ El congreso habla de esta carta pero no la cita. Si puedes, busca también en Madariaga y lo que encuentres de su destierro en Egipto.

¹³⁵ Documento 11/23217/12861 del Archivo de la Liga de Naciones.

que les permitiese la renovación de los poderes y llevase a la realización del proyecto estatal completo.

El otro gran poder presente en el estado rifeño es el poder judicial. Como se ha mencionado anteriormente el Rif era un territorio en el que se combinaba el derecho consuetudinario de las tribus junto con algunos aspectos del derecho islámico. Dentro del gran avance para la unidad que supuso la centralización de este poder, podemos analizar las diferentes instancias normativas y judiciales que se establecieron.

Normativamente, el Estado rifeño mantenía un ordenamiento jurídico similar al de cualquier otro estado islámico. En la pirámide normativa se encontraba la sharía, la ley fundamental islámica, mientras que en la base se encuentran los dahires, legislación dictada por los poderes legislativo y ejecutivo. La sharía es a la vez una ley que orienta la dirección de la producción normativa del poder legislativo y la ley que marca los códigos, derecho y deberes de aplicación a los ciudadanos. La aplicación de una misma ley para todos los territorios que se adherían a la República supuso el final de las grandes disputas entre tribus y posiblemente acentuó un sentimiento de igualdad entre las cabilas¹³⁶. Otro gran cambio que trajo la aplicación de la sharía a todo el territorio fue la abolición de prácticas tribales que dificultaban el progreso como la esclavitud, que no era una práctica generalizada en el Rif pero sí presente en tribus como los Senhaja¹³⁷, los castigos que involucrasen daños a la integridad física de las personas y la discriminación contra los judíos. La sharía imponía a su vez la base para la organización fiscal del Estado, regulando el impuesto del *zakat*, que se trata de uno de los cinco pilares del Islam, y guía para otros impuestos como podían ser impuestos de mercado o de aduanas. Los dahires, sin embargo, eran normas legislativas que emanaban de la Asamblea Nacional o del gobierno en caso de delegación. Su tarea era completar y detallar las normas legislativas presentadas en la Sharía para ajustar el sistema jurídico a las necesidades de un estado cambiante y cada vez más modernizado.

En cuanto a la aplicación de las leyes, la República del Rif mantuvo el sistema previamente existente y añadió ciertos avances. La primera instancia de justicia la ejercía el caíd como jefe de la tribu, que se mantuvo como unidad administrativa en la República, y en el caso de los clanes dentro de una tribu correspondía al *sheikh* como jefe del clan. Entre sus tareas se encontraba la aplicación de los dahires dictados por la autoridad central y de sancionar su incumplimiento. Una de las novedades que Abd el-Krim instauró fue la posibilidad de recurrir sanciones administrativas o judiciales decretadas por el caíd a una instancia superior¹³⁸. De esta manera se evitaba el abuso o las posibles represalias que causasen frustración en la población y se hacían valer los beneficios de un poder centralizado. La

¹³⁶ David M. HART. *Tribes and society in rural Morocco*. (Londres: Frank Cass, 2000).

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ N.S. LOUTSKAÏA, *op. cit.*, p. 18.

Sharía, su estudio y su aplicación correspondía a los cadís pero solo se utilizaba en casos de solución de conflictos importantes, al considerarse que los dahires debían adherirse a las normas de la Sharía y no contradecirlas.

Para mencionar las tareas de otras áreas del gobierno rifeño es interesante mencionar que, a pesar de que las actividades estatales se centraban en la guerra que se libraba contra España, existían políticas que se planteaban de cara a la llegada de la paz como la creación de un sistema educativo moderno. El propio Abd el-Krim mostró su interés en la creación de este sistema firmando anuncios para la contratación de profesores que luego se publicaron en la prensa de otros países¹³⁹.

1.4 Símbolos y movilización colectiva

Habiendo mencionado la aspiración de Abd el-Krim de convertir el Rif en un «país con un gobierno y una bandera»¹⁴⁰, puede ser interesante analizar de manera breve los símbolos que fueron creados para representar la República del Rif. Si acudimos a definiciones de lo que significa un símbolo, podemos encontrar que «un símbolo es un signo que junta significado y significante de forma arbitraria, pero que mantiene alguna analogía con la realidad descrita»¹⁴¹. De esta manera, el símbolo sería el objeto en el que una persona decide plasmar sus ideales sobre una causa o reivindicación. Un objeto que puede tener mayor o menor sentido pero que se puede relacionar con la causa en sí. En el caso del Rif podemos encontrar distintos símbolos que representaron la lucha por la independencia e incluso algunos que se propusieron pero no llegaron a serlo.

El primer símbolo que viene a la mente cuando se piensa en un Estado es indudablemente la bandera. La República del Rif adoptó una bandera al declarar su independencia que era distinta a la que se había otorgado al Protectorado español y distinta también de la que representaba al poder del sultán. Esta bandera presenta un fondo rojo y un cuadrado blanco apoyado en su vértice en la posición central, sobre el que se encuentran una luna menguante y una estrella de seis puntas verdes. La luna menguante, popularmente conocida como media luna, es un símbolo ligado al Islam desde el Imperio Otomano y que se ha ido adoptando a lo largo de los países y comunidades islámicas. En muchas ocasiones acompañada de una estrella, en el caso de la República del Rif de seis puntas. Los orígenes de este símbolo no son conocidos, pero se cree que puede remontar a la importante figura que representa la luna en la religión puesto que sigue el calendario lunar¹⁴². Estos símbolos recalcan la importancia que tenía la religión islámica para la Re-

¹³⁹ Artículos publicados en Argelia en el periódico *Lisan-ed-Dine* en 1922. Citado en YOUSOUFI, «Les institutions de la République du Rif» op. cit.

¹⁴⁰ PENNEL. *A country with a government and a flag*. op. cit.

¹⁴¹ Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY. *Análisis de políticas públicas*, (Madrid: Tecnos, 2013), pp. 49-50.

¹⁴² José Manuel ERBEZ, «Símbolos del Islam» en *Banderas, boletín de la Sociedad Española de Vexilología* 99 (2006). Disponible en: https://issuu.com/vexilo/docs/simbolos_del_islam

pública del Rif y su gobierno. Aunque el detalle más importante de la bandera probablemente se trate de los colores utilizados. Los colores verde, rojo y blanco fueron adoptados en 1914 como los colores de la nación árabe, idea defendida por el movimiento panarabista. Este movimiento, que había surgido a principios del s. XIX en Siria, sufrió un gran cambio a consecuencia del colonialismo y adoptó una postura antifrancesa y antibritánica¹⁴³. El rojo representa la lucha del pueblo árabe y el sacrificio, el color verde está relacionado con la figura del profeta Mahoma puesto que se cree que el manto sobre el que rezaba era verde y, por último, el color blanco representa la pureza en la religión musulmana¹⁴⁴. Estos colores se pueden encontrar hoy en día en las banderas de la mayoría de países del norte de África y de Oriente, todos aquellos en los que la religión islámica y el panarabismo tuvieron influencia. También son de especial importancia en el contexto posterior a la República del Rif, puesto que Abd el-Krim se convirtió tras su destierro en la isla de Reunión y Egipto en una figura de gran importancia para el mundo árabe y el movimiento panarabista.

Pero los símbolos representativos de la lucha rifeña no son solo visuales. Como se ha mencionado anteriormente, las tribus rifeñas no escribían su historia sino que se transmitía oralmente entre generaciones. Debido a esto se conocen muy pocas muestras de la atención historiográfica que se le ha dado en el Rif a lo sucedido en Annual y en la guerra. Mientras que para España esta guerra dio lugar a un importante ciclo literario sobre los acontecimientos y su importancia, no se puede decir lo mismo para el Rif. Algunas teorías apuntan no solo a la falta de historia escrita de las tribus rifeñas, sino a la acción censuradora del propio gobierno marroquí. Es vital recordar que Abd el-Krim no solo luchaba contra la ocupación española, sino que buscaba formar un Estado y gobierno alternativo al del sultán, además de que las acciones llevadas a cabo por las potencias europeas contaban con el beneplácito del sultán¹⁴⁵. Este detalle histórico ha hecho que la celebración de lo que muchas personas consideren un hito para el nacionalismo marroquí en el propio país se considere un momento de delicada consideración¹⁴⁶.

El único vestigio de la literatura rifeña sobre la Guerra del Rif que ha llegado hasta hoy en día es la epopeya de *El Poema de Dhar Oubarran* (Poema del Monte Abarrán). Esta producción poética era cantada por trovadores durante la

¹⁴³ Juan Carlos PEREIRA (coord.). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Barcelona: Ariel, 2008, pp. 1887-1888.

¹⁴⁴ José Manuel ERBEZ, «Símbolos del Islam» en *Banderas, boletín de la Sociedad Española de Vexilología* 99 (2006). Disponible en: https://issuu.com/vexilo/docs/simbolos_del_islam

¹⁴⁵ Por la naturaleza de la figura jurídica del Protectorado, las acciones llevadas a cabo por las potencias «protectoras» se hacían a nombre del sultán y, supuestamente puesto que es dudoso hasta qué punto, con la autorización de este.

¹⁴⁶ Siendo considerado por algunos incluso como «memoria prohibida» debido al rechazo de Abd el-Krim a la monarquía que tomó el control tras la independencia de Marruecos. Krafft, Raphael y Roux, Charlotte: «Abdelkrim, une mémoire interdite» (documental), *France culture*, 2012. Disponible en: <https://www.franceculture.fr/emissions/la-fabrique-de-l-histoire/une-autre-histoire-du-maghreb-auxxeme-siecle-24-abdelkrim-une>

guerra para transmitir las acciones de la resistencia y con el tiempo pasó a formar parte de la cultura popular¹⁴⁷. También reafirma lo expresado anteriormente en este trabajo y es que la victoria en el Monte Abarrán, que no fue considerado de gran importancia por el mando del ejército español, supuso un hecho de notable importancia para el Rif pues significaba una gran victoria ante los españoles. Aunque al tratarse de una composición popular se fueron uniendo a la historia principal de la epopeya el resto de victorias del ejército rifeño. Así podemos encontrar versos en los que se habla de la victoria en el Monte Abarrán y de los combates en Annual y Monte Arruit:

17 ¡Oh, Monte Abarrán! ¡Oh caries de los huesos!
 18 donde estalló el cañón y se mordieron los caballos,
 19 donde tirados como peces estaban los soldados
 20 cuyos cascos quedaron como pimientos cocidos,
 21 donde murió el gobernador y también el traductor¹⁴⁸.
 52 Se movilizó el *arumi*¹⁴⁹ contra Annual y Monte Arruit,
 53 ¡Oh, Mohamed ben Abd el-krim! el libre combatiente,
 54 en la posición de Buymeyan fuegos se prendieron,
 55 en la de Tmammacht gritos apenados se escucharon¹⁵⁰.

El poema también hace mención entre sus versos de la brutalización de la guerra, mencionando los bombardeos aéreos y la muerte y destrucción que estos trajeron a las poblaciones del Rif. Es de especial interés el verso en el que se hace referencia a quiénes lucharon contra los españoles.

44 vosotros los rifeños sois siempre combatientes,
 45 luchasteis con vuestras manos, lucharon también las mujeres,
 46 con botijos de agua en su espalda, subían roquedales,
 47 siempre iban cuesta arriba y cargadas¹⁵¹.

La mención de la participación de las mujeres en la guerra es importante, puesto que los estudios antropológicos realizados en las tribus rifeñas mencionan la gran separación de los sexos en la sociedad. Mientras que los hombres se dedicaban a la política tribal, las mujeres cargaban con el peso del trabajo manual

¹⁴⁷ Mohamed ABRIAGHACH. «España Y La Batalla De Annual En El Poema De Dhar Oubarran. (Epopeya poética rifeña De 1921)». *Studia Historica. Historia Contemporánea* 39 (2022):73-92. <https://doi.org/10.14201/shhc2021397392>.

¹⁴⁸ Ídem.

¹⁴⁹ *Arumi* es el nombre de origen *chelja* que recibían los extranjeros por parte de la población rifeña. En este poema hace referencia al ejército español.

¹⁵⁰ Ídem.

¹⁵¹ Ídem.

doméstico¹⁵². Sin embargo, la principal teoría indica que esta sociedad dividida no se pudo sostener cuando sufrió un shock exógeno tan importante como fue la guerra y que las mujeres ocuparon un papel importante tanto en la resistencia al colonialismo como en el conflicto en sí¹⁵³. Este verso, unido con estudios preliminares sobre la cuestión, abre una nueva línea de investigación sobre la Guerra del Rif que anteriormente ha sido poco considerada.

Estos son dos ejemplos de la adopción de símbolos para poder representar la lucha de la población rifeña por la liberación. También se puede argumentar la conversión de Abd el-Krim en un símbolo de la resistencia rifeña. Esta conversión fue un hecho que, de existir, se produjo después de la guerra una vez la República del Rif desapareció. Abd el-Krim se convirtió para el mundo árabe en una muestra de la rebelión contra la fuerza colonial y en el mundo árabe fue considerado una figura importante para el nuevo panarabismo y la colaboración entre países árabes.

2. Relaciones de la República con la sociedad internacional

Debido a la magnitud del conflicto al verse envueltas dos potencias europeas, también es posible estudiar el conflicto rifeño, y la República del Rif, desde el contexto internacional. Múltiples agentes extranjeros vieron en la guerra y el conato de independencia del Rif una oportunidad para conseguir beneficios, sobre todo en forma de concesiones para la extracción minera. Son notables en los intentos de reconocimiento de la República del Rif múltiples personalidades británicas como John Arnall que, entre otras cosas, actuó como mediador entre los representantes de la República y la Sociedad de Naciones. Además, el propio Abd el-Krim supo que el establecimiento de relaciones diplomáticas con otros estados y la internacionalización del conflicto eran las mejores opciones para optar al reconocimiento del nuevo estado¹⁵⁴. Y la mejor carta para una negociación internacional era el suelo rico en minerales de algunos territorios del Rif. El Rif sufrió una oleada de fiebre minera a principios del s. XX a partir del descubrimiento de múltiples campos minerales con potencial de explotación al sur de Melilla¹⁵⁵. Entre las múltiples aventuras empresariales que buscaron obtener derechos para la explotación de las minas podemos encontrar la Compañía Española de Minas del Rif, pero también encontramos representados los intereses internacionales.

¹⁵² D.M. HART. *The aith warygher*, op. cit.

¹⁵³ PENNEL, C.R. «Women and Resistance to Colonialism in Morocco: The Rif 1916-1926» en *The Journal of African History* 28 (1987): pp. 107-118.

¹⁵⁴ Dirk SASSE, *Franzose, Briten und Deutsche im Rifkrieg 1921-1926*. Paris: Deutschen Historischen Institut, 2006. p. 205.

¹⁵⁵ José Aurelio GUTIÉRREZ DE LA PAZ, «La explotación de mineral de hierro en el Rif», en *Bibliotheca Hispana* 3 (1952) S. 349 y siguientes.

Analizando los principales apoyos europeos que recibió la causa rifeña, podemos encontrar como una gran parte de ellos está ligado al interés por el mineral rifeño.

El primero de estos apoyos en aparecer en los registros fue el anteriormente mencionado John Arnall, candidato no electo del partido laborista británico que medió en la Sociedad de Naciones para la consideración de la causa rifeña en este organismo. En el primer documento enviado, registrado en la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de 1921, Arnall introduce el dossier de documentos pidiendo una audiencia para que el gobierno del Rif pudiese defender su independencia ante la sociedad internacional¹⁵⁶. En este mismo documento también mencionaba haber sido el único europeo que vivió en el Rif como «hombre libre», una declaración claramente infundada pues hay testimonios anteriores de la misma ocurrencia, e incluía datos completamente distintos a la realidad. Entre otros datos erróneos mencionaba el idioma de la población como «shila» y explicaba su origen en el cartaginés, también falso pues se sabe que se hablaba el chelja proveniente de dialectos bereberes. A lo largo de todo el documento se pueden apreciar la narración escrita por Arnall de unos eventos que más que ayudar la causa rifeña hacían dudar del tipo de apoyos que recibían. A lo largo de la apelación a la Sociedad de Naciones se pueden apreciar que algunas afirmaciones están subrayadas, probablemente para destacar párrafos no verídicos y se puede encontrar adjunta a la apelación una nota en la que, tras consideración, ninguna acción parece posible.

Sin embargo, la negativa de la Sociedad de naciones, a la que envió múltiples apelaciones y documentos más a lo largo de los años, no frenó su apoyo a la causa rifeña. Recibió en 1922 una delegación con dos representantes del gobierno del Rif en Londres e intentó que el propio gobierno británico recibiese a los representantes¹⁵⁷. Argumentó que el norte de Marruecos nunca había estado plenamente bajo el control del sultán, lo que invalidaba los acuerdos firmados en el Acta de Algeciras para ese territorio. Sin embargo, la respuesta del gobierno británico fue rotundamente negativa puesto que significaría recibir a los representantes de las cabilas que se habían rebelado contra España, que en ese momento era país amigo de Reino Unido¹⁵⁸. A pesar de los múltiples intentos de John Arnall para el reconocimiento de la independencia del Rif, nunca obtuvo el apoyo que esperaba de la política británica. Algunas teorías, apoyadas en la nota anteriormente mencionada de la Sociedad de Naciones y otros documentos oficiales, consideran que el ejecutivo británico desconfiaba de Arnall por informaciones previas que habían recibido de él y porque su posición ante el conflicto no era neutral. John Arnall tenía importantes intereses económicos en Marruecos en la explotación de

¹⁵⁶ Documento 11/15652/12861 del Archivo de la Sociedad de Naciones.

¹⁵⁷ Julián PANIAGUA LÓPEZ. «Gertrude Arnall, la espía inglesa de Abd-el-Krim y otros aliados.» En SANTIRSO RODRÍGUEZ, M. y GUERRERO MARTÍN, A. (eds.), *Mujeres en la guerra y en los ejércitos*. Madrid: Catarata, 2019.

¹⁵⁸ SASSE, *Franzose, Briten und Deutsche, op. cit.*, pp. 264-285

las minas, por lo que se cree que los esfuerzos por conseguir la independencia del Rif iban ligados a posibles recompensas posteriores por parte de Abd el-Krim. Si hay que agradecerle, sin embargo, el envío de documentos oficiales del gobierno de la República del Rif a la Sociedad de Naciones puesto que permiten conocer detalles tan importantes como la periodicidad de las elecciones o el manifiesto de independencia a las naciones civilizadas¹⁵⁹.

En segundo lugar es importante mencionar la figura de Charles Alfred Percy Gardiner, financiero que buscaba lucrarse a costa de la necesidad de financiación de la República del Rif. Tras negociaciones con M'hamed Abd el-Krim, en calidad de ministro de Asuntos Exteriores de la República, y con Abd el-Krim se llegó al acuerdo de que Gardiner efectuaría el pago de un millón de libras esterlinas. A cambio de esta cuantía Gardiner obtendría derechos sobre la explotación de bosques, minas y suelos; la construcción de infraestructuras para el transporte, como el ferrocarril y las carreteras; monopolio sobre las comunicaciones y el transporte marítimo y el control de aduanas. Se le concedió, a su vez, el poder para fundar un Banco estatal para el Rif. Abd el-Krim y la República del Rif no llegaron a recibir nunca el dinero acordado. Gardiner, que se presentaba como hombre de negocios y fundador de su propia compañía de construcción de buques, llevaba a cabo negocios de contrabando de armas y acumulaba importantes deudas en su país. Intentó firmar un contrato vinculante e indisoluble con la República del Rif para formalizar las concesiones anteriormente mencionadas por un periodo de 99 años¹⁶⁰. Gardiner intentó hacer efectivo el poder otorgado para fundar un Banco estatal del Rif, llegando incluso a imprimir una divisa propia para el estado independiente que recibía el nombre de *rifiya* y en el que aparecía la imagen de Abd el-Krim. Es posible que su intención fuese intentar cambiar estos nuevos billetes por lo que él había establecido como el cambio en moneda francesa con el objetivo de lucrarse. Sin embargo, esta divisa fue rechazada por los rifeños y devuelta a Gardiner¹⁶¹. La participación de Gardiner en la causa rifeña demostró la importancia que el gobierno de la República otorgaba a la aceptación de actores internacionales del nuevo estado y en el establecimiento de negociaciones diplomáticas. Era tal el interés de la República de crear relaciones bilaterales con otros estados que en la Declaración de Estado e Independencia, remitida a la Sociedad de Naciones, el gobierno del Rif hace saber que: se permitiría la entrada a todo comerciante, científico y empresario que quiera establecerse en su territorio, además de prometer mantener la seguridad de nacionales extranjeros que quisiesen visitar el país.¹⁶²

Otro aliado importante para la República del Rif en Europa fue Gordon Canning, que guardaba relación con la familia Arnall. Canning era oficial de reserva

¹⁵⁹ Documento 11/23217/12861 en el Archivo de la Sociedad de Naciones.

¹⁶⁰ MADARIAGA, *Abd-el-Krim el Jatabi, op. cit.*, p. 456

¹⁶¹ Ídem.

¹⁶² Documento 11/23217/12861 del Archivo de la Sociedad de Naciones.

del ejército británico y por los documentos que se tienen puede pensarse que, a diferencia de las dos figuras anteriores, su intención era realmente humanitaria. Se empezó a hacer oír en relación a la causa rifeña a partir de 1925¹⁶³. Trató que tanto el ejército británico como el francés reconociesen la independencia del Rif a la vez que se postuló como mediador para un alto al fuego en la guerra. Para presionar a su gobierno para que considerase el apoyo a la República del Rif, intentó reavivar la disputa colonial franco-británica argumentando el peligro para su país de que Francia ocupase una parte del Rif. Sin embargo, la acción más sonada de Canning en relación a la defensa de la República fue la creación de una entidad que recibió el nombre del *Riff Committee*. Esta entidad, con sede en Londres, fue fundada en julio de 1925 y sus objetivos comprendían la promoción de la lucha de los rifeños por la independencia y su reconocimiento como beligerantes¹⁶⁴. Esta última sería de verdadera importancia puesto que la declaración como beligerantes permitiría que el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) enviase de manera libre auxilio médico y humanitario a la población del Rif víctima de los bombardeos aéreos. Durante los años veinte del siglo XX, lo que hoy en día conocemos como Derecho Humanitario Internacional estaba en proceso de codificación por lo que los límites de actuación para el CICR eran cambiantes. En 1921, las actas de la X Conferencia Internacional de la Cruz Roja incluían cláusulas por las que se consideraría víctima de un conflicto a la población civil y no solo a los combatientes. Sin embargo este cambio no se puso en práctica hasta más tarde¹⁶⁵. Lo que dejó a las víctimas del Rif descubiertas de atención ya que las potencias que eran consideradas beligerantes, España y Francia, se negaban a la intervención del CICR¹⁶⁶. Es gracias a la intervención de Canning y del Riff Committee que se presionó a la Sociedad británica de la Media Luna Roja para realizar incursiones en el Rif que prestasen ayuda y auxilio a la población civil¹⁶⁷.

3. Final de la República del Rif y su presencia en la memoria internacional

La República del Rif se disolvió cuando Abd el-Krim y gran parte del gobierno rifeño se entregaron a las autoridades francesas sin haber recibido el reconocimiento de ningún otro Estado. Sin embargo, con el fin del Estado no terminó la influencia que tuvo la resistencia rifeña en el mundo. En su exilio en la Isla de Reunión, Abd el-Krim escribió sus segundas memorias y mantuvo su oposición a

¹⁶³ MADARIAGA, *Abd-el-Krim el Jatabi*, op. cit., p. 459

¹⁶⁴ SASSE, *Franzose, Briten und Deutsche*, op. cit., pp. 316-346.

¹⁶⁵ Jean PICTET. *Development and principles of International Humanitarian Law*, Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. pp. 44 y ss.

¹⁶⁶ Pablo LA PORTE. «Víctimas del Rif (1921-1926): memoria, acción humanitaria y lecciones para nuestro tiempo.» En *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 10 (2011): 116-133.

¹⁶⁷ PANIAGUA, «Gertrude Arnall...», op. cit., p. 212.

la situación de Protectorado que vivía su país. La influencia de la lucha por la independencia del Rif no solo se sintió en Marruecos, la gran parte del mundo árabe se mantenía atento al intento de independencia contra los colonos en el Norte de Marruecos. Otros dirigentes importantes que vinieron después de la caída de la República prestaron atención a las tácticas y las victorias de los rifeños.

La situación del Rif era de especial interés para el mundo musulmán por las repercusiones que pudiesen tener los acontecimientos para otros Estados. Consciente de esta situación el mariscal francés Lyautey, Residente general en el Protectorado francés, prohibió la venta o distribución de periódicos de distintos editores en El Cairo, Túnez y Argel¹⁶⁸. De esta manera censuraba los periódicos cuyas informaciones sobre el conflicto pudiesen suscitar en la población sentimientos de hostilidad hacia los administradores franceses. Mientras se prohibía su difusión en el Protectorado francés, estos diarios se hacían eco de las hazañas rifeñas contra España y Francia como si de su propia lucha se tratase. Uno de los apoyos más importantes de la independencia rifeña fue la autora egipcia Huda Sha'arawi, líder del movimiento feminista en Egipto que desde su propia revista *L'Égyptienne* realizaba alegatos a favor de la liberación de los rifeños del colonialismo europeo. En uno de ellos comparaba la desolación del Rif a las masacres de Damasco, Palestina e Iraq, defendiendo a aquellos pueblos que habían puesto sus esperanzas en los Estados que se declaraban los defensores del derecho y que a cambio habían recibido solo destrucción¹⁶⁹. Apelando a un nacionalismo árabe, intentó concienciar a sus lectores de que el Rif no es una nación lejana y sin relación con Egipto, sino que son vecinos y hermanos árabes que merecen su simpatía¹⁷⁰. Estos alegatos despertaron sentimientos muy contrarios de aquellos que defendían las acciones del colonialismo francés, al considerar que una mujer perteneciente a la élite egipcia no debía apoyar una causa basada en la barbarie como la del Rif. En respuestas a este artículo se acusó a Sha'arawi de francofilia y de apoyar un nacionalismo islámico que era el causante de las muertes en el conflicto que ella misma defendía¹⁷¹.

La posición de Huda Sha'arawi era la misma que la de otros miembros de las élites musulmanas que esperaban un progreso para acercarse a las civilizaciones occidentales, pero que rechazaban tajantemente el colonialismo como vía para el progreso. Abd el-Krim representaba para estas élites el ejemplo de trabajar para conseguir ese progreso a la vez que se lucha activamente contra la ocupación colonial. A la vez que se oponía militarmente a la ocupación del territorio, nunca cerró la puerta a una colaboración económica con los españoles siempre que fuese como iguales. Representaba la idea de defender la integridad de su pueblo

¹⁶⁸ *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, febrero de 1925, p. 310.

¹⁶⁹ Artículo citado por el *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, febrero de 1926, p. 71.

¹⁷⁰ Ídem.

¹⁷¹ Respuesta al artículo previo escrito por René VANLANDE, «Les calomnies contre l'action française de la France», *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, febrero de 1926, pp. 71-72.

incluso si significa abandonar los ideales de progreso occidental, llegando Abd el-Krim incluso a apelar a la religión y la yihad para movilizar a la población para su causa¹⁷². Este fenómeno no fue extraño ni nuevo, habiéndose producido hasta en la propia Guerra de Independencia Española entre 1808 y 1814. Como mencionaba Karl Marx, «con el fin de fomentar el espíritu patriótico del pueblo, la minoría revolucionaria no vaciló en apelar a los prejuicios nacionales de la vieja fe popular»¹⁷³. Abd el-Krim perteneció, como muchas de estas élites que ahora le observaban, a una de las primeras expresiones del movimiento salafista basada en el humanismo y que en ocasiones se ha tratado de «liberalismo islámico»¹⁷⁴. Esta corriente del salafismo confiaba que la ayuda de Occidente podría reformar y modernizar las sociedades islámicas. Cuando se pudo apreciar que esas esperanzas no se cumplían, el salafismo fue sufriendo un cambio hacia el radicalismo de los Hermanos Musulmanes con el que relacionamos al concepto hoy en día. La ideología de Abd el-Krim, Huda Sha'arawi y la de otros notables como Ali Abderraziq no se basaban en el salafismo radical, sino en esa versión previa que confiaba en el progreso para las sociedades islámicas. Más allá de los alegatos de Sha'rawi y la atención de las élites musulmanas, la República del Rif recibió apoyo de comunidades musulmanas de países como India, que sin ser árabes consideraban la lucha rifeña cuestión de defensa de la fe islámica¹⁷⁵.

El efecto más claro de la impresión que dejó la lucha por la independencia más allá de las fronteras marroquíes se puede apreciar en el viaje de Abd el-Krim cuando en 1947 el gobierno francés le concedió permiso para trasladarse desde la isla de Reunión, donde había pasado veinte años de exilio, a Francia. Este traslado se produjo en un momento clave pues el apoyo a los franceses en Marruecos se encontraba en mínimos históricos y el sultán Mohamed V apoyaba el discurso independentista y anti-francés. Esta situación llevó a pensar que la razón para el traslado de Abd el-Krim fuese asustar al sultán ante la cercanía de un líder que había tenido más apoyo en Marruecos que él¹⁷⁶. El viaje, que se produjo en barco, contaba con múltiples paradas a lo largo de la costa africana. En todas las paradas Abd el-Krim y su familia fueron recibidos por la población y notables del país¹⁷⁷. Notable fue la parada que realizó en Suez donde le recibieron el gobernador de la ciudad, el delegado de la Liga Árabe, el Presidente del Frente de Defensa de África del Norte y el director de la oficina del Magreb Árabe. Se convocó una rueda de prensa en el propio puerto para escuchar las palabras de Abd el-Krim, entre las cuales pidió al delegado de la Liga Árabe que se aceptase a Marruecos

¹⁷² A pesar de apelar a la yihad para la movilización, Abd el-Krim era contrario a la idea de guerras santas pues consideraba que su momento ya había pasado. GABRIELLI, *Abd-el-Krim et les événements*, op. cit., p. 85.

¹⁷³ KARL MARX, «Revolutionary Spain», *New York Daily Tribune*, 9 de septiembre de 1854.

¹⁷⁴ MADARIAGA, *Abd-el-Krim el Jatabi*, op. cit., p. 474

¹⁷⁵ Documento 11/41612/12861 del Archivo de la Sociedad de Naciones.

¹⁷⁶ Charles-André JULIEN, *L'Afrique du Nord en marche*. (Paris: OMNIBUS, 2002) p. 318.

¹⁷⁷ Mohamed AMEZIAN, *Abdelkrim Khattabi et son rôle dans le Comité de libération du Maghreb*. (Bagdad : Université de Baghdad, 1988), pp. 90-91

para formar parte de la organización¹⁷⁸. Con estas declaraciones no solo marcaba su vuelta a la vida política del mundo árabe, también recordaba su posición dentro de su país y la autoridad que seguía teniendo al pedir la entrada de Marruecos sin la consulta del sultán o de Francia. Fue durante esta parada en Suez en la que se planteó su estancia en Egipto, estancia que él aceptó y se hizo efectiva al huir de las autoridades francesas que le transportaban hasta Francia acogiéndose a la protección del rey Faruq I de Egipto¹⁷⁹.

Se pueden encontrar vestigios de la lucha rifeña incluso en conflictos por la libertad de los pueblos lejos del mundo árabe. Cuando en 1949 Vietnam se enfrentaba a Francia por la liberación del país, el propio Ho Chi Minh pidió que se enviase una carta a Abd el-Krim, que por aquel entonces se encontraba en El Cairo. Esta carta, que empieza alabando la lucha contra los franceses que había llevado a cabo décadas atrás, tenía como objetivo convencer al líder rifeño de que ejerciese la autoridad que aún gozaba para convencer a los soldados del Norte de África que luchaban con el ejército francés de que no partiesen a la guerra. Los vietnamitas sabían que su posición frente a su metrópoli era difícil y por eso consideraban que si Abd el-Krim apoyaba su causa, los soldados norteafricanos que combatían en el ejército francés abandonarían la lucha. Abd el-Krim mostró su apoyo a la lucha y pidió a sus hermanos magrebíes que se solidarizasen con el pueblo vietnamita que solo buscaba la misma independencia que ellos habían buscado décadas atrás¹⁸⁰. Incluso de manera inconsciente, Abd el-Krim y la guerra del Rif ejercieron influencia en la lucha anticolonialista. Tal es el caso de las tácticas de guerrilla aprendidas por los líderes cubanos Fidel Castro y Ernesto 'Che' Guevara. En sus memorias, Fidel Castro recuerda haber acudido a un curso de entrenamiento militar impartido por el militar Alberto Bayo, que había luchado en la aviación española en Marruecos. Bayo basó el entrenamiento que impartió en las tácticas que Abd el-Krim y los rifeños habían utilizado para romper las líneas españolas durante la guerra¹⁸¹.

Abd el-Krim vivió en Egipto hasta su muerte y se mantuvo activo en la política del mundo árabe hasta entonces, incluyendo el contacto continuo con los líderes de Marruecos una vez éste obtuvo su independencia. Rechazó en múltiples ocasiones regresar a su Marruecos natal puesto que no compartía los métodos que la monarquía marroquí aplicaba para el gobierno del país. Cuando murió en El Cairo en 1963, el entonces presidente Gamal Abdel Nasser consideró apropiado que se le diesen honores de Jefe de Estado durante su funeral¹⁸². En los últimos años, y se puede observar en los hechos narrados sobre el viaje a Egipto, Abd el-Krim se convirtió en el único símbolo que realmente se mantenía de lo que había

¹⁷⁸ MADARIAGA, *Abd-el-Krim el Jatabi*, op. cit., p. 507.

¹⁷⁹ Ídem.

¹⁸⁰ Ambas cartas se pueden encontrar en la obra de Mohamed AMEZIAN, *Abdelkrim Khattabi et son rôle...*, op. cit., pp. 132-135.

¹⁸¹ Fidel CASTRO e Ignacio RAMONET, *Fidel Castro: My life*. (Nueva York: Scribner, 2008).

¹⁸² MADARIAGA, *Abd -el-Krim el Jatabi*, op. cit., p. 533.

sido la independencia rifeña. Es por eso que quizás sería correcto considerarle como uno de los símbolos que demostraron al mundo la resistencia que el Rif ejerció contra el control colonial.

Capítulo V

CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación era dar respuesta a la pregunta ¿qué fue la República del Rif? Pero responder simplemente a esa cuestión no aportaba una visión suficiente de lo que supuso el conato de independencia de las tribus del norte de Marruecos. Es por eso que la hipótesis con la que ha trabajado esta investigación era que la República del Rif fue la respuesta directa a años de tensión entre la población por la acción extranjera. A lo largo de la investigación se ha presentado la República no solo como un ente estatal separado, si no como un producto de su momento histórico y de las relaciones que existían con actores internacionales de distinta índole. Es gracias a la información presentada que se puede afirmar que la República del Rif fue un proyecto de estado independiente surgido de la insatisfacción de la población del Norte de Marruecos con las actitudes coloniales de España.

También se puede confirmar, tal y como planteaba la hipótesis principal, que las causas para la creación de este proyecto estatal efectivamente responden a continuos escenarios de tensión entre la población indígena y los españoles que controlaban el terreno. Sin embargo, concluir con toda seguridad que esa es la única razón por la que surgió esta resistencia sería erróneo. En cuanto a las cuestiones secundarias propuestas en esta investigación, podemos corroborar que efectivamente el Rif cuenta con los componentes necesarios para poder ser considerado una entidad separada del resto de Marruecos. No solo por el origen bereber de la población rifeña frente a otras poblaciones de origen árabe de Marruecos, sino porque la propia historia las ha separado y diferenciado. Al crear dos protectorados distintos, Europa dividió Marruecos en dos y les condenaron a vivir historias separadas. Mientras que el norte de Marruecos vivió la influencia española y tuvieron una historia de rebelión e independencia, el sur de Marruecos fue influenciado por Francia y su historia y cultura colonial fue distinta. El Rif debe ser analizado como una entidad separada porque desde su origen ha vivido

una cultura y procesos históricos distintos, además de hablar un idioma distinto y profesar el islam de una manera distinta manteniendo algunas raíces tribales.

En cuanto al estudio del surgimiento de la resistencia y su triunfo, gracias a la literatura consultada se puede concluir que Abd el-Krim fue un producto de procesos históricos distintos a otros líderes rifeños. Su formación tanto en el sistema occidental como en el islámico fueron clave para entender mejor las sociedades del Rif y conocer otros sistemas a los que podía aspirar su sociedad observando el progreso de Europa. Esto le permitió intentar importar al Rif un modelo de Estado occidental, como era la república, y equiparlo con símiles islámicos. Abd el-Krim mostró un amplio conocimiento de su cultura y las necesidades de las cábilas, y de esta manera supo organizar un modelo de Estado que pudiese obtener reconocimiento de la sociedad internacional y de las sociedades tribales del Rif. Este entendimiento le ganó un reconocimiento en el mundo árabe y en movimientos de liberación coloniales que vinieron después como el de Vietnam.

Los procesos históricos son multicausales y por tanto sería de gran interés académico investigar las otras variables que se han ido encontrando a lo largo de este estudio. Estudiar qué razones pudieron llevar a que movimientos rebeldes como el de Mohamed Amezian no triunfasen mientras que Abd el-Krim consiguió la suficiente influencia como para llegar a negociar con los españoles la posibilidad de un estado independiente. También sería importante diversificar el estudio de los partícipes en el conflicto y en la resistencia para incluir, por ejemplo, a las mujeres.

El recuerdo de la República del Rif se ha disipado en España con el paso del tiempo, pero no se ha olvidado en el Rif que hoy en día sigue luchando y manifestándose. Ahora no por la independencia sino por una mejora de las condiciones a la que están sometidos por Marruecos.

BIBLIOGRAFÍA

* Los números de página pueden cambiar puesto que algunas fuentes se han consultado en digital.

ABRIAGHACH, MOHAMED. «España Y La Batalla De Annual En El Poema De Dhar Oubarran. (Epopéya poética rifeña De 1921)». *Studia Historica. Historia Contemporánea* 39 (2022):73-92. <https://doi.org/10.14201/shhc2021397392>.

ALBI DE LA CUESTA, JULIO. *En torno a Annual*. 2ª ed. Madrid: Imprenta Ministerio de Defensa, 2016.

AMEZIAN, MOHAMED. *Abdelkrim Khattabi et son role dans le Comité de libération du Maghreb*. Bagdad : Université de Baghdad, 1988.

BALFOUR, SEBASTIAN. *Abrazo mortal. De la guerra colonial a la Guerra Civil en España y Marruecos (1909-1939)*, Barcelona: Ediciones Península, 2002.

BALFOUR, SEBASTIAN. «War, nationalism and the masses in Spain, 1895-1936». En *La transición política de masas*, ed. por Edward ACTON e Ismael Saz, pp. 75-93. Valencia: Universitat de València, 2001.

BERENGUER, DÁMASO. *Campañas en el Rif y Yebala 1921-1922 : notas y documentos de mi diario de operaciones*. Madrid: Voluntad, 1923.

CASTRO, FIDEL Y RAMONET, IGNACIO. *Fidel Castro: My life*. Nueva York: Scribner, 2008.

CHANDLER, JAMES A., «Spain and Her Moroccan Protectorate 1898-1927» en *Journal of Contemporary History*, Vol. 10, N.º 2 (1975): págs. 301-322. <http://www.jstor.org/stable/260149>

CORDERO, MANUEL. «Marruecos, sepultura de España», *El Socialista*, 11 de junio de 1921.

DELBREL, GABRIEL. *Geografía general del Rif, 1909-1911*. Melilla: UNED-Melilla, 2009.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 18ª ed. Madrid: Tecnos, 2012.

DOMENECH LAFUENTE, ÁNGEL. *Apuntes sobre geografía de la zona norte del Protectorado de España en Marruecos*. Madrid: Gran Capitán, 1942.

DUFLOT, JEAN-GUILLAUME. *La guerre oubliée 1912-1934*, 2ª ed., Paris : La Plume du Temps, 2000.

FONTAINE, PIERRE. *Abd-El-Krim: origine de la rébellion nord-africaine*. Paris: Les sept couleurs, 1958.

GABRIELLI, LEÓN. *Abd-el-Krim et les événements du Rif (1924-1926)*. Casablanca: Éditions Atlantides, 1953.

GAJATE BAJO, MARÍA. 2020. «El Protectorado, Las campañas Hispano-marroquíes y La opinión Pública (1902-1923)». *Revista Universitaria De Historia Militar* 8 (16):82-103.

GASSILOT, RENÉ (ED.). *Abd el-Krim et la Republique du Rif. Actes du colloque internationale d ' etudes historiques et sociologiques 18-20 janvier 1973*. Paris: François Maspero, 1976.

GUTIÉRREZ DE LA PAZ, JOSÉ A., «La explotación de mineral de hierro en el Rif», en *Bibliotheca Hispana* 3 (1952) S. 349 y siguientes.

HARGUINDÉGUY, JEAN-BAPTISTE. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos, 2013.

HARRIS, W. *France, Spain and the Rif*. London: Edward Arnold & Co., 1927.

HART, DAVID M. «Conflicting models of a berber tribal structure in the moroccan Rif : the segmentary and alliance system of the Aith Varyaghar.», *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* 7 (1970): 93-99. <https://doi.org/10.3406/remmm.1970.1060>

HART, DAVID M.. *Tribe and society in rural Morocco*. Londres: Frank Cass, 2000.

HART, DAVID MONTGOMERY Y RAHA AHMED, RACHID. *La sociedad bereber del Rif Marroquí: sobre la teoría de la segmentariedad en el Magreb*. Granada: Universidad de Granada, 1999.

HART, DAVID MONTGOMERY. *The Aith Waryaghar of the Moroccan Rif. An Ethnography and History*. Arizona: Viking fund publications in anthropology, 1976.

HERNÁNDEZ DE HERRERA, CARLOS Y TOMÁS GARCÍA FIGUERAS. *Acción de España en Marruecos: 1492-1927*. Madrid: Imprenta Municipal, 1930.

IGLESIAS AMORÍN, ALFONSO. *Marruecos, panteón del Imperio español (1859-1931)*, Madrid: Marcial Pons Historia, 2022.

ILAHIANE, HSAIN. *Historical Dictionary of the Berbers (Imazighen)*. Lanham: Scarecrow Press, Inc., 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Anuario estadístico de la Zona de Protectorado 1951*, Madrid, 1953.

JAMOUS, RAYMOND. *Honneur et baraka: Les structures sociales traditionnelles dans le Rif*. Paris: Éditions de la Maison de sciences de l'homme, 1981, <http://books.openedition.org/editionsmsmh/15280>

JULIEN, CHARLES-ANDRÉ. *L'Afrique du Nord en marche*. Paris : OMNIBUS, 2002.

LA PORTE, PABLO. «Víctimas del Rif (1921-1926): memoria, acción humanitaria y lecciones para nuestro tiempo.» En *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 10(2011): 116-133.

LEZCANO MORALES, VÍCTOR. «Quelques observations sur le protectorat espagnol au Maroc» en *Revue d'histoire maghrébine (al-Mağalla al-tārīkiyya al-Mağribiyya (li-al-‘ahd al-ḥadīṭ wa-al-mu‘āṣir)*, No. 13/14, (1979): págs. 95-103.

LOUTSKAÏA, N.S. «A propos de la structure intérieure de la République du Rif» en *Recherches africaines* 4, 1960.

MACÍAS FERNÁNDEZ, DANIEL (ED.). *A cien años de Annual. La guerra de Marruecos*. 1ª ed. Madrid: Desperta Ferro Ediciones, 2021

MADARIAGA, MARÍA ROSA DE. *Abd-el-Krim el Jatabi: la lucha por la independencia*. Madrid: Alianza editorial, 2009.

MADARIAGA, MARÍA ROSA DE. *España y el Rif: crónica de una historia casi olvidada*. 3ªed. Melilla: UNED, Centro asociado de Melilla, 2008.

MADARIAGA, MARÍA ROSA DE. «El Rif y el poder central: Una perspectiva histórica.» *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos* 9 (2010). <https://revistas.uam.es/reim/article/view/829>.

MARTÍNEZ REVERTE, JORGE. *El vuelo de los buitres*. Madrid: Galaxia Gutenberg, 2021.

MINISTERIO DE ESTADO. *Tratados de España. Documentos internacionales del reinado de Doña Isabel II, desde 1842 a 1868*. Madrid: Ministerio de Estado, 1869.

MONTAGNE, ROBERT. *The Berbers. Their social and political organisation*. Nueva York: Routledge, 1973.

NEILA, JOSÉ LUIS. *et al., Historia de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza, 2018.

PANIAGUA LÓPEZ, JULIÁN. «Gertrude Arnall, la espía inglesa de Abd-el-Krim y otros aliados.» En SANTIRSO RODRÍGUEZ, M. y GUERRERO MARTÍN, A. (eds.), *Mujeres en la guerra y en los ejércitos*. Madrid: Catarata, 2019.

PENNELL, C. R. «Women and Resistance to Colonialism in Morocco: The Rif 1916-1926» en *The Journal of African History* 28 (1987): pp. 107-118.

PENNELL, C. R. *A Country with a Government and a Flag: Rif War in Morocco, 1921-26*. Kent: Menas Pess Ltd, 1986.

PEREIRA, JUAN CARLOS (COORD.). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Ariel, 2008.

PICTET, JEAN. *Development and principles of International Humanitarian Law*, Ginebra: Martinus Nijhoff Publishers, 1985. pp. 44 y ss.

ROGER-MATHIEU, J. *Mémoires d'Abd el-Krim*. Paris: Librairie des Champs Elysées, 1927. MARTY, Paul. *Le Maroc de Demain*. Paris : Comité de l'Afrique française, 1925

RUIZ ALBÉNIZ, VÍCTOR. *España en el Rif: Estudios del indígena y del país, nuestra actuación de doce años. La guerra del veintiuno*. Madrid: Biblioteca Hispania, 1921.

RUIZ ALBÉNIZ, VÍCTOR. *La colonización en Marruecos*. Madrid: Gran Capitán, 1930.

SANMARTÍN SOLANO, GINÉS. «La Compañía Española de Minas del Rif (1907-1984)» en *Aldaba: revista del Centro Asociado a la UNED de Melilla* 5(1985), pp. 55-74.

SASSE, DIRK. *Franzose, Briten und Deutsche im Rifkrieg 1921-1926*. Paris: Deutschen Historischen Institut, 2006. p. 205.

SERVICIO HISTÓRICO MILITAR (SHM). *Historia de las campañas de Marruecos*. Tomo 3. Madrid: Imprenta Ideal, 1981.

SERVICIO HISTÓRICO MILITAR-ESTADO MAYOR CENTRAL (SHM-EMC). *Historia de las campañas de Marruecos*. Tomo 2. Madrid: Imprenta del Servicio geográfico, 1951.

SMITH, ANTHONY D., *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford: Blackwell, 1986.

SUEIRO SEOANE, SUSANA. *España en el Mediterráneo: Primo de Rivera y la «cuestión marroquí», 1923-1930*. Madrid: UNED, 1993.

VIGNET-ZUNZ, JACQUES. «Rif». En *The Eycyclopaedia of Islam*, editado por C.E. Bosworth, E. van Donzel, W.P. Heinrichs y G. Lecomte, 521-523. Leiden: Brill, 1995.

VIZCONDE DE EZA (LUIS MARICHALAR Y MONREAL). *Mi responsabilidad en el desastre de Melilla como Ministro de la Guerra*, 1ª ed. Madrid: Gráficas reunidas, 1923.

WEBER, MAX. *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial, 2021.

WOOLMAN, DAVID S. *Rebels in the Rif: Abd el Krim and the Rif Rebellion*. Stanford: Stanford University Press, 1968.

Legislación

ACTA GENERAL DE LA CONFERENCIA DE BERLÍN, firmada el 26 de Febrero de 1885.

NATIONALITY DECREES ISSUED IN TUNIS AND MOROCCO, (Advisory Opinion) [1923] C.P.J.I., Serie B, nº 4, pág. 27.

CONVENIO FRANCO-MARROQUÍ, firmado el 30 de marzo de 1912.

CONVENIO ENTRE ESPAÑA Y FRANCIA, celebrado el 27 de noviembre de 1912, para precisar la situación respectiva de los dos países con relación al imperio jerifiano, publicado en la *Gaceta de Madrid* nº 93, 3 abril 1913.

Documentos de archivo

DOCUMENTO. 11/23217/12861 del Archivo de la Liga de Naciones.

DOCUMENTO. 11/30635/12861 del Archivo de la Liga de Naciones.

DOCUMENTO. 11/41612/12861 del Archivo de la Liga de Naciones.

EXPEDIENTE PICASSO. Archivo Histórico Nacional, Tribunal Supremo Reservado Exp. 50, N. 6, folios del 1197 a 1207.

Prensa

«**ATAQUE DE LOS MOROS A ANUAL E IGUERIBEN**». *La Época*, Madrid, 23 de julio de 1921.

«**DECLARACIÓN OFICIOSA**», *El Imparcial*, Madrid, 11 de julio de 1925.

«**EL GOBIERNO EXPLICA LA RENDICIÓN DE ABD-EL-KRIM**», *El Heraldo de Madrid*, 27 mayo 1926.

«**OPERACIÓN FRENTE A TETUÁN**», *El Imparcial*, Madrid, 5 de diciembre de 1924.

CORDERO, MANUEL, «Marruecos, sepultura de España», *El Socialista*, 11 de junio de 1921.

GUERRA, ARMANDO. «Una traición de la harca amiga», *El Debate*, 7 de junio de 1921.

LOBERA, CÁNDIDO. «Interesantes declaraciones del Alto Comisario», *Telegrama del Rif*, 7 de abril de 1921

LOBERA, CÁNDIDO. «Interesantes declaraciones del Alto Comisario», *Telegrama del Rif*, 8 de abril de 1921.

MARX, KARL. «Revolutionary Spain», *New York Daily Tribune*, 9 de septiembre de 1854.

Multimedia

KRAFFT, RAPHAEL Y ROUX, CHARLOTTE. «Abdelkrim, une mémoire interdite» (documental), *France culture*, 2012. Disponible en: <https://www.franceculture.fr/emissions/la-fabrique-de-l-histoire/une-autre-histoire-du-maghreb-auxxeme-siecle-24-abdelkrim-une>

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Las nuevas oportunidades de la exploración
del espacio ultraterrestre**

Daniel Barahona Verdier

Madrid, septiembre de 2022

DEDICATORIA

A mi familia, lo que más aprecio en el universo.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer brevemente la dedicación y ayuda de las personas con las que he coincidido en los últimos años. Empezando especialmente por quien despertó mi interés en el ámbito de lo internacional, Pedro Rodríguez, un gran docente y una gran persona. También a Mar Hidalgo y al Tcol Manuel López-Lago por sus consejos y su guía.

A la familia, por apoyarme en cada paso para poder alcanzar todos mis objetivos. En especial a Ana Cavero, que junto con mi madre me tendió una mano en un momento complicado para hoy poder estar escribiendo esta memoria.

Por último, a Javier Medina Castro, la persona que me ha ayudado a descubrir el campo de estudio del espacio ultraterrestre. No solo tengo el honor de considerarle entre mis amigos más cercanos, también es una de las mentes más brillantes del derecho y el espacio exterior a su edad. Gracias a todos por el apoyo.

RESUMEN

Cada vez es mayor el protagonismo del espacio en nuestras vidas, ya sea desde acciones cotidianas como utilizar un navegador para guiarnos, hasta recolectar datos como los que reporta el James Webb. Los esfuerzos realizados especialmente durante los últimos sesenta años, nos han permitido alcanzar el punto donde hoy nos encontramos.

Cabe destacar el desarrollo en diversos campos científicos y de investigación sobre los que se sustentan los logros cumplidos acerca del espacio ultraterrestre. Se puede hablar de la mejora de los materiales, la informática, la innovación en diseños de artefactos espaciales, los estudios de la astrofísica y disciplinas conexas...pero también de un creciente interés de la comunidad internacional y, en consecuencia, de su reglamentación y gobernanza.

La guerra fría fue un segmento temporal de competición en el que dos superpotencias buscaban superar de manera arrolladora a su rival. Uno de los escenarios donde se llevó a cabo fue el de la carrera espacial, que comenzó en el último trienio de la década de los cincuenta de manera significativa, pese al accidente del V2 de 1942. Los inmensos esfuerzos tanto de estadounidenses como de soviéticos supusieron un avance sideral en la materia, aun incluso a costa de vidas de personas implicadas en los proyectos.

Con el alunizaje de 1969 y el posterior acoplamiento de la Soyuz-Apolo, la URSS tuvo que asumir una dolorosa derrota en un periodo en el que ya empezaba a denotarse un deterioro de su sistema político, llegando a su colapso total en 1991. Fue Rusia quien heredó tanto la tecnología como los tratados y acuerdos alcanzados por su predecesora.

De esta manera, dejaba de ocupar un lugar privilegiado como superpotencia que nuevos actores buscaban rellenar. Una proliferación de agencias espaciales, sumado a la aparición del sector privado ha sido el causante de nuevas relaciones para las que los tratados no estaban diseñados, el New Space. Si bien es verdad que se busca una explotación y exploración del espacio ultraterrestre diferente a la carrera espacial clásica, es igualmente cierto que el *corpus iuris spatialis* ha quedado desactualizado, mostrando lagunas sobre las que se debe trabajar.

PALABRAS CLAVE: Carrera espacial; corpus iuris spatialis; espacio ultraterrestre; gobernanza espacial; New Space.

ABSTRACT

The prominence of space in our lives is growing, from everyday actions such as using a browser to guide us to collect data such as those reported by the James Webb. The efforts made especially over the past sixty years have enabled us to reach the point where we are today.

Noteworthy is the development in various scientific and research fields on which the achievements made in outer space are based. We can talk about the improvement of materials, informatics, innovation in designs of space artifacts, studies of astrophysics and related disciplines... but also of growing interest on the part of the international community and, consequently, its regulation and governance.

The cold war was a temporary segment of competition in which two superpowers sought to overwhelm their rival. One of the scenarios where it took place was that of the space race, which began in the last triennium of the fifties significantly, despite the accident of the V2 of 1942. The immense efforts of both Americans and Soviets represented a sidereal advance in the matter, even at the cost of the lives of people involved in the projects.

With the 1969 moon landing and the subsequent coupling of the Soyuz-Apollo, the USSR had to assume a painful defeat at a time when a deterioration of its political system was beginning to appear, reaching its total collapse in 1991. It was Russia that inherited both the technology and the treaties and agreements reached by its predecessor.

In this way, it ceased to occupy a privileged position as a superpower that new actors sought to fill. A proliferation of space agencies, coupled with the emergence of the private sector, has been the cause of new relationships for which treaties were not designed, the New Space. While it is true that they seek a different exploitation and exploration of outer space than the classical space race, it is equally true that the *corpus iuris spatialis* has become outdated, showing gaps on which to work.

KEYWORDS: Space race; *corpus iuris spatialis*; outer space; space governance; New Space.

ABREVIACIONES

AEB:	Agencia Espacial Brasileña
AIFMO:	Autoridad Internacional de Fondos Marinos
ALCE:	Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
COPUOS:	Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos
CSA:	Canadian Space Agency
DART:	Double Asteroid Redirection Test
DLR:	National Aeronautics and Space Research Centre
EEI:	Estación Espacial Internacional
ESA:	Agencia Espacial Europea
GPS:	Global Positioning System
HEO:	High Earth Orbits
INTA:	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial
ISA:	Israel Space Agency
ISRO:	Indian Space Research Organization
JAXA:	Japan Aerospace Exploration Agency
KARI:	Korea Aerospace Research Institute
LEO:	Low Earth Orbits
MEO:	Medium Earth Orbits
NADA:	National Aerospace Development Administration
NASA:	National Aeronautics and Space Administration
OACI:	Organización de Aviación Civil Internacional
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
TUA:	Turkish Space Agency
UNOOSA:	Oficina de Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Exterior

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Desde el origen de los tiempos, el ser humano ha alzado la vista hacia el cielo, preguntándose qué nos deparaba y cuáles eran sus misterios. A las estrellas y las constelaciones que dibujan se les han otorgado capacidades en ocasiones más cercanas a lo místico que a lo científico, incluso personalizándolas con características muy específicas. Sin embargo, también han sido guía para viajeros y una importante herramienta en el desarrollo del pensamiento y de la filosofía.

Se trata de una preocupación común a toda la humanidad y en todas las épocas. Tal es así que desde el año 3.050 antes de Cristo ya se elaboraban y utilizaban cartas astrales de gran precisión por parte de los egipcios. Contreras Henao señala cómo de esta manera algunas culturas latinoamericanas, entre ellas mayas o incas, gozaban de construcciones destinadas a la observación de los cielos e incluso varios edificios civiles se levantaban en concordancia astrológica con diversos eventos relevantes, como pudiera ser un solsticio.

Pero sin duda, los griegos fueron los grandes analistas del cielo. Dedicaron buena parte de sus estudios a esta disciplina y a otras conexas, con resultados sorprendentes. Fueron los primeros en afirmar que la Tierra tenía una forma redondeada e incluso Eratóstenes fue capaz de confeccionar un sistema de latitudes y longitudes, midiendo así la circunferencia terrestre. Es la base del sistema que seguimos utilizando, especialmente relevante para la materia de este trabajo, ya que es clave para el lanzamiento y seguimiento de satélites¹.

Entre otras figuras destacables encontramos a Nicolás Copérnico, confeccionando un sistema heliocéntrico en el cual los planetas orbitaban alrededor del sol. Quien también fue el foco de terribles críticas, incluso generando un conflicto grave con el Vaticano fue el italiano Galileo Galilei. Fue el primer espectador de

¹ CONTRERAS, M. G. (2014). «El espacio ultraterrestre: una vez el origen, hoy el destino.». Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías, Vol. 11, p. 8-21.

Neptuno, Saturno y sus anillos o manchas solares a través de su telescopio, entre otras observaciones de cuerpos celestes.

Avanzando en el tiempo encontramos a uno de los cartógrafos astrales más importantes de la historia, especialmente por el peso que tuvieron sus estudios en la navegación y aviación. Se trata del británico Flamsteed, quien recogió en sus mapas más de tres mil estrellas. Ya en el siglo XIX se destacan los escritos de Julio Verne, sobresaliendo *De la Tierra a la Luna*. Pese a ser una obra de ciencia ficción, contenía un análisis profundo de cómo debía ser un alunizaje y la exploración lunar. De esta forma quedan acotados los estudios que precederían a los avances del siglo XX y el desarrollo normativo que lo ha acompañado.

La relevancia de esta memoria radica en dirigir la mirada hacia una materia que cuenta con las características necesarias para ser uno de los puntos troncales en las relaciones internacionales del futuro. Su alta vinculación con el dominio del ciberespacio y la evolución que está sufriendo en la actualidad, hace que sea un campo de estudio sensible y fruto de preocupación de diferentes actores.

La injerencia del sector privado, así como la mayor diversidad de agencias espaciales, aporta nuevas tecnologías, desarrollos e investigaciones que constantemente serán superadas durante nuestro siglo. Conlleva pues la necesidad de comprender cuál es la situación pasada, presente y futura, incluyendo los desafíos jurídicos que acarrea.

Es una de las principales motivaciones por las cuales se ha seleccionado el ámbito del espacio ultraterrestre para el estudio. Sin duda, poder analizarlo de una forma amplia ayudará a comprender en cierta medida parte de las relaciones diplomáticas de los próximos años. De hecho, es igual de cierto que su influencia en nuestras vidas es incuestionable. Desde sistemas de comunicación hasta dar soporte ante un conflicto armado como Ucrania en 2022, pasando por el análisis de regiones terrestres y demás funcionalidades.

El texto se ha organizado principalmente en cuatro grandes bloques. El primero, de carga técnica elevada, contextualiza y selecciona los aspectos más relevantes en cuanto a las capacidades espaciales. Sirve de base para poder asentar los conocimientos que ayudan a comprender la evolución histórica. También aporta claridad en relación a las posibilidades del New Space.

El segundo, de carga histórica, versa sobre el desarrollo de la carrera espacial clásica en un contexto de un sistema bipolar como es el de la guerra fría. Es fundamental para alcanzar a entender cómo se ha producido la transición a un nuevo modelo de carrera espacial. Además, resalta los orígenes de la materia del espacio ultraterrestre moderno como tal.

El tercer bloque indaga en la transición desde la carrera espacial clásica hacia el New Space. En él, se revisan las oportunidades y desafíos que supone la proliferación de nuevos actores. Es importante destacar cómo interactúan entre sí, definiendo un entramado en el sistema de relaciones internacionales cada vez más relevante.

Por último, se repasan los instrumentos de la rama del Derecho Internacional Público referido al espacio ultraterrestre. También se pone énfasis en el sistema de gobernanza espacial actual y su proyección. Concluye con una reflexión sobre ciertas lagunas del ordenamiento y cuáles podrían ser las vías para afrontarlas.

La hipótesis de si la democratización del espacio redundará en beneficio de toda la humanidad pese a los nuevos desafíos que se vislumbran será el pilar principal de este trabajo. Para ello se busca completar una mirada desde diferentes ángulos, con el objetivo de intentar encontrar puntos comunes en el que confluyan los máximos actores posibles.

Capítulo II

ASPECTOS TÉCNICOS Y TEÓRICOS

1. Consideración y límite del espacio ultraterrestre

Lo primero que ha de hacerse es entender por qué se denomina espacio ultraterrestre y cuáles son algunas de sus características principales que lo definen. Se trata, en principio, de un *global common*² que no formaría parte de ningún Estado, aunque durante el texto se realizarán desarrollos y matizaciones que invitarán a la reflexión de esta idea.

En cuanto al espacio, se le concede el «apellido» de ultraterrestre en este trabajo por ser la expresión más común para referirse al mismo en el ámbito del derecho y en el seno de Naciones Unidas. Se entiende que al ser 193 los Estados miembros en Naciones Unidas, es un término cercano, conocido y utilizado por todos ellos, más allá de otros adjetivos más atractivos como pueden ser sideral o interplanetario. Por ello, la construcción de espacio ultraterrestre es más rica y completa, al contener en si misma los complementos de otras consideraciones. Por supuesto, no hay que olvidar el sustento jurídico del que goza.

Es un desarrollo que nace como lo conocemos gracias a la carrera espacial de la segunda mitad del siglo XX. De dicho contexto de competición, se desgaja la necesidad de la conformación de ciertas normas para el espacio. Se trata de la cuna del *corpus iuris spatialis*³, los cinco grandes tratados elaborados a partir de los años 60. Pese a que fueron firmados y ratificados con distinta intensidad, si es importante señalar que abordan varios temas elementales del espacio ultraterrestre, con la particularidad de no llegar a definirlo de forma precisa en cuanto a sus límites.

² Nos referimos a un dominio internacional del que se pueden extraer ciertos recursos.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). «TRATADOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. Texto de los tratados y principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre». Nueva York, Publicación de Naciones Unidas, ST/SPACE/11.

Sin embargo, es uno de los 6 dominios que consideramos actualmente, entre los que se encuentran: tierra; mar; aire, el ciberespacio; el cognitivo; y por supuesto, el espacio ultraterrestre. Además de ser uno de los cinco *global commons*, excluyendo en este caso al cognitivo⁴. Se trata de una calificación que todos podemos percibir, pero ¿qué es el espacio ultraterrestre?

Lo primero que se ha de encontrar son sus límites. Se entiende que en algún punto abandonamos el espacio aéreo para adentrarnos en este. A simple vista, parece algo importante pero no fundamental. No obstante, al reflexionar sobre la cuestión nos damos cuenta de que ofrece problemáticas como consideraciones legales referidas a la soberanía estatal o la propiedad y responsabilidad de objetos, por ejemplo. No hay que olvidar que la soberanía del Estado se extiende hasta las 12 millas náuticas que comprende el mar territorial incluidas y su proyección *a caelum* o hacia el cielo, es decir, su columna de aire⁵. En estas ubicaciones la soberanía del Estado le permitiría realizar todo aquello que el *ius cogens*⁶ no le impida, de la manera que considere, más allá de que en la práctica encontremos que estas limitaciones no siempre son respetadas, aunque no es el objeto de este trabajo. Parece evidente que aquello por encima de lugares sin soberanía nacional se encontrará bajo el régimen de espacio aéreo internacional.

Podemos intentar descifrar los límites de distinta manera. Lacleta recoge la idea más clásica de las divisiones de la atmósfera y Centeno nos resalta que este autor señala como no hay un fin abrupto, a diferencia del litoral marino, sino que es más difuso y aproximado. Podríamos pensar entonces que de la troposfera a la exosfera no sería considerado espacio ultraterrestre al ser una condición ligada a las características de nuestro planeta y no necesariamente a otros cuerpos celestes. Sin embargo, como veremos en los siguientes puntos, no parece apropiado ya que el límite superior de la exosfera se encuentra situado en torno a 10.000 km de altura respecto al nivel medio del mar, sucedido después por el espacio exterior. No obstante, se ha de prestar atención a las reclamaciones de la Declaración de Bogotá, a la que se atenderá más adelante, las cuales eran aún mayores en busca de reivindicar soberanía sobre la órbita geoestacionaria.

Por el contrario, el límite más aceptado actualmente y al que se referirá este trabajo es bien distinto. Se trata de la línea Kármán, que se sitúa a 100 km de altura respecto al nivel del mar. Es la tesis que utiliza la Federación Aeronáutica Internacional⁷ para considerar dónde termina el espacio aéreo y dónde da lugar

⁴ Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. (2012). «El ciberespacio, nuevo escenario de confrontación.» Monografías del CESEDEN, vol. 126. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/m/o/monografia_126.pdf.

⁵ Naciones Unidas. (1982). «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar». Publicación de Naciones Unidas.

⁶ El *Ius Cogens* dentro del Derecho Internacional son normas imperativas de las cuales no se puede evadir su cumplimiento.

⁷ SANZ, S. (2004). «100KM Altitude boundary for astronautics.» Fédération Aéronautique Internationale. <https://www.fai.org/page/icare-boundary> Consultado el 09/06/2022.

el inicio del espacio ultraterrestre. Da pie a que se diferencie por esta razón entre vuelos aeronáuticos y vuelos astronáuticos y, por tanto, a temas de responsabilidad en cuanto a los daños causados por los objetos espaciales, entre otras consideraciones relevantes.

Tampoco hay que olvidar otras teorías como la del *Near Space*, más propia del mundo anglosajón, que percibe como difuso el espacio situado entre los 50 km de altura y los 120. Nace de la idea de ser una franja inalcanzable actualmente por aviones civiles o militares y a la que solo se tendría acceso a través de otro tipo de artefactos. De hecho, los aviones comerciales rondan un techo de vuelo de 40 mil pies (13 mil metros) y los militares unos 85 mil pies (algo más de 25 mil metros). Existen algunos registros de la URSS que señalan que el MiG-25 «Foxbat» E-266M modificado alcanzó los 140 mil pies (40 mil metros)⁸ el 31 de agosto de 1977, aunque es un dato sobre el que hay que tener precaución al no tratarse de una fuente de gran transparencia en un contexto de guerra fría. Aun así, ningún avión se ha alzado más allá de los 50 km de altura, ya que la sustentación⁹ del mismo, que se produce gracias al flujo de aire, es un desafío técnico mayor a medida que se aumenta la altura.

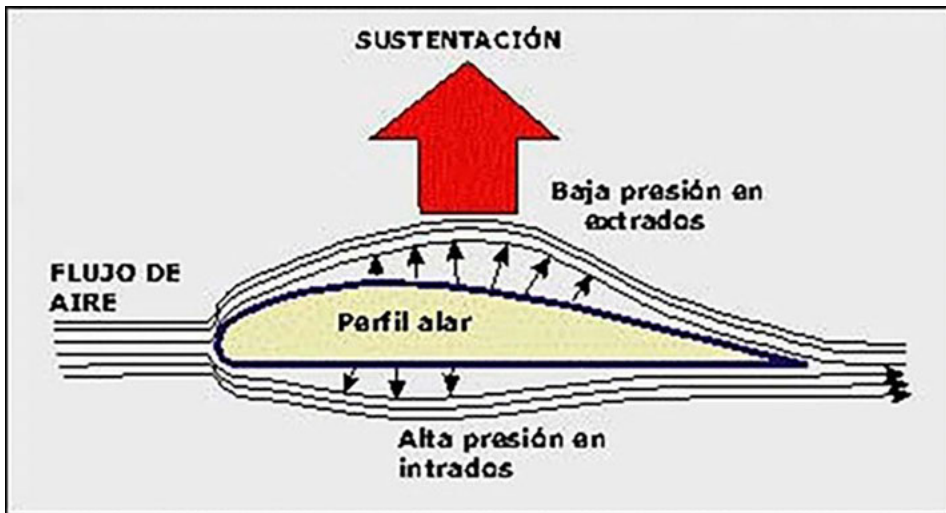


FIGURA 1. Principio de sustentación en un avión. **FUENTE:** SEPLA.

Además, a los 120 km podrían entrar en funcionamiento algunos sistemas espaciales, mientras que a los 160 km de altura encontraríamos el límite inferior del funcionamiento de los satélites.

⁸ WHITING, K. (2020) «Soviet Air Power.» Nueva York, Routledge.

⁹ Se basa en la diferencia de presión del flujo de aire superior e inferior. Es una fuerza que se desarrolla por un perfil aerodinámico en movimiento en el aire. Se trata de un principio elemental para el vuelo aéreo.

Pese a que se pueden encontrar algunas otras interpretaciones más, se observa como la costumbre internacional¹⁰ asume la línea Kármán como la frontera que divide el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre. Es clave, ya que los tratados no definen este límite de separación. Sin embargo, también da lugar a una aplicación o bien de la Convención de Chicago¹¹ para el aéreo o bien el *corpus iuris spatialis* para el ultraterrestre.

Por lo tanto, sería beneficioso reflejar el aspecto técnico de la delimitación del límite superior del espacio aéreo en un nuevo anexo de la Convención de Chicago, otorgándole un marco más conciso a su artículo 12, el cual se refiera a las *Reglas del aire*. Por orden de complejidad ascendente, la siguiente opción sería elaborar un tratado de carácter universal que definiera un límite adecuado, como sería la línea Kármán. Por último, pero más improbable si se observa la tendencia del *corpus iuris spatialis*, se podría incluir en uno de estos tratados, o en otro nuevo, buscando la firma y ratificación de los mismos de forma integral por todos los estados, aceptando como excepción alguna reserva. Esto es altamente improbable y no sería una buena estrategia para lograr el objetivo.

Para concluir con este apartado, señalar que se trata de un *res communis omnium*¹². Destacar los dos sentidos que tiene:

El primero de ellos, más vinculado a lo jurídico directamente, es que es un bien extrapatrimonial, no puede ser adquirido por ningún Estado;

Por otro lado, debe de ser para el alcance de todos los actores e individuos. Claramente también tiene una llamada de atención a lo normativo, pero esta interpretación nos indica que cualquiera puede buscar desarrollar su programa para llegar al espacio ultraterrestre. Esto implica la búsqueda de tecnología y otros medios, cuestionando a aquellos que deseen aplicar la estrategia de la «patada a la escalera» del economista Friedrich List.

Es un pilar desde el que se construye tanto la colaboración entre diferentes Estados con bases de lanzamiento, colaboraciones de investigación, transferencia de tecnología... así como el surgimiento de nuevos actores, ya sean públicos o privados.

2. Órbitas y sus características

Otro aspecto técnico importante es el de las órbitas. Básicamente, podemos encontrar tres tipos generales que facilitan la comprensión de la materia. De igual

¹⁰ VERA ESQUIVEL, G. (1991) «El Derecho del Espacio y la Costumbre Internacional». Themis: Revista de Derecho, n.º 19, p. 31.

¹¹ Organización de Aviación Civil Internacional. (1944) «Convenio sobre Aviación Civil Internacional». Chicago, OACI, Doc 7300/8.

¹² Proviene del latín y expresa que se encuentra al alcance de todos los actores e individuos y no puede ser adquirido por ninguno de ellos, es un bien extrapatrimonial.

manera, existen algunas con ciertas particularidades. No revisaremos todas ellas, pero si se mencionaran varias de gran relevancia.

Lo primero a lo que se debe atender es la definición sobre qué es una órbita. Se trata de una «trayectoria que describe un cuerpo alrededor de otro, bajo el influjo de la fuerza gravitatoria. Las órbitas pueden ser circulares, elípticas, parabólicas o hiperbólicas. En el caso de los sistemas planetarios, como el Sistema Solar, los planetas giran en órbitas elípticas alrededor de la estrella central, que en nuestro caso es el Sol.»¹³

No se puede dejar de mencionar al conocido astrónomo Johannes Kepler, de origen alemán, quien entre el siglo XVI y XVII formuló las tres leyes de Kepler. Gracias a los estudios que realizó a partir de las observaciones de Tycho Brahe¹⁴, alcanzamos a entender ciertas características que poseen.

Dicho lo cual, se pueden catalogar de forma general en:

- **Low Earth Orbit (LEO) u órbitas bajas.** Son relativamente cercanas a la Tierra ya que se encuentran situadas entre los 160 y los 1.000 km aproximadamente. Dicho esto, se establecen a una mayor altura que el techo de vuelo de un avión y más allá de la línea Kármán. Una de sus características principales es la alta velocidad que pueden alcanzar los satélites, de unos 7,8 km/s, pudiendo lograr una vuelta total a nuestro planeta en tan solo 90 minutos. Es posible alcanzarlas en cohetes de dos fases.

Tienen una propiedad muy interesante, y es que a diferencia de los satélites GEO que orbitan por encima del ecuador terrestre, los LEO pueden seguir otros caminos particulares. Dicho de otra manera, el plano de la órbita que adoptan puede estar inclinado para desarrollar otras rutas. Las posibilidades que ofrece, por lo tanto, produce un gran interés y es el motivo de que sean órbitas muy utilizadas, incluso sobre explotadas. Crea otras problemáticas derivadas como puede ser la basura espacial, un inconveniente que se acrecienta a medida que transcurren los años.

Nos lleva a plantearnos qué tipo de objetos artificiales son los que podemos encontrar. En primer lugar, como ya se puede deducir, constelaciones de nanosatélites y pequeños satélites destinados en gran parte a las comunicaciones. Debido a la velocidad alcanzada que hemos mencionado, no son demasiado efectivos satélites individuales. Es la razón del trabajo conjunto de una constelación de los mismos, creando grandes redes. Por otro lado, también contiene otros tipo de satélites, como los de observación entre los

¹³ Definición ofrecida por la Sociedad Española de Astronomía. Disponible en <https://www.sea-astronomia.es/glosario/orbita#:~:text=Trayectoria%20que%20describe%20un%20cuerpo,%2C%20el%3%ADpticas%2C%20parab%3%B3licas%20o%20hiperb%3%B3licas> Consultado el 11/06/2022.

¹⁴ BERNARDINI, E. (2010). «Leyes de Kepler.» Astronomía Sur.

que destaca el *Hubble* a 600 km de altura¹⁵. Por último, mencionar como no podía ser de otra manera, la presencia de la Estación Espacial Internacional a unos 400 km sobre la superficie del mar¹⁶.

- **Medium Earth Orbits (MEO) u órbitas medias.** La *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) considera que comienza en torno a los 2.000 km¹⁷ y asciende hasta la órbita geoestacionaria que se encuentra a 35.786 km respecto al nivel medio del mar. Comparte una similitud con las LEO en tanto en cuanto los satélites que en ella operan no necesitan tomar y establecer rutas específicas alrededor de nuestro planeta.

Lo que sí que difiere es la naturaleza de los objetos que trabajan en las MEO. Su aplicación es diversa, pero puede señalarse que los más relevantes en este caso son los satélites de navegación, observación y posicionamiento. El GPS estadounidense, el Glonass ruso o el Compass-Beidou chino son algunos de los ejemplos. En Europa contamos con el Galileo, que se encarga tanto de las comunicaciones, así como otro tipo de funciones como puede ser el seguimiento de grandes aviones, por ejemplo, el Boeing 747 «jumbo»¹⁸.

- Antes de analizar brevemente el resto de órbitas de interés, se han de mencionar las *High Earth Orbits* (HEO) u órbitas altas. Como ahora se explicará, es en la órbita geoestacionaria donde un artefacto espacial tardaría 24 horas en dar una vuelta completa a la Tierra, por lo que todo lo que se encuentre a mayor altura requerirá un mayor tiempo. Es el caso de lo que sucede en las HEO, ya que se ubican a partir de los 36.000 km, aunque según la NASA se sitúan exactamente a partir de los 42.164 km del centro de nuestro planeta, ya que a los 42.164 se establece la geosincronía¹⁹. Actualmente se encuentran sobretodos satélites de monitorización de la actividad solar y clima espacial. Miden indicadores referidos a niveles magnéticos o radiación solar entre otros.

Realmente la órbita geoestacionaria no es el único «punto dulce» orbital. En las HEO se observan los cinco puntos Lagrange donde la atracción de la Tierra anula la del Sol. Sin embargo, los dos únicos estables para poder colocar objetos espaciales son el L4 y el L5. En el L1, L2 y L3, las perturbaciones que se sucedan

¹⁵ CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, p. 136.

¹⁶ https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Low_Earth_orbit Consultado el 13/06/2022.

¹⁷ JOHNSON, N. L. (2010). «Medium Earth Orbits: is there a need for a third protected region?». In 61st International Astronautical Congress, No. JSC-CN-21489.

¹⁸ https://www.esa.int/Enabling_Support/Space_Transportation/Types_of_orbits Consultado el 13/06/2022.

¹⁹ Es lo que sucede en la órbita geoestacionaria, donde no se requiere de energía extra para mantenerse en el mismo lugar. De ahí el interés sobre la misma.

han de corregirse, mientras que en L4 y L5 regresan a sus puntos Lagrange. L1 y L2 se establecen sobre los lados diurno y nocturno de la Tierra respectivamente y podemos encontrar el observatorio SOHO (L1) y en el telescopio espacial James Webb (L2), que precisamente tiene el envío de sus primeras imágenes programadas para el 12 de julio de 2022²⁰. L3 se encuentra en la posición contraria de la Tierra respecto al Sol, mientras que L4 y L5 dibujan la misma órbita de nuestro planeta conformando un ángulo de 60° con nuestra estrella²¹.

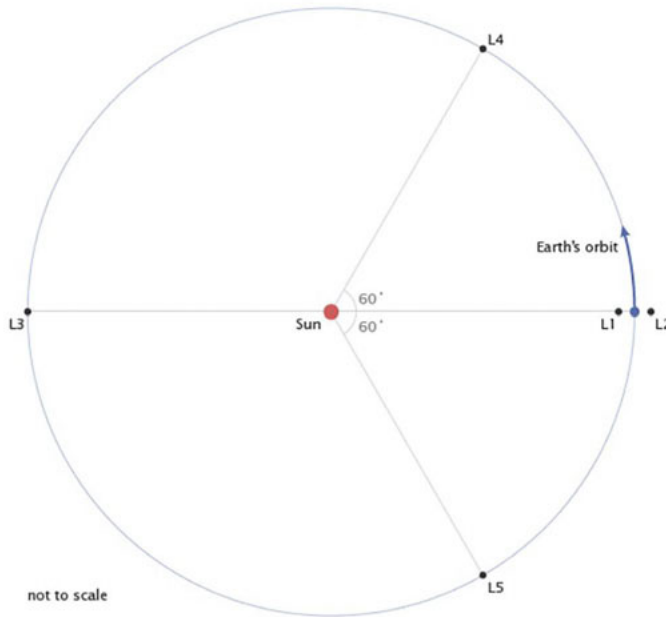


FIGURA 2. La posición de los puntos Lagrange en relación a la Tierra y el Sol.

FUENTE: Earth Observatory de la NASA.

Para concluir, brevemente se mencionarán algunas órbitas de interés para los Estados. Entre las MEO están la órbita semi-sincrónica, de baja excentricidad, es decir, casi circular. Se encuentra a 20.200 km sobre el nivel del mar y en ella un satélite tarda 12 horas en completar una vuelta al planeta. Es la utilizada por los satélites que operan el Sistema de Posicionamiento Global (GPS).

También se vislumbra la órbita *Molniya*, descubierta por los rusos. Su curvatura es excéntrica (0.722) y muy inclinada (63. 4°), lo que favorece una gran visión de las zonas polares de la tierra. Es, por lo tanto, una alternativa muy útil a

²⁰ <https://www.jwst.nasa.gov/content/webbLaunch/countdown.html> Consultado el 22/06/2022.

²¹ <https://earthobservatory.nasa.gov/features/OrbitsCatalog/page2.php> Consultado el 19/06/2022.

la geoestacionaria que transcurre sobre el ecuador y pierde visión sobre los polos. Contiene satélites de comunicación rusos y los satélites de radio Sirius²².

Las heliosincrónicas, como su propio nombre indica, están sincronizadas con el Sol. Su característica es que pasa por el mismo punto a la misma hora todos los días, lo que es práctico a la hora de observar una región durante largos periodos en un momento concreto del día. Normalmente los satélites utilizados en dichas órbitas para este tipo de estudios se concentran en torno a los 600 y los 800 km de altura²³.

La órbita de transferencia geoestacionaria²⁴ permite alcanzar con relativamente poco impulso los 35.786 km de altura gracias a la elipse que dibuja. Una vez se logra el apogeo²⁵, por el procedimiento del *Reaching orbit*²⁶, se realiza un impulso con los motores para entrar en la órbita geoestacionaria. Esta última se conforma únicamente por encima del ecuador a 35.786 km y no requiere prácticamente de energía adicional para mantener un artefacto en rotación conjunta con nuestro planeta²⁷, de ahí su importancia. Es un recurso limitado y escaso y, por lo tanto, ha dado lugar a ciertas controversias sobre su explotación teniendo como punto álgido la Declaración de Bogotá.

3. Situación tecnológica

Si bien es verdad que en la teoría hablamos de que se trata de un *res communis omnium*, es evidente que no todos los Estados o actores privados cuentan con la tecnología para alcanzar el espacio ultraterrestre y poder establecer diferentes objetos espaciales. Por lo tanto, se requiere de dos pilares fundamentales: lugares de lanzamiento apropiados, de lo que se realizará un desarrollo en el siguiente apartado; y capacidades de lanzamiento²⁸. Además, se ha de contar con otros factores como programas espaciales con cierto desarrollo o la posibilidad de acceso a materiales y tecnologías.

El lanzamiento de un objeto al espacio es, sin duda, un proceso de coste económico elevado. No podemos calcular un precio exacto, ya que hay diferentes factores que influyen en el mismo, pero dejando de lado el costo del desarrollo, la investigación, construcción... se podría hablar de que el lanzamiento de un

²² <https://earthobservatory.nasa.gov/features/OrbitsCatalog/page2.php> Consultado el 19/06/2022.

²³ https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Polar_and_Sun-synchronous_orbit Consultado el 13/06/2022.

²⁴ https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Geostationary_transfer_orbit Consultado el 14/06/2022.

²⁵ El apogeo es el punto más alejado de la Tierra en una órbita elíptica, mientras que su contrario se denomina perigeo.

²⁶ https://www.esa.int/ESA_Multimedia/Images/2020/03/Reaching_orbit Consultado el 14/06/2022.

²⁷ La velocidad de los satélites GEO es de 3 km/s y tardan exactamente 23 horas, 56 minutos y 4 segundos en completar su recorrido.

²⁸ DOBOS, B (2019) «Geopolitics of the outer Space. A European perspective, Cham, Springer, p. 9.

cohetes es aproximadamente de unos 17.000 dólares por cada kg. Es más, en torno al 80% de su peso lo representa el combustible que necesita. Plantea pues, la búsqueda de alternativas que resulten más baratas y eficientes, ya que se tratan de esfuerzos monetarios muy significativos.

Uno de los proyectos más interesantes en estos momentos es el de la compañía Spinlaunch, con la que la NASA va a lanzar su primera carga al espacio con su acelerador suborbital. Se trata de un método que podría reducir los costes a una décima parte. Llevan desarrollando el proyecto desde hace algo más de 7 años y en octubre de 2021 lograron su primera prueba con éxito²⁹, tras el cual, han decidido mejorar la máquina. Se presume que el nuevo L100 Orbital Mass Accelerator será capaz de enviar al espacio satélites de hasta 200 kg sin la necesidad de que se ayuden de motores propios para el despegue, simplemente con el sistema del lanzador. Además de ser reutilizable y de poder completar varios lanzamientos en el mismo día. Dicho esto, se ha de señalar que las fuerzas producidas por su aceleración imposibilitan el uso para envío de seres humanos al espacio, por lo que queda restringido el proyecto hasta el momento al envío de nanos y pequeños satélites³⁰.

En este ejercicio de intentar combinar los vuelos aéreos con los espaciales, se encuentra el Stratolaunch de doble fuselaje³¹. Se trata del avión más grande conocido hasta la fecha, superando al Antonov An-225 Mriya ruso y los preparativos del proyecto comenzaron en 2010, aunque se anunció públicamente en 2011. El primer vuelo se realizó en 2019 pero poco después fue cancelado. Más adelante se hablará sobre el impacto de estas compañías privadas en lo que se conoce como el New Space. Lo asombroso de este avión era la tarea para la cual fue diseñado. Pretendía ser algo similar a un lanzador desde el aire, portando cargas tan pesadas como una capsula Dragon u otros cohetes y vehículos hipersónicos. El doble fuselaje le permitiría tener una mayor sustentación y en el centro del ala se portaría la carga. Porta seis motores del Boeing 747-400 para contar con la potencia necesaria. El ala cuenta con una envergadura de 117 metros y 28 ruedas en su tren para poder aterrizar y despegar. Buscaba de esta manera ahorrar gastos del despegue en el lanzamiento³².

Por otro lado, los motores deben ser capaces de impulsar el objeto con la suficiente fuerza como para escapar de la atracción de la tierra. En este caso, a tra-

²⁹ <https://www.spinlaunch.com/suborbital-m#p5> Consultado el 20/06/2022

³⁰ DÍAZ, J. (2022). «La NASA lanzará un cohete usando una honda hipersónica este mismo año». El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-04-12/nasa-spinlaunch-nave-espacial_3407121/ Consultado el 22/06/2022.

³¹ El fuselaje de un avión es su estructura primaria, la que contiene la cabina y a los pasajeros. A él se encuentran adheridas otras partes de la aeronave. Se diferencian varios tipos de fuselaje según el avión, como son el monocasco, el semimonocasco, el fuselaje ancho o el estrecho, el reticular o el tubular. Reparte las fuerzas entre su superficie y aporta aerodinámica.

³² MARÍN, D. (2019). «Adiós a Stratolaunch, el proyecto para lanzar satélites usando el mayor avión del mundo» Eureka. <https://danielmarin.naukas.com/2019/01/25/adios-a-stratolaunch-el-proyecto-para-lanzar-satelites-usando-el-mayor-avion-del-mundo/> Consultado el 24/06/2022.

vés de la tercera ley de Newton tratamos de empujar nuestro cohete³³. Dentro del mismo hay una cámara a muchísima presión y se busca conseguir transformarla en velocidad hacia atrás para mover el cohete hacia el lado opuesto. Para conseguir un mayor empuje, se le da a la tobera su característica forma, estrechándose en un punto para luego volver a ensancharse. No se va a incidir en su funcionamiento, simplemente señalar que este aspecto técnico de diseño busca aprovechar el aire de la forma más eficaz y eficiente a diferentes velocidades, ya sea flujo subsónico, se encuentre a la velocidad del sonido o tengamos flujo supersónico.

Ya para finalizar, hay que tener en cuenta de qué forma podemos recuperar la mayor cantidad de objetos útiles. Como se ha comentado, en estos momentos es bastante costoso cualquier tipo de actividad relacionada con el espacio. En una transición donde actores privados buscan la manera de obtener beneficios, se trata de un tema que adquiere mayor importancia. Hay partes de los artefactos que al caer se desintegran en nuestra atmosfera y también es conocido el asunto de la basura espacial, que satura nuestras órbitas y dificulta cada vez más su utilización.

Para aterrizar un transbordador de vuelta en la Tierra se hace de una manera peculiar. Funciona con motores cohetes, que para este momento ya se encuentran agotados de combustible, por lo que es algo similar a un planeo. El transbordador entra en nuestra atmosfera a unos 25.000 km/h, lo que se traduce en que también debe aguantar altísimas temperaturas. Las consigue soportar gracias a las placas negras de cerámica situadas en su parte inferior y lleva un recubrimiento de 90% aire y 10% fibras de silicio, lo cual hace que sea un pésimo conductor de calor. Evita que el aluminio del artefacto tenga que soportar grandes cantidades de calor, ya que solo aguantaría unos 180°. El transbordador cae a 40° de inclinación, bajando a más de cuatro veces de la velocidad a la que lo haría un avión.

Si bien puede ser un tema para desarrollar en un trabajo completo, esta pequeña recopilación representa nuestra capacidad técnico-tecnológica actual en cuanto a materia de espacio ultraterrestre se refiere. Es probable que en poco tiempo los avances potenciados por el New Space hagan que este apartado se encuentre obsoleto. Solo queda observar atentamente los futuros proyectos que ya se están poniendo en marcha.

4. Mejores ubicaciones terrestres para lanzamientos

Dónde situar las bases de lanzamiento es una cuestión relevante. Lo óptimo es establecerlas lo más próximas posibles al ecuador. Además, para aprovechar la rotación de la Tierra tanto en el despegue como en la entrada a la rotación orbital, se busca que el lanzamiento se realice hacia el este. Es importante de esta

³³ La tercera Ley de Newton hace referencia a que a toda acción le corresponde una reacción igual, pero en sentido contrario.

manera tener en cuenta el efecto coriolis para definir una trayectoria con cálculos correctos y no cometer errores que puedan frustrar la misión³⁴. Como bien señala Centeno³⁵, se ha de tener unas relaciones diplomáticas correctas con el entorno si es que tu territorio no es lo suficientemente extenso como para realizar estos despegues. Es el caso de Israel, quien se encuentra forzado a proyectar sus lanzamientos en dirección oeste, motivado por sus tensiones en la zona. Esto supone que sean altamente ineficientes.

Sin embargo, parece evidente que se ha de encontrar un territorio el cual sea extenso y deshabitado. Incluso realizándolos desde estaciones y bases marítimas como persigue actualmente China, donde se reducen aún más los riesgos que pueda haber. Siguiendo estas características, una de las mejores bases de lanzamiento es la de Alcántara, en Brasil, que es la más cercana al ecuador. Muy próxima se encuentra la que opera la Agencia Espacial Europea (ESA), concretamente en Kourou, en la Guayana Francesa.

No obstante, una cantidad considerable de Estados cuentan con lo que se empieza a conocer como cosmódromos. Entre ellos se encuentran:

- **En África** → pese a contar históricamente con algunos centros de importancia como los de Argelia o Kenia, actualmente ninguno se encuentra totalmente operativo.
- **En Asia** → China, India, Indonesia, Irán, Israel, Japón, Kazajistán, Corea del Norte, Corea del Sur, Pakistán y la parte asiática de Rusia.
- **En América** → Estados Unidos de América, México, Argentina, Brasil y Guayana Francesa.
- **En Oceanía** → Australia, Nueva Zelanda e Islas Marshall.
- **En Europa** → Francia, Italia, Noruega, Rusia, España, Suecia y Reino Unido. No obstante, Alemania gozó de varias bases, destacando la de Peenemünde/Greifswalder Oie, involucrándose en los V-1 y V-2 que, como a continuación veremos, fueron el punto de partida de la carrera espacial.

Sin duda, se pueden encontrar otro tipo de bases, generalmente de carácter militar, que colaboran con el desempeño de algunas misiones, como por ejemplo la de Punta Lobos de Perú. Pero al seleccionar las más relevantes por su utilización y tamaño, destaca la base de Alcántara, Brasil; Kourou en la Guayana Francesa, operada por la ESA; Cabo Cañaveral, mítica base norteamericana localizada en Florida; Baikonur, Kazajistán, operada por Rusia, al igual que la Vostochni

³⁴ «Es la fuerza invisible por la que la trayectoria del aire u objetos en movimiento se modifica debido a la rotación de la Tierra, así que las masas de aire se desvían en direcciones predecibles.» Definición ofrecida por GeoEnciclopedia en <https://www.geoenciclopedia.com/el-efecto-coriolis/> Consultado el 28/06/2022.

³⁵ CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, p. 133.

situada en la zona rusa más oriental; la Wenchang China; y las Satish Dhawan y Vikram Sarabahi de India.

Se podrían mencionar más centros, pero cabe señalar que España cuenta con el emplazamiento «El Arenosillo», en Huelva a petición de la NASA en 1966. De hecho, la agencia norteamericana equipó las instalaciones incluso con rampas para cohetes y entrenó a los técnicos de INTA para que se pudieran lanzar cohetes de estudio de la atmósfera y otros artefactos, sobre todo para estudiar la variación del viento y la temperatura hasta la línea Kármán. Se llegaron a lanzar varios cohetes desarrollados por INTA, como son el INTA 100, el INTA 250 y el INTA 300, pero en 1994 se cancelaron este tipo de misiones. La base sigue siendo operativa, aunque actualmente su funcionalidad radica en los ensayos de aeronaves no tripuladas y los estudios atmosféricos³⁶.

Como última curiosidad y para resaltar el fuerte vínculo que tiene y ha tenido España con el espacio ultraterrestre, cabe destacar que la primera señal que se recibió del alunizaje del Apolo XI fue captada en nuestro país³⁷. Tardaba en retrasmitirse desde la Comunidad de Madrid a Estados Unidos de América casi medio segundo.

³⁶ <https://www.inta.es/INTA/es/quienes-somos/historia/el-arenosillo/#> Consultado el 28/06/2022.

³⁷ MARTÍNEZ, J. (2019). «En España fuimos los primeros en oír que habían llegado a la Luna». La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20190720/463439816984/llegada-hombre-luna-antena-espana-fresnedillas.html> Consultado el 30/06/2022.

Capítulo III

LA CARRERA ESPACIAL CLÁSICA

1. Antecedentes

Como es normal en los avances tecnológicos, no se produce un cambio de la noche a la mañana, es una transición. En este caso comienza con los inicios de la aviación, especialmente en el campo militar, que da paso posteriormente a la balística moderna y, de forma accidental, a la carrera espacial.

Para no detenerse en temas a los que este trabajo no concierne, simplemente mencionar el primer vuelo motorizado en la aviación. Fue realizado por Orville Wright el 17 de octubre de 1903. El motor no era demasiado potente, por lo que el vuelo apenas duró unos segundos. Sin embargo, fue un precedente que rápidamente abrió las puertas a una nueva industria. Tal es así que en España se impartieron ya clases para la obtención de licencias de vuelo en 1911 y se confeccionó una potente industria aeronáutica militar³⁸. De hecho, Juan de la Cierva revolucionó en 1936 la industria con su invento «el autogiro» y Emilio Herrera confeccionó lo que sería el precursor del traje espacial en la década de 1930 que posteriormente fue inspiración para los primeros modelos de la NASA³⁹, además de otras grandes aportaciones⁴⁰.

Sin embargo, el punto de inflexión en los inicios de la carrera espacial está vinculado con el desarrollo de misiles balísticos⁴¹ durante la Segunda Guerra Mundial. La potente investigación armamentística de la Alemania Nazi dio como

³⁸ <https://www.mitma.gob.es/aviacion-civil/centenario-transporte-aereo-espania/historia/historia-de-los-100-anos-del-transporte-aereo> Consultado el 30/06/2022.

³⁹ RIVERO, E. A. (2020). «Emilio Herrera: proyectos para alcanzar la Luna. En los orígenes de la astronáutica». Andalucía en la historia, vol. 67, p. 88-93.

⁴⁰ A. D. A. (2017). «El Senado, 2017: Año Emilio Herrera, el granadino que diseñó el primer traje espacial». Aula Permanente p. 4.

⁴¹ Para la Real Academia Española, un cohete es un «Artefacto que se mueve en el espacio por propulsión a chorro y que se puede emplear como arma de guerra o como instrumento de investigación científica.» La diferencia principal de un misil es que este último es un proyectil que contendrá un sistema de guiado. El misil balístico se caracteriza por el tipo de trayectoria que define.

resultado dos misiles balísticos de gran interés. El V1, con su forma peculiar que recuerda a los drones de hoy en día, pero que presentaba bastantes problemas pese a las pruebas llevadas a cabo por Alemania, Estados Unidos y Reino Unido, cada uno de su modelo⁴². El V2 tampoco se libraría de errores en sus cálculos de vuelo. En realidad, gracias a estos fallos, el V2 Nazi fue el primer misil balístico que logró superar la línea Kármán. Eso sí, se ha de recordar que fue un suceso accidental, pues no se pretendía alcanzar dicho hito. Puede considerarse como el inicio de la carrera espacial.

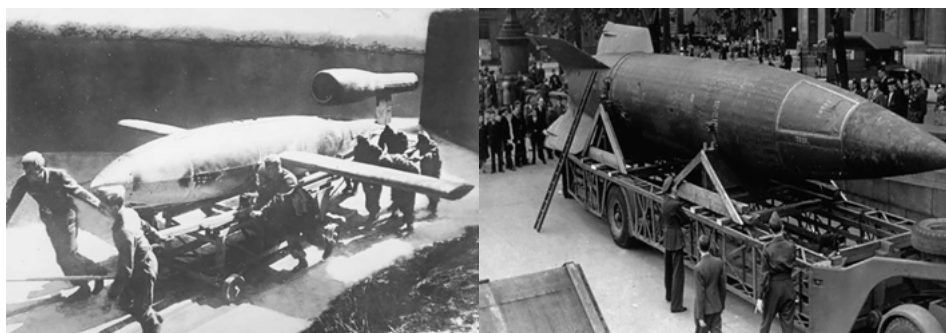


FIGURA 3. Imágenes del V1 (izquierda) y del V2 (derecha).

FUENTES: Archivos Federales de Alemania (V1); BBC News (V2)

Quién fue su desarrollador en el año 1942 también es una pregunta interesante. Se trata del refutado científico Wernher Von Braun, personaje que dedicó desde entonces gran parte de su vida a estudiar la rareza del evento en profundidad. Se especializó de tal manera que tras la derrota Nazi fue «invitado» a través de grupos de soldados del gobierno norteamericano para colaborar en diversos proyectos con los documentos que les facilitó⁴³. De hecho, sus estudios y su colaboración tuvieron incidencia directa en el cohete que llevó al primer hombre a la Luna, siendo el ingeniero que ideó el artefacto en conjunto con su equipo.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945 se empieza a percibir una tensión creciente contra la URSS, especialmente al observar cómo iba ganando apoyo entre la población de países involucrados en la guerra, que la veían como contraposición a los regímenes que llevaron a Europa al conflicto. EEUU, alarmado por la situación, decidió actuar mediante los mecanismos necesarios para frenar esta ola creciente. Entre ellos, puso en marcha el plan Marshall y la reconstrucción de Europa, eso sí, expandiendo el modo de vida norteamericano. Por lo

⁴² CAMPAÑA, H. & PALACIOS, V. (2020). «Ingeniería de la resiliencia, la nueva tendencia tecnológica mundial.». Revista Boletín Científico Tecnológico de la Academia Politécnica Militar de Chile, n.º 24, p. 141-168.

⁴³ HENAO, M. G. C. (2014). «El espacio ultraterrestre: una vez el origen, hoy el destino.». Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías, n.º 11, p. 8-21.

tanto, desde el año 1948 es evidente el conflicto político e ideológico entre las dos potencias, pero también las tensiones militares.

Se manifiesta en el campo espacial con la aparición de programas propios de la URSS en este escenario de competición. Los primeros avances fueron liderados por el ingeniero Serguéi Pávlovich Koroliov, quien conocedor de los resultados del V2 Nazi, intentó replicar el evento. La diferencia era que él no contaba con la ayuda de Braun, de la que sí gozaron los estadounidenses. Pero más allá de ser un inconveniente, lograron cumplir los objetivos de los diversos programas, lo que se tradujo en un principal impulso de la ingeniería espacial soviética que pondría en sobre aviso a su contrincante, liderando por momentos el desarrollo y la investigación de nuevas tecnologías.

2. Evolución de los programas de EEUU y la URSS

Es evidente que partimos de una época donde lo militar, y por tanto lo público, es el principal actor predominante. El espacio para actores privados era nulo, pues la lógica de la guerra fría es distinta a la de nuestro siglo. Esto explica por qué el modelo es tan diferente al actual. El recorrido que haremos nos ayudará a la comprensión de la variación de intereses y cómo ha sido posible la incorporación de nuevos actores en un ámbito tan complejo como es el del espacio ultraterrestre partiendo de la carrera espacial clásica hasta llegar al New Space.

En una época donde proliferaron grandes organizaciones internacionales, algunas a partir del seno de Naciones Unidas, la preocupación por los aspectos jurídicos estaba a la orden del día, también en esta materia, incluso antes de haber lanzado el primer satélite. Así lo reflejan Alex Meyer y Oscar Schachter en 1952, pioneros en la materia de derecho ultraterrestre. Este último proponía para el nuevo dominio un sistema internacional reglado que contemplase las nuevas posibilidades que se estaban planteando. Promulgaba que debía de ser una propiedad de uso y acceso común para toda la comunidad humana. Curiosamente sus ideas sí gozaron de recorrido y aceptación, lo que más adelante se vio reflejado en los tratados del *corpus iuris spatialis*, especialmente en el primero de los cinco que lo conforman.

Pero antes de llegar a dichos tratados, hay que prestar atención a un evento quizás más olvidado, aunque sin duda relevante. Hablamos del año geofísico estacional, fechado entre el 1 de julio de 1957 y el 31 de diciembre de 1958. La acumulación de expertos provocó el surgimiento de ideas muy interesantes para el futuro de los tratados a partir de la colaboración y el análisis de múltiples estudios. Se centraron sobre todo en realizar diversas métricas y prácticas de la tierra y del espacio, especialmente enfocados en:

- El estudio e investigación de la atmósfera, especialmente la superior.

- La investigación de fenómenos climáticos.
- La Antártida como el territorio a explorar en el planeta.

Entonces sucedió lo que todo el mundo esperaba, llegaba el gran anuncio de EEUU. Vaticinó el lanzamiento del primer satélite artificial que tendría la misión de completar un análisis profundo acerca de nuestra atmósfera superior y la exosfera. La iniciativa fue denominada como Proyecto Vanguard. Sin embargo, tenía otro objetivo mucho más importante. Con este llamamiento internacional logró una elevada mediatización del asunto, opacando en gran medida los avances que estaba obteniendo su competidor directo y les daba tiempo para actuar contra la URSS. Esta última también tenía la pretensión de enviar al espacio en poco tiempo un satélite similar al Vanguard, lo que demostraba su gran capacidad técnica, que sin duda era un inconveniente para los estadounidenses.

No obstante, los soviéticos no tardarían en ofrecer una respuesta muy contundente, feroz y agresiva. Y es que fueron capaces de poner en órbita el primer satélite, el Sputnik I, que iba acoplado a los misiles balísticos R-7. Este modelo de misiles era el fruto de la investigación que comenzó Serguéi Pávlovich Koroliov acerca de los V2, demostrando la capacidad de su proyecto. Pero lo más sorprendente fue que en menos de un mes lograrían su segundo lanzamiento con el Sputnik II.

Obviamente hizo saltar todas las alarmas de EEUU al ver cómo eran superados por primera vez de forma evidente debido a su relajación y confianza, sorprendiendo al mundo con las nuevas tecnologías de las que hacían gala los soviéticos. Además, el Sputnik II lograba un hecho histórico al transportar al primer ser vivo al espacio, aunque no logró sobrevivir al viaje. Ella es Kudryavka, o como la conocemos en occidente, la perra Laika⁴⁴. Cabe destacar que el alarmismo estadounidense les llevo a precipitar sus proyectos para responder al desafío, lanzando el Viking el 6 de diciembre de 1957 sin éxito.

El gran fracaso que supuso provocó un cambio de apuesta en el programa, dando lugar al nacimiento del Orbiter y dejando atrás el Vanguard. Dio sus primeros frutos en enero de 1958, siendo el primer satélite artificial norteamericano puesto en órbita. Fue en éxito celebrado, pero con una euforia breve, puesto que en poco tiempo la URSS contestó de forma demoledora con su Sputnik II, lanzado desde Baikonur con una modificación de los R-7. Tenía como misión investigar el espacio próximo y realizar ciertos experimentos, por lo que estaba equipado con un laboratorio geofísico. Es el embrión de futuros proyectos de investigación en el espacio, como el que hoy contempla parte del acuerdo de la Estación Espacial Internacional.

⁴⁴ En realidad, Laika es el nombre de una raza de perros de origen siberiano, aunque con diferentes variantes, especializados en la caza.

Ante la ya evidente superioridad técnica, la administración Eisenhower y la administración Kennedy posteriormente, realizaron grandes esfuerzos por igualar la contienda. El primero de ellos decide autorizar un potente programa de espionaje en 1960, buscando sobrevolar las bases de lanzamiento de su competidor. Los pilotos estadounidenses volarían en esta misión en el conocido U-2, también apodados por el nombre de Dragon Lady. Se trata de un avión de vigilancia a gran altura, capaz de alcanzar los 21.000 metros sin dificultad.

El suceso no era ajeno para la inteligencia y el gobierno soviético. Conocían la situación de estos aviones, pero paradójicamente, sus capacidades aéreas para conseguir interceptarlos eran inferiores. Es la razón de que mantuvieran un perfil bajo y en ocasiones negaran la incursión de aviones estadounidenses en su territorio. Sin embargo, fueron capaces de derribar y capturar al piloto que manejaba uno de los aparatos el 1 de mayo de 1960⁴⁵. Powers tenía la misión de documentar con pruebas fotográficas la evolución de las bases de lanzamiento de los R-7, objetivo que logró. Los misiles y sus variaciones eran la clave del futuro programa Vostok, que pretendía alcanzar la Luna, nuestro satélite natural. De esta manera, la información que la URSS consiguió bloquear y que portaba el vuelo, era de gran interés para EEUU y altamente sensible para la investigación soviética.

Mientras, las misiones Sputnik seguían proliferando, esta vez con la Sputnik IV, que contenía el primer ensayo con un maniquí que simulaba a un cosmonauta⁴⁶. Llevaba a bordo varios animales los cuales consiguieron regresar con vida a la Tierra. Para principios de 1961 la superioridad del programa soviético era abrumadora y encabezaban la carrera a la Luna. Entre los hitos más destacables del momento se encuentra el primer vuelo tripulado en el espacio. Fue desempeñado por Yuri Alekséyevich Gagarin a bordo de la nave Vostok I dentro del nuevo proyecto Vostok. El éxito logrado fue total y, por supuesto, publicitado para demostrar las capacidades técnicas que habían alcanzado. Ascendió hasta los 315 km de altura aproximadamente, no muy lejos de donde hoy en día se sitúa la Estación Espacial Internacional.

Por supuesto, EEUU estaba asombrado con este evento y a la vez mostraban una evidente preocupación. Sus avances no eran tan reseñables y el programa Pioneer era un fracaso. Pero entonces deciden incrementar aún más sus esfuerzos, dando a luz a una de las agencias estatales más importante y conocida de la historia. Se trata de la National Aeronautics and Space Administration o NASA. Fue creada a propuesta del presidente Eisenhower. Es un poco anterior a estos sucesos, concretamente de 1958. Sin embargo, entre el año 1960 y 1961 es cuan-

⁴⁵ El nombre del piloto era Francis Gary Powers y fue derribado por misiles S-75 al impactar con la cola de su avión. El U-2 también fue el avión derribado en Cuba durante la crisis de los misiles de 1962. En esta ocasión, el piloto no consiguió sobrevivir.

⁴⁶ En el *corpus iuris spatialis* se utiliza la palabra astronauta como aquella persona que es enviada al espacio y que representará a toda la humanidad en el mismo. Sin embargo, es un concepto utilizado por las naciones occidentales, siendo diferente para los rusos, que se denominan como cosmonautas o los chinos que adoptan el nombre de taikonautas.

do comienza a trabajar a su máximo potencial, siendo la apuesta decidida del gobierno estadounidense para responder a los logros de la URSS. Es el principio del programa Mercury, que tenía planes ambiciosos para sus inicios en 1961.

El Mercury, que duró hasta 1963 fue un soplo de aire fresco para la NASA, al igual que la entrada de la administración Kennedy en el gobierno de EEUU. El 5 de mayo de 1961 obtuvo un gran resultado al alcanzar los 185 km sobre el nivel del mar, con la misión tripulada por el astronauta Alan Shepard⁴⁷, superando así la línea Kármán, aunque el tiempo de vuelo fue ligeramente superior a 15 minutos. Con el programa Gemini, que sucedió al Mercury, demostró en 1965 que no fue un hecho casual. La segunda misión tripulada de la NASA fue encabezada por Virgil Grissom⁴⁸ en 1965 con casi 5 horas de vuelo.



FIGURA 4. Imágenes fotográficas de Yuri Gagarin (a la izquierda) y Alan Shepard (a la derecha), las dos primeras personas en volar por el espacio.

FUENTE: Archivos fotográficos nacionales.

Mientras tanto, el programa soviético Vostok seguía cosechando muy buenos resultados a la par que continuaba su correcto desarrollo. En el año 1961 también llegó el segundo cosmonauta al espacio, Guerman Titov, quien lideró una de las últimas misiones Vostok, ya que el programa llegó a su fin dos años después. De hecho, sus dos últimos vuelos fueron bastante relevantes y se realizaron de forma conjunta. Son el Vostok V y el Vostok VI que partieron el 16 de junio de 1963. La Vostok VI fue tripulada por Valentina Tereshkova, que se convirtió en la primera mujer en viajar por el espacio.

Retomando de nuevo los proyectos de EEUU, se sigue observando que claramente continuaban a rebufa de los avances soviéticos. Pero a principios de los

⁴⁷ Alan Shepard también formó parte de la tripulación del Apolo XIV en 1971, comandando la nave. Fue la quinta persona en pisar nuestro satélite natural y el primer ser humano en jugar al golf en la Luna.

⁴⁸ Virgil Grissom fue el segundo norteamericano en viajar al espacio. Se le transfirió al programa Apolo, donde perdió trágicamente la vida como comandante del Apolo I en el incendio de la nave en 1967 junto a sus compañeros de misión, Edward White y Roger Chaffee.

años 60 hay dos factores que actuarán como punto de inflexión en esta tendencia. El primero de ellos es el viraje hacia el programa Apolo, que se apoyaba en preparatorios previos, algunos de ellos ya mencionados, como son: Mercury (1960-63); Gemini (1964-66); Ranger (1961-65); y Surveyor (1966-68). El coste de los cuatro se estima en torno a los 15.258 millones de dólares, con un total de 37 misiones, aunque varias acabaron fracasando⁴⁹. Algo de lo que no se libra, por ejemplo, el Apolo I que debido a un fallo de diseño terminó incendiándose, acabando con la vida de su tripulación.

En esta escalada es imprescindible el segundo punto de inflexión. Kennedy es quien plasma la ambición de llegar a la Luna unos años antes. En 1962 verbaliza su discurso *Elegimos ir a la Luna*⁵⁰ de 1962 en la Universidad de Rice, Houston. La apuesta decidida desde ese instante es el motor que hace posible que la NASA tenga la capacidad para poder seguir investigando y desempeñando su labor. De hecho, en memoria del expresidente se le da nombre al Kennedy Space Center, inaugurado el 26 de mayo de 1965.

De forma complementaria se desarrolló una nueva generación de cohetes de varias etapas, los Saturno V. El primero que se lanzó puso en órbita en 1967 al Apolo IV, que no estaba tripulado. El tercero, de 1968 puso en órbita lunar al ser humano con el Apolo VIII. Ya se estaba preparando el alunizaje. El 20 de julio de 1969 llegó el día en que el Apolo XI, impulsado por el sexto cohete Saturno V⁵¹, se posó sobre la superficie de la Luna. Los astronautas Neil Armstrong, Edwin Eugene Aldrin Jr. y Michael Collins fueron quienes tripularon el artefacto para ser el primero de ellos quien pisó nuestro satélite por primera vez en la historia de la humanidad.

Sin duda fue un suceso histórico y altamente mediatizado. Daba a entender por parte de la concepción estadounidense que eran los vencedores de la carrera espacial en su conjunto, pese a no haber estado siempre en cabeza. Esta percepción era muy importante en la lógica de la guerra fría y, de hecho, EEUU fue capaz de alcanzar la Luna 5 veces más. Mientras tanto la URSS desplegó el primer robot en el satélite a la par que restaba credibilidad a los logros estadounidenses mediante su sistema de propaganda.

Empezaba de esta manera el declive soviético en el campo espacial. tras el gobierno de Jrushchov y los primeros años de Brézhnev comienzan a manifestarse graves problemas económicos y políticos que culminan con la retirada de Afganistán y posteriormente la caída del muro de Berlín, que precedería a la desaparición de la URSS. En cuanto a lo que el espacio se refiere, en los años 70

⁴⁹ GÓMEZ-ELVIRA, J. (2020). «Vuelta a la exploración del espacio.». Revista Global Affaire Journal. Center for Global Affairs & Strategic Studies, p. 14-21.

⁵⁰ En el anexo II se ofrece la transcripción completa del discurso. KENNEDY, J. (1962). «Elegimos ir a la Luna. Moon Speech». Houston, Rice University. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=QX-qlziZV63k>

⁵¹ GIORDIANO, J. L. (2007). «Cómo funcionan las cosas: El cohete de varias etapas (El Saturno V)» <http://www.profisica.cl> <http://www.profisica.cl/comofuncionan/como.php?id=37> Consultado el 02/07/2022.

se manifiesta una mayor colaboración y apertura entre las dos grandes potencias. Desde este trabajo se asume que el deshielo que se produce da como resultado la misión de acoplamiento Soyuz-Apolo, asumiendo así la Unión Soviética su derrota en la carrera espacial clásica.

En 1991, tras la desintegración de la URSS, es Rusia quien hereda los acuerdos, la tecnología, los materiales y las responsabilidades de su predecesora. Como punto final de este apartado destacar el acuerdo de colaboración de 1998 referido a la Estación Espacial Internacional, que ya abre la puerta a la colaboración con otros actores⁵². Se trata de una plataforma científica internacional destinada a diferentes investigaciones conjuntas⁵³ y que, en principio, debe poner fin a su actividad en 2030, pese a que Rusia desea retirarse entre 2024 y 2025.

3. Conformación del marco jurídico del espacio

La sociedad internacional atendía a los logros de las dos superpotencias con asombro a la par que preocupada. Una manifestación clara son las resoluciones 1348⁵⁴ de 1958 y 1721⁵⁵ de 1961 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Se centran en la seguridad en el espacio y comienzan a dibujar los principios de utilización pacífica de este dominio. Siguiendo la evolución de esta tendencia, en 1963 se adopta por unanimidad en la Asamblea General la declaración de principios que deben regir en el espacio ultraterrestre. Apoyándose en la resolución 1721 y 1802, la declaración de principios de 1963 ofrece nueve pilares básicos sobre los que cimentar la producción normativa que pudiera darse⁵⁶.

Para acabar de complementar los cimientos del derecho ultraterrestre, Naciones Unidas considera fundamentales otros cuatro textos más, a saber: Principios que han de regir la utilización por los Estados de satélites artificiales de la Tierra para las transmisiones internacionales directas por televisión; Principios relativos a la teleobservación de la Tierra desde el espacio; Principios pertinentes a la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre; Declaración sobre la cooperación internacional en la exploración y utilización del espacio

⁵² CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, p. 167.

⁵³ CASTAÑO, P. (2020). «Incertidumbre e investigación científica en la Estación Espacial Internacional.» Incertidumbres en las sociedades contemporáneas, vol. 46, p. 229.

⁵⁴ Asamblea General de Naciones Unidas. (1958) «Sobre la Utilización Pacífica del Espacio extra atmosférico.» ONU, Resolución 1348 (XIII).

⁵⁵ Asamblea General de Naciones Unidas. (1961). «Cooperación Internacional para la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos.» ONU, Resolución 1721 (XVI).

⁵⁶ En el Anexo I se ofrecen los nueve puntos de la declaración, transversales en todo el *corpus iuris spatialis*. Asamblea General de Naciones Unidas. (1963). «Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre.» ONU, Resolución 1926 (XVIII).

ultraterrestre en beneficio e interés de todos los Estados, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Algunos de los temas más relevantes a los que hace mención se refieren a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados; el fomento de la cooperación internacional basado en la persecución de fines pacíficos, en especial para la investigación científica; la búsqueda del arreglo pacífico de las controversias; la seguridad nuclear; y la asistencia a los Estados, entre otros. Si bien es verdad que, en una fase histórica de competición en un sistema marcadamente bipolar, el contrapunto ofrecido por Naciones Unidas otorga una mayor riqueza, es una tendencia idealista que tras el primer gran tratado perdería el impulso inicial del que gozaría.

De esta manera se empieza a dar forma a un *corpus iuris spatialis*, cuyo primer tratado se adopta entre finales de 1966 y comienzos de 1967. Es considerado la «carta magna» del espacio al estar ratificado por más de 100 Estados. Los cinco grandes tratados son⁵⁷:

- El Tratado Sobre los Principios que han de Regir las actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, Incluso la Luna y Otros Cuerpos Celestes.
- El Acuerdo Sobre Salvamento y Devolución de Astronautas y la Restitución de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre, firmado en 1968.
- La Convención Sobre la Responsabilidad Internacional Causado por Objetos Espaciales, firmado en 1972.
- El Convenio Sobre el Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre de 1975.
- El Acuerdo que Debe Regir las Actividades de los Estados en la Luna y Otros Cuerpos Celestes de 1979.

Para finalizar el capítulo, destacar un evento disruptivo que resaltó problemáticas de esta construcción jurídica, aunque gozó de poco recorrido. Hablamos de la Declaración de la Reunión de los Países Ecuatoriales del 3 de diciembre 1976⁵⁸, más conocida como Declaración de Bogotá. Fue adoptada por Brasil, Congo, Ecuador, Indonesia, Kenia, Uganda, Zaire⁵⁹ y la anfitriona, Colombia. Esencialmente estima dos cosas.

⁵⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). «TRATADOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. Texto de los tratados y principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre». Nueva York, Publicación de Naciones Unidas, ST/SPACE/11.

⁵⁸ Primera Reunión de Países Ecuatoriales. (1976). «Declaración de la Reunión de los Países Ecuatoriales.». *International Outer Space Law OPS-Alaska*, Vol. 1, Part 4.

⁵⁹ Zaire fue reconocido como Estado entre 1971 y 1991. Desde entonces y hasta la actualidad se le reconoce como República Democrática del Congo.

Lo primero es que al no haber una delimitación clara del espacio ultraterrestre la soberanía nacional podría proyectarse más allá de los 100 km, en este caso, hasta la órbita geoestacionaria. Algo no muy lógico entendiendo que es evidente que el espacio ultraterrestre goza de ser un *res communis omnium* y se asimila que, a 36.000 km de altura, uno se encontraría en dicho dominio.

La otra reclamación, mucho más acertada, es que la órbita geoestacionaria supone un recurso natural limitado. Entonces habría que asegurar su aprovechamiento por todos los Estados que lo deseen, buscando el bien de la humanidad. Lo que es más discutible es que las naciones del ecuador terrestre tengan más derecho de explotación de la misma por razón de trazar una proyección de su soberanía hacia la órbita geoestacionaria.

Si bien la Declaración de Bogotá no es válida, a la par que no genera efectos jurídicos, es una pretensión de la que no se desiste en su totalidad. Algunos de los Estados adoptantes se oponen a los actos internacionales de su explotación, pese a que sus capacidades espaciales no tengan una enorme capacidad⁶⁰. Destacar que, pese a ello, sí se encuentran en evolución e implementación proyectos interesantes como el Amazonia I, cuyo objetivo es la vigilancia de la región selvática, o los acuerdos que pueda buscar Colombia con la NASA.

⁶⁰ BUITRAGO-REY, N. (2013). «Declaración de Bogotá de 1976: Análisis y soluciones para que Colombia entre en la era satelital.» Universidad del Rosario.

Capítulo IV

VIRAJE HACIA LA NUEVA CARRERA ESPACIAL Y EL NEW SPACE

1. Los intereses que presenta la era del New Space

Con la caída de la URSS y el proceso de apertura en el espacio, nuevos actores han surgido desde principios del siglo XXI. Especialmente destacable es el interés que han mostrado las compañías privadas en la búsqueda de obtener beneficios a través de los recursos naturales que puede ofrecer. No obstante, los Estados siguen jugando un papel crucial y cada vez son más frecuentes las colaboraciones público-privadas, destacando diferentes modelos como el chino o el estadounidense, que son actualmente quienes encabezan esta nueva carrera espacial.

Como ya hiciera Kennedy en 1962 con su discurso en la Universidad de Rice, el 15 de abril EEUU propuso un objetivo muy ambicioso. Desde el Kennedy Space Center se manifestó la intención de alcanzar Marte en la década de 2030, propuesta que reafirmo el presidente Obama en unas declaraciones a la CNN en el año 2016. Presenta varios desafíos, como es el de la puesta en funcionamiento de transbordadores espaciales que no dependan de Rusia o China, lo que deja margen a empresas privadas como Space X para la innovación. Se trata de una chispa para consolidar las colaboraciones público-privadas, especialmente llamativas por parte de la NASA, que explora esta vía cada vez con mayor frecuencia.

Por otro lado, la ruptura de la cooperación internacional progresiva a la que asistimos no viene impulsada únicamente por la injerencia de actores privados, sino que arrastra tensiones geopolíticas más convencionales. Rusia, durante los últimos 15 años, se ha presentado como un actor con demandas específicas, especialmente desde el año 2007. Además de los casos de Georgia, Kazajistán y la crisis de Crimea, la invasión de Ucrania de 2022 parece haber sido un punto de fricción histórico. Entre tanto, China se presenta como un actor con cada vez ma-

yor presencia y, actualmente, el gran competidor de EEUU por la hegemonía en distintos campos, incluido el del espacio ultraterrestre. Además, observa con una mirada atenta la evolución del conflicto de Ucrania, analizando las consecuencias que podrían derivarse de su actuación en lo que hace años se conocía como el mar de Filipinas.

No se trata de algo baladí, pues son amenazas que contempla el reciente concepto estratégico de la OTAN de 2022, adoptado en Madrid. Entre otros puntos interesantes trata de reafirmar a Rusia como la amenaza principal de la organización y resalta a China como región a tener en cuenta. Pone de manifiesto la importancia de la ciberseguridad con 7 referencias expresas y 5 artículos concretos, siendo el ciberespacial un dominio crucial para el espacio ultraterrestre, estando altamente vinculados.

Es importante señalar que, a mediados de la década de 2010, se dio lugar a un concurso público que iba dirigido a las empresas que tuvieran interés en la participación para la exploración espacial llevada a cabo por EEUU. Fueron dos las solicitudes tomadas en cuenta debido a la magnitud de las empresas y las posibilidades que ofrecían. Hablamos de Space X con su proyecto *Crew Dragon* y Boeing con *Starliner*, a lo que habría que sumar todas las start-ups y pequeñas empresas de apoyo que arrastran a su alrededor.

Se divisa una fractura del espíritu del ordenamiento jurídico espacial, no solo de los tratados del *corpus iuris spatialis*, sino también de sus principios. En el Anexo I se hace referencia a los mismos y puede observarse como la tendencia actual se aleja progresivamente de lo que menciona no en todos, pero sí en la gran mayoría de los nueve puntos que se contienen en el texto.

Señalar de forma destacada las palabras de Donald J. Trump de disconformidad con la no atribución de soberanía y del beneficio de toda la humanidad y de las Naciones por igual. Trump interpreta que desde el punto de vista legal y físico el espacio exterior es un dominio exclusivo de la actividad humana. Además, resalta la idea de que EEUU no considera el espacio ultraterrestre como un bien común global⁶¹. Queda expuesto así que tanto el gobierno como el tejido empresarial buscan obtener el mayor beneficio posible del dominio y se contempla la posibilidad de la atribución de soberanía.

Puede parecer un movimiento disruptivo, pero nada más lejos de la realidad. Ya en la presidencia de Obama se denotaba un viraje claro para favorecer los intereses estadounidenses en detrimento de las tendencias anteriores. Queda plasmado a través de la *Orden Ejecutiva sobre el fomento del apoyo internacional a la recuperación y utilización de los recursos espaciales* unos años antes; a la que hay que añadir la adopción de la *Ley de Fomento de la Competitividad y el Emprendimiento Aeroespacial Privado*.

⁶¹ AZNAR, F. (2021) «El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad.». Documento de Análisis IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA10_2021_FEDAZN_EspacioExterior.pdf Consultado el 01/06/2022.

Pero no se debe focalizar la cuestión simplemente en una región. Por acercar momentáneamente la mirada a Europa, se observa un cierto paralelismo en la tendencia. Además de tener buenas relaciones entre Europa y EEUU, se percibe como Estados de nuestra región ya han ido activando mecanismos similares. Es el caso, por ejemplo de Luxemburgo que, ya en 2017, promulgó la *Loi sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace*⁶². Se trata de una posibilidad creciente entre los Estados europeos. Destacar también la proliferación de agencias espaciales estatales, incluyendo el reciente anuncio del gobierno de España a finales de 2021 para confeccionar la suya propia.

Pero no es el único aspecto al que se le debe prestar atención. Uno de los puntos fundamentales de los tratados es el uso pacífico del espacio, siendo un entorno libre de militarización, armas y pruebas nucleares. Rescatando reflexiones anteriores de este trabajo, se trata de un análisis propio de una época con otro tipo de preocupaciones. En contrapartida, y alejándose de los pilares iniciales, la militarización es una realidad creciente. Aunque parezca intrínseco a la ciencia ficción, ya son varias las naciones que están preparando o, por el contrario, ya cuentan, con fuerzas y unidades militares especializadas en este dominio. Los Estados con mayor potencial actualmente en el ámbito militar referido al espacio son EEUU, quien más se implica en esta labor debido a sus intereses, seguido de China y Rusia, además de otros como Reino Unido, Francia o Italia.



FIGURA 5. Representación de fuerzas militares especializadas de varios Estados como Reino Unido; Italia; Rusia, Estados Unidos; Francia; y China.

FUENTE: elaboración propia.

⁶² MOLINA, F. (2021). «Geopolítica espacial y búsqueda de recursos». Documento de Opinión IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE018_2021_FATMOL_GeopoliticaEspacial.pdf Consultado el 29/05/2022.

Es relevante centrarse en el análisis del por qué resulta de tanto interés la exploración del espacio y sus cuerpos celestes por actores privados. Se trata de un asunto que se contrapone a lo que buscaba inicialmente el *corpus iuris spatialis*. Por otro lado, en ningún momento se hace referencia a ellos, pues cuando fueron elaborados, era un escenario que no se contemplaba. Con el desarrollo jurídico que se ha mencionado, han aumentado sus opciones y su campo de actuación, especialmente en la última década. Nos encontramos en un proceso de mayor privatización del espacio que se sustentan y se ve reforzado gracias a los cambios en algunas legislaciones.

Las inversiones públicas siguen jugando un papel fundamental. De hecho, las actividades privadas aún se encuentran bastante acotadas, concentradas especialmente en lo que se refiere a lo relacionado con la comunicación y algunos aspectos de la observación. Es cierto que están surgiendo nuevos proyectos en las materias de explotación y turismo espacial, aun sin excesiva importancia. Probablemente una de las misiones más conocidas es la Inspiration 4 de SpaceX, en la que cuatro turistas espaciales realizarían un vuelo con un techo de altura superior a la EEI, siendo una nave con tripulación exclusivamente civil⁶³.

Pero la empresa del multimillonario Elon Musk ha logrado vincularse con la NASA a tal punto de enviar astronautas a la EEI en su cápsula Freedom Dragon en 2022⁶⁴. Pone de manifiesto que nos encontramos ante una nueva realidad en la que las colaboraciones público-privadas adquieren una mayor relevancia. Respecto al ámbito de las comunicaciones se ha podido observar recientemente hasta qué punto juega un papel importante para los Estados, especialmente en temas de seguridad. La constelación de satélites Starlink de SpaceX ha sido fundamental en el conflicto de Ucrania de 2022. Ha otorgado un apoyo determinante, permitiendo mantener en todo momento las comunicaciones y una buena capacidad de servicios de cobertura e internet en un territorio en situación de invasión. La gestión realizada bajo la supervisión de Mykhailo Fedorov y Elon Musk redujo el impacto de la ofensiva llevada a cabo por Rusia, poniendo de manifiesto la importancia del espacio ultraterrestre en temas de seguridad.

Actualmente se está potenciando todo lo relacionado con la búsqueda de recursos, aunque no es algo novedoso, pues hace ya más de una década que se pueden encontrar empresas con dicho objetivo. China, por ejemplo, ha realizado más de 200 lanzamientos desde 2010⁶⁵ y es uno de los actores que contemplan de forma seria la explotación de recursos espaciales. Uno de sus grandes intereses

⁶³ DUNN, M. (2021). «Así fue el viaje orbital de los turistas espaciales.». Los Ángeles Times. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2021-09-18/viaje-orbital-turistas-espaciales-5-videos> Consultado el 03/07/2022.

⁶⁴ <https://es.euronews.com/2022/04/28/spacex-llega-con-exito-a-la-estacion-espacial-internacional> Consultado el 03/07/2022.

⁶⁵ BEENS, J. (2018). «Historia del programa espacial chino: el orgullo nacional del desarrollo de la industria espacial», Observatorio de la Política China. Disponible en <https://politicachina.org/?s=programa+espacial>

siempre es la búsqueda de tierras raras, que podrían hallarse en grandes cantidades en el espacio.

Entre algunos de sus logros más recientes se puede encontrar sobretodo la proyección de su «palacio celestial» que sería un equivalente de la Estación Espacial Internacional, aunque de uso exclusivo para China y sus aliados. Además, cabe destacar especialmente dos misiones. La Chang'e-4, por la que se ha posicionado una sonda en la cara oculta de la Luna. La otra a la que hay que hacer mención es la Tianwen-1, en la que han logrado enviar un Rover, un orbitador y un módulo de aterrizaje a Marte de forma exitosa. China es un claro ejemplo en el que los avances que son alcanzados por sus empresas tienen una repercusión directa en el programa espacial nacional, ya que la vinculación al Estado es muy significativa. Parece que se contraponga al sistema estadounidense, donde las empresas aparentan llevar la iniciativa. Pero en realidad son dos modelos que ofrecen una mayor amplitud y capacidades al Estado, lo que explica su proliferación y crecimiento.

La cuestión entonces gira en torno a cuáles son los recursos que pueden ser explotados en el futuro. El más utilizado hasta el momento no es otro sino el propio espacio. Se han establecido una cantidad muy elevada de satélites, especialmente de relacionados con las comunicaciones, situados en las órbitas bajas. Aquí estaríamos hablando incluso de constelaciones enteras por parte de una misma compañía, como es la de Elon Musk. Si se añaden los destinados a la observación y exploración, como es el caso del James Webb, que acaba de comenzar su periodo útil, además de los de navegación, ya definimos una buena parte de los satélites.

La contrapartida es la gran cantidad de basura espacial que se ha generado. En este punto si es destacable mencionar que España es pionera en la limpieza de la basura espacial con proyectos que se postulan como opciones viables. Ya desde antes de 2014 la empresa GMV situaba el foco del problema en la gran cantidad de satélites en órbita, algunos de ellos no funcionales, y en todos los desechos espaciales de otras actividades⁶⁶. En 2021 la Universidad Carlos III de Madrid, junto a la empresa de ingeniería Sener han buscado desarrollar la tecnología de amarre espacial para la limpieza del espacio.

Airbus también se ha aventurado en un proyecto similar a este último donde buscarían utilizar un arpón de titanio desde pequeños satélites para limpiar la órbita. Las primeras pruebas del RemoveDebris se llevaron a cabo con éxito entre el 2018 y el 2019, consiguiendo devolver objetos a una nave principal⁶⁷. Se trata de un mecanismo bastante simple y se presupone de muy bajo costo, lo que plantea más dudas es su eficacia, sobre todo para pequeños fragmentos. Hasta el momento, la compañía con mejores resultados es ClearSpace, quien parece

⁶⁶ <https://gmv.com/es-es/sectores/espacio> Consultado el 10/07/2022.

⁶⁷ AMOS, J. (2018). «Cómo es la misión del satélite RemoveDebris, diseñado para limpiar la basura del espacio.». BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44610233> Consultado el 10/07/2022.

tener el apoyo de la Agencia Espacial Europea para la retirada de los escombros de algunas de sus misiones futuras. Cabe mencionar los esfuerzos de Astroscale, que en 2021 conseguiría probar su End-of-Life Services como alternativa para la limpieza espacial⁶⁸.

Sin embargo, para los nuevos actores se abre la posibilidad hacia otros recursos. Entre ellos se pueden encontrar agua en diferentes estados, Helio-3, platino, oro, tierras raras, níquel, aluminio, cobalto, hierro, neodimio... y otros materiales que representarían un gran beneficio económico si se pudieran explotar. Ya se han localizado en algunos cuerpos celestes. Llama la atención, por ejemplo, los casos de los cráteres de Mercurio, así como Marte, Ceres, Celado, Titán, Europa y otros satélites naturales, donde la presencia de agua es más que probable. En cuanto al creciente interés por la minería lunar, puede estar motivada por la posibilidad de encontrar grandes cantidades de Helio-3 en su corteza⁶⁹. Es un elemento bastante escaso en la Tierra y podría proporcionar enormes cantidades de energía limpia y estable.

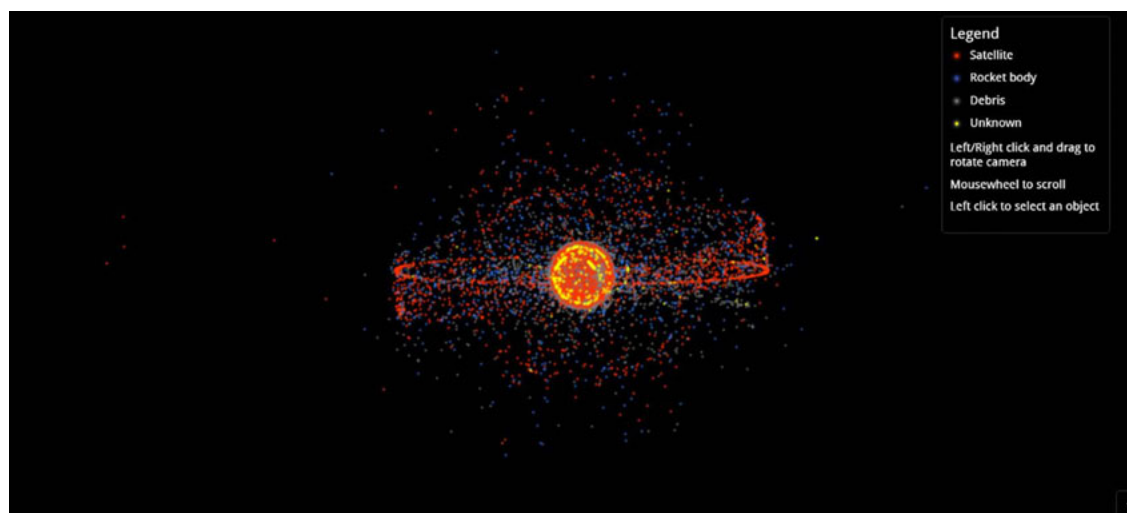


FIGURA 6. Mapa de objetos espaciales alrededor de la tierra.

<https://sky.rogue.space/?intldes=2017-042G&search=lapto>

El mapa muestra todos los artefactos y objetos espaciales actuales, a excepción de algunos más alejados como es el caso del Voyager 1. Los satélites se representan en color rojo, los cuerpos o partes de cohetes en azul, la basura espacial

⁶⁸ TERRY, N. (2021). «El negocio de la basura espacial: estas son las empresas encargadas de limpiar la órbita para que no sea un lugar peligroso.». Business Insider. <https://www.businessinsider.es/negocio-basura-espacial-empresas-encargadas-limpiar-803895> Consultado el 10/07/2022.

⁶⁹ MOLINA, F. (2021). «Geopolítica espacial y búsqueda de recursos». Documento de Opinión IEEE. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO18_2021_FATMOL_GeopoliticaEspacial.pdf Consultado el 29/05/2022.

en gris y los desconocidos en amarillo. El núcleo de la esfera debería ser nuestro planeta, aunque en la imagen es imposible distinguirla con claridad.

Se puede llegar a encontrar hasta un ordenador portátil orbitando a más de 7 km/s, entre otros artefactos curiosos.

Y es que en relación a los asteroides hay que desviar de nuevo la mirada hacia la ESA y la NASA. Ambas tienen un programa para redireccionar dichos cuerpos celestes del que estamos siendo testigos. Empezando por la Agencia Espacial Europea, se destaca que es la primera prueba del mundo que busca modificar la trayectoria de un asteroide. Su objetivo es *Dimorphos* y la previsión de impacto se contempla en septiembre de 2022. Tiene 870 kg de masa de lanzamiento e impactará a unos 6.6 km/s. el programa de impacto cinético de seguridad espacial Hera de la ESA estará en coordinación con el DART de la NASA⁷⁰.

La agencia estadounidense ya cuenta con su planificación de defensa planetaria, oficina relevante dentro de la NASA⁷¹, con la DART como la misión más actual en estos momentos. También tiene como objetivo *Dimorphos* por lo que la comunicación con la ESA es fluida. Busca estrellar de forma deliberada e intencionada una nave espacial contra el asteroide. Ni *Dimorphos* ni su «hermano mayor» *Didymos* representan una amenaza contra la Tierra, pero ayudarán a poner a prueba el sistema de defensa planetaria⁷². Otros actores observan con detalle el resultado de estas pruebas, estudiando la posibilidad de aprovechar, si fuera posible, esta tecnología en algún momento.

La tercera vía que presenta el New Space, más allá de la exploración y la explotación de recursos, se centra sobre la mirada del turismo espacial. Es una oportunidad que ya se percibía a mediados de la década de 1980 debido al impulso que había recibido todo lo relacionado con el espacio durante la guerra fría. Se teorizaba que seríamos capaces de volar en grandes transportes espaciales a principios de 2020, algo que por el momento no hemos logrado alcanzar⁷³.

Pero lo interesante es que ya se contemplaba que el sector privado permease y se produjeran vuelos comerciales. Recuperamos en este punto la misión Inspiration 4 de SpaceX como el punto álgido de esta tendencia que, por otra parte, es una búsqueda constante para las compañías del sector, en la que se puede incluir Blue Origins de Jeff Bezos, que se centra actualmente en desempeñar vuelos suborbitales⁷⁴.

⁷⁰ https://www.esa.int/Space_Safety/Hera Consultado el 11/07/2022.

⁷¹ <https://ciencia.nasa.gov/defensa-planetaria> Consultado el 11/07/2022.

⁷² <https://ciencia.nasa.gov/dart-la-primera-mision-para-desviar-un-asteroide> Consultado el 11/07/2022.

⁷³ VV. AA. (1985). «El futuro de la exploración espacial.». Barcelona, Ediciones Orbis, p. 5.

⁷⁴ <https://actualidad aeroespacial.com/blue-origin-completo-con-exito-el-vuelo-espacial-tripulado-de-su-mision-21/> Consultado el 12/0/2022.

2. Relaciones Internacionales y agencias espaciales: un nuevo elemento en la diplomacia

El entramado público-privado es cada vez más complejo. No obstante, aún se pueden definir en cierta medida los actores estatales de manera que se puedan identificar. Empezando quizás con el más diverso, encontramos el paraguas de la ESA en Europa. Actualmente sus miembros son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, Suecia y Suiza. Tiene un presupuesto de 6.490 millones de euros que responden a diferentes actividades, de los cuales 1.065,8 millones son aportados por Francia, mientras que España destina 223,36 millones.

La ESA es una agencia independiente de la Unión Europea, aunque mantiene acuerdos e instrumentos de cooperación⁷⁵. Se trata de una realidad en la que la existencia de agencias espaciales propias de algunos de sus Estados miembros puede parecer que rompe la lógica de unidad bajo una única gran agencia que sería la propia ESA. Ha desarrollado proyectos de gran calado como son el programa de observación Copernicus, el conocido Meteosat o la gran apuesta en cuanto a la navegación y posicionamiento, Galileo.

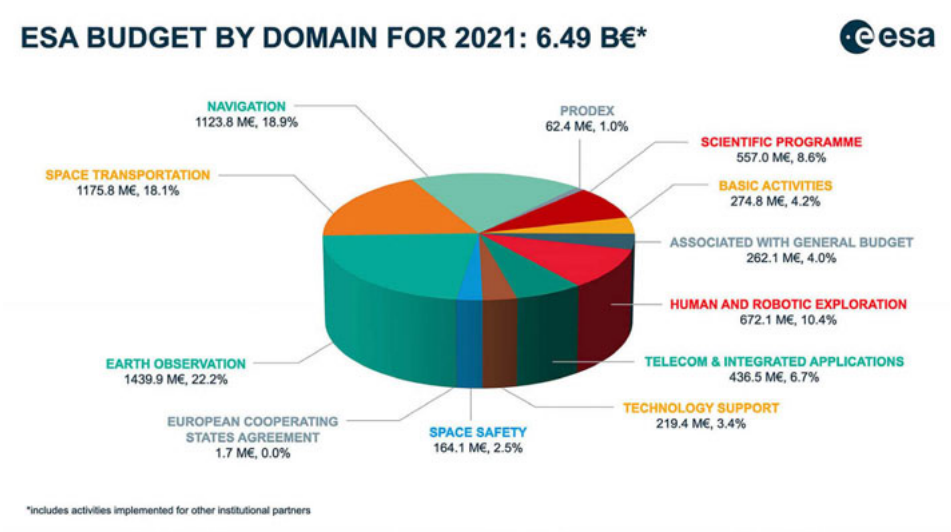


FIGURA 7. Presupuesto de la ESA en 2021. Fuente: ESA

⁷⁵ CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, Pag 148.

Por su parte EEUU cuenta con la NASA, quien ha sido el referente histórico en cuanto a temas del espacio se refiere. Se nutre con unos 18.000 empleados públicos y un presupuesto de unos 23.200 millones de dólares, cifra muy superior a la de su homólogo europeo. Posee 20 centros en territorio estadounidense, además de instalaciones en otros lugares como por ejemplo la Estación Espacial de Madrid situada en Robledo de Chavela.

Si se recorre su presupuesto histórico se divisa como tras su punto de máximo esplendor en su dotación, tuvo una brusca reducción en el dinero que se le destinaba desde los últimos años de la guerra fría. Se traduce en una decreciente importancia de la agencia en el mundo, la cual parece estar recuperando, especialmente desde 2015. Se debe a los cambios de tendencia en la concepción del espacio que muestra EEUU, de forma más vaga en 2006 con su Política Espacial Nacional⁷⁶, aunque mucho más contundentes desde 2015 y especialmente con las declaraciones del expresidente Trump, ya mencionadas en este trabajo.

Otro factor relevante es la aparición del sector privado en la materia del espacio ultraterrestre. Como ya se ha mencionado, han llegado a alcanzar importantes acuerdos desde los que se nutren para una colaboración beneficiosa⁷⁷. Es el caso de SpaceX, con la que desarrollan varios proyectos. Sin embargo, la agencia monitorea varias pequeñas y medianas empresas del sector. Especial mención a las Start-ups, que aportan conocimientos novedosos y maneras alternativas, pero sobretodo más económicas, para solucionar diversos problemas.

Sus misiones actuales son Artemis I, Commercial Crew, DART, el telescopio Hubble y el James Webb, la misión a Júpiter Juno, la EEI, el Rover de Marte Perseverance y la Parker Solar Probe, así como todo aquello que las rodea. Podemos encontrar desde objetivos de exploración y observación hasta proyectos de seguridad planetaria.

Otra gran agencia del continente americano, aunque bastante lejos al potencial de la NASA es la CSA, la Agencia Espacial Canadiense. Colabora activamente tanto con su homólogo estadounidense, así como con la Agencia Espacial Europea en varias investigaciones, entre ellas la del telescopio James Webb. Es una agencia con larga trayectoria histórica, que se enfoca en la robótica, la exploración del espacio profundo, la producción científica, la astronomía, el desarrollo de satélites y el testeo de tecnologías espaciales⁷⁸.

En el resto de Estados americanos, sí que destacan algunas agencias nacionales como la brasileña AEB, con proyectos tan interesantes como el Amazonia I. El satélite, que comenzó su actividad en febrero de 2021, vigila la región del amazonas especialmente enfocado en su protección contra eventos como incendios u

⁷⁶ BARNET, T. (2011). «United States National Space Policy, 2006.». Florida Journal of International Law, vol. 23, p. 277. En la ley se expone su rechazo a una limitación del acceso de EEUU al espacio.

⁷⁷ <https://www.nasa.gov/about/index.html> Consultado el 13/07/2022.

⁷⁸ <https://www.asc-csa.gc.ca/eng/discover-the-themes.asp> Consultado el 13/07/2022.

otros factores de deforestación⁷⁹. Las fuerzas armadas brasileñas lo contemplan también como una oportunidad para la lucha contra el crimen organizado y el tráfico, ya que su actividad deja un rastro que puede ser recibido y analizado.

Ofreciendo una vista más general, se debe destacar el reciente anuncio de la creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio ALCE de septiembre de 2021⁸⁰. Se ampara en un convenio constitutivo firmado el 18 de septiembre de 2021 en el marco de la VI Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la CELAC. La iniciativa de colaboración regional fue impulsada por Argentina, México, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Honduras Y Costa Rica, quedando abierta su incorporación a cualquier Estado de la región que ratifique el convenio. Es un paso importante hacia unos objetivos comunes en una suerte de agencia similar a la ESA en cuanto a su conformación común manteniendo los proyectos nacionales que se deseen de forma independiente.

Cruzando de nuevo el atlántico nos encontramos con Rusia, que siempre se ha dicho que tiene un pie en Europa y otro en Asia. Así pues, la nación más extensa del mundo, heredera de la tecnología espacial de la URSS tiene ciertas peculiaridades. Lo que era la Agencia Federal Rusa, que se confeccionó como tal tras la caída de la URSS, llevo a cabo una transición hacia un nuevo modelo y denominación a mediados de la década de 2010. Actualmente es conocida como la Corporación Espacial Estatal de Rusia o Roscosmos. Cuenta con un programa espacial de larga duración que se inauguró en 2016 y tendrá vigencia hasta 2025 y se divide en dos etapas. En la primera, de 2016 a 2020, asegura buscar un incremento y mantenimiento de su constelación orbital, especialmente enfocado en fines socioeconómicos y científicos. En la segunda, de 2021 a 2025, se invita a una modernización tanto de equipos como de naves y tecnologías, equiparándose o mejorando a las mayores potencias espaciales del mundo.

Entre sus objetivos se aprecia la cooperación internacional, la misión de la Estación Espacial Internacional, el incremento y mantenimiento de puertos espaciales, el desarrollo de bloques de refuerzo para lanzamientos y otras funciones, el programa universal, nuevos lanzamientos, la investigación en vehículos de lanzamiento y mejorar sus constelaciones orbitales⁸¹.

Hablamos de una de las mayores agencias espaciales de la historia que, aunque en declive y entregando un escenario que ha ocupado China, ha sido puntera en tecnología gracias a los conocimientos heredados de la URSS. Probablemente, el mayor desafío para la organización ha sido la Estación Espacial Internacional. En su creación se involucraron Rusia, EE. UU., Canadá, Japón, Alemania, Francia, España, Italia, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza.

⁷⁹ <https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/projeto-visa-a-ampliar-monitoramento-da-amazonia> Consultado el 13/07/2022.

⁸⁰ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/crean-la-agencia-latinoamericana-y-caribena-del-espacio> Consultado el 14/07/2022.

⁸¹ <https://www.roscosmos.ru/115/> Consultado el 14/07/2022.

Una de las naves para el traslado a la base ha sido la conocida Soyuz, pese a que actualmente algunos de sus miembros confían en nuevas alternativas por diversos motivos, entre ellos tensiones regionales.

Se trata de un proyecto conjunto donde trabajan las agencias espaciales Roscosmos (Rusia), NASA (EE. UU.), JAXA (Japón), CSA (Canadá), ESA (países europeos). La Estación se divide en dos segmentos, uno controlado por Rusia desde el Centro de Control Korolev en Moscú y otro por EEUU desde su centro equivalente en Houston, Texas.

Pese a que haya sido un gran proyecto de colaboración científica, Yuri Boríssov declaró, en presencia de Vladimir Putin, la intención de abandonar la EEI para 2025 en un acto de 2021⁸². Además, han anunciado el deseo de tener una EEI propia para 2030. Medidas que han reunido aún más peso tras el inicio del conflicto en Ucrania en 2022, donde Rusia por un lado y Estados de occidente, encabezados por EEUU por otro, han chocado frontalmente. El acercamiento con China es cada vez mayor en varias facetas y tendremos que esperar a que se desarrolle el «palacio celestial» del gigante asiático para ver cómo evolucionan las relaciones entre Rusia y sus agencias espaciales.

China cuenta con la Administración Espacial Nacional, que desde principios de siglo no ha hecho otra cosa más que aumentar. Actualmente se puede evaluar como el gran competidor de EEUU en el espacio. Es acompañada por un incremento de varias industrias nacionales, con mención especial a todo lo referente a las tecnologías. La Agencia se define a sí misma como «la organización gubernamental de la República Popular China responsable de la gestión de las actividades espaciales para uso civil y la cooperación espacial internacional con otros países, y realiza las funciones gubernamentales correspondientes.»⁸³.

Entre sus fines principales se encuentran el estudio y desarrollo de la industria espacial, la implementación de nuevos proyectos y programas espaciales, la investigación científica espacial civil y la cooperación internacional. A pesar de ofrecer estos objetivos como los principales en sus lugares oficiales, han dado muestras suficientes para considerar que buscan una exploración profunda del espacio y el análisis de recursos del mismo. Su documento de actuación vigente es el *Programa espacial de China: la perspectiva de 2021*. Y cuentan con la exploración de Marte como proyecto principal.

Históricamente se deben destacar varios acontecimientos y nombres propios que dan forma a la agencia que conocemos en 2022. Inició sus primeras incursiones en la materia en el último trienio de la década de 1960 con Tsien Hsue-shen a la cabeza. Sin embargo, la progresión se estancó debido a sucesos internos del país, que provocaría un retraso significativo en las investigaciones. Tras superar

⁸² CORBELLA, J. (2021). «Rusia se retira de la Estación Espacial Internacional y colaborará con China en la Luna.». La Vanguardia. <https://www.lavanguardia.com/ciencia/20210424/7114261/rusia-retira-estacion-espacial-colaborara-china-luna.html> Consultado el 14/07/2022.

⁸³ <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465645/n6465650/c6768437/content.html> Consultado el 14/07/2022.

las dificultades, recuperan el ritmo desde mediados de los 80 y el 15 de octubre de 2003 consiguen poner al primer taikonauta en órbita, convirtiéndoles en la tercera nación en la historia en lograrlo. En 2013 lograron establecer su primer robot en la superficie lunar y hasta la incursión de SpaceX eran los únicos, junto con Rusia, que contaban con vehículos espaciales aptos para transportar tripulación.

Desde el año 2010, China ha incrementado exponencialmente el lanzamiento de nuevas misiones, llegando a más de 200 hasta nuestros días⁸⁴. Entre las más destacadas se encuentra la Chang'e-4, que en 2019 ha conseguido establecer una sonda en la cara oculta de la Luna. Pero la que muestra de forma más clara sus intenciones y que goza de gran difusión es la Tianwen-1. Con ella se ha enviado un módulo de aterrizaje, un orbitador y un Rover a Marte, estudiando una no muy lejana llegada del ser humano al planeta rojo. Aterrizó en su destino el 15 de mayo de 2021, por lo que tras más de un año ya ha recopilado algunos datos del terreno y ha completado pruebas de comunicación interesantes. Es por eso que la Tianwen-2 y la Tianwen-3 gozan de la aprobación de la agencia para su preparación y próxima puesta en funcionamiento.

Hay que añadir que el libro blanco que ya hemos mencionado como *Programa espacial de China: la perspectiva de 2021*, contempla una continuación de la exploración lunar con las Chang'e-6, Chang'e-7 y Chang'e-8 para construir una base de investigación lunar, en principio colaborando con otras naciones⁸⁵. Han logrado ir más allá en la búsqueda de su «palacio celestial», la estación espacial Tiangong, que ya acoge a sus primeros taikonautas y apunta a ser una referencia en la investigación científica⁸⁶. Es la respuesta al rechazo de los EEUU a la participación de China en la EEI desde 2011⁸⁷. La declaración rusa que alude a su abandono de la EEI para 2025, sumado a las recientes tensiones geopolíticas, empuja a Rusia cada vez más a estrechar una colaboración con China en diferentes campos, incluido lo referido al espacio ultraterrestre.

Son los competidores en la región con otras dos potencias como Japón y la India, más cercanos históricamente al mundo occidental liderado por EEUU. La agencia nipona es relativamente joven ya que la Japan Aerospace Exploration Agency o JAXA nace en 2003 tras la refundición de varias agencias gubernamentales⁸⁸.

⁸⁴ BEENS, J. (2018). «Historia del programa espacial chino: el orgullo nacional del desarrollo de la industria espacial», Observatorio de la Política China. Disponible en <https://politicachina.org/?s=programa+espacial>

⁸⁵ <http://www.cnsa.gov.cn/english/n6465652/n6465653/c6840321/content.html> Consultado el 16/07/2022.

⁸⁶ LEI, Z. (2021). «Bienvenidos al Palacio Celestial». El País en colaboración con China Daily. <https://chinawatch.elpais.com/tecnologia/bienvenidos-al-palacio-celestial/> Consultado el 16/07/2022.

⁸⁷ PENTLAND, W. (2011) «Congress Bans Scientific Collaboration with China, Cites High Espionage Risks». Forbes. <https://www.forbes.com/sites/williampentland/2011/05/07/congress-bans-scientific-collaboration-with-china-cites-high-espionage-risks/#5e5f475c4562> Consultado el 16/07/2022.

⁸⁸ CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, Pag 149.

Algunos de sus objetivos principales pasan por la investigación del espacio a través de satélites, las actividades humanas en el espacio, los sistemas de transporte espacial, la investigación en ciencias espaciales y tecnología aeronáutica y la exploración espacial internacional, entre otros. Dos de sus socios asiduos con los que más interactúan son la NASA y la ESA, contando con análisis e investigaciones comunes. No obstante, JAXA tiene a sus agencias predecesoras que le aportan el recorrido histórico y la tecnología para ser hoy un actor más o menos relevante en la materia. De hecho, el Ohsumi, su primer satélite, fue enviado con éxito el 11 de febrero de 1970 y hasta el año 2000 realizaron unas 60 misiones aproximadamente⁸⁹.

Actualmente una de sus misiones principales es la de la EEI, con envío fluido y constante de astronautas para la investigación científica y el monitoreo de su módulo, el Kibo. Cuentan también con varios satélites de investigación y análisis como el Hayabusa 2 o el Daichi-2. Se rigen actualmente por la *Ley sobre la Agencia de Exploración Aeroespacial* de 13 de diciembre de 2002⁹⁰, que cuenta incluso con dos artículos específicamente de régimen sancionatorio dentro de los 31 que lo componen. Mantienen buenas relaciones con otras agencias nacionales, resaltando los recientes y renovados acuerdos con la Agencia Espacial Turca TUA y el Centro Aeroespacial Alemán DLR entre otros.

Un proyecto que torna hacia una micro carrera espacial es el del ascensor espacial que se disputa entre Japón y China. Parece que la ingeniería nipona se encuentra en un punto más avanzado actualmente, buscando que sea un método útil y de bajo costo para conseguir el ascenso de diversos objetos espaciales⁹¹. A priori parece prácticamente imposible de realizar desde el punto de vista de la ingeniería espacial, ya que tendría que soportar diferentes fuerzas a medida que varía la altura. Además, el material del propio elevador tendría que poder adaptarse a las diferentes velocidades a las que estaría expuesto, asegurando su integridad en todo momento. Si estuvieran en lo cierto y fueran capaces de desarrollarlo, sería una revolución tecnológica de un grandísimo calado.

India es un actor en alza en el New Space gracias a su Agencia India de Investigación Espacial ISRO, que opera ligada al Departamento del Espacio desde 1969. Su impulsor fue Vikram Sarabhai y actualmente está especializándose sobre todo en el envío de satélites, pequeños satélites y nanosatélites, explorando las vías más económicas del espacio.

Entre algunas de sus misiones más destacadas se encuentra la Chandrayaan-1 de 2008⁹². Su planificación y funcionamiento fue un éxito, logrando orbitar a 100km de la superficie lunar y realizó un mapeo profundo del cuerpo celeste. El

⁸⁹ https://global.jaxa.jp/projects/past_project/sat.html Consultado el 18/07/2022.

⁹⁰ Japan Aerospace Exploration Agency. (2002) «Law Concerning Japan Aerospace Exploration Agency.». JAXA, Law number 161.

⁹¹ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-45509093> Consultado el 18/07/2022.

⁹² <https://www.isro.gov.in/Spacecraft/chandrayaan-1> Consultado el 18/07/2022.

artefacto contaba con tecnología de la India, además de estadounidense, británica, alemana, sueca y búlgara. Su hermano mayor, el Chandrayaan-2 contendrá un módulo Orbiter Craft y otro Lander Craft con un Rover desarrollado por la ISRO⁹³.

Los otros dos grandes proyectos son el AstroSat y la Mars Orbiter Mission Spacecraft. El primero realiza distintas mediciones astronómicas en bandas espectrales de rayos X y ultravioleta. Astrosat fue lanzado en 2015, con una masa en despegue de 1515kg a una órbita a 650km, lo que refleja las buenas capacidades con las que ya cuenta la agencia⁹⁴. El segundo es la primera misión interplanetaria por parte de India al planeta Marte, orbitándolo y observando sus características físicas. Fue lanzado el 5 de noviembre de 2013, con una masa en despegue de 1337kg y equipado con una cámara receptora de color, un espectrómetro de imágenes infrarrojas térmicas, un sensor de metano, un analizador de composición neutra exosférica y un fotómetro Lyman Alpha⁹⁵.

India busca consolidarse como una potencia aeroespacial en la región, pese a las críticas sociales a las que se encuentra sujeta. Estas nacen de la situación económica y social de sus ciudadanos, que también demandan que los esfuerzos sean redirigidos a otras cuestiones. Las tensiones que mantiene en su vecindad no es un factor que aporte estabilidad a la situación, especialmente las del norte del país⁹⁶. Un dato significativo es que el conflicto de Ucrania puede desembocar en un mayor comercio con Rusia, especialmente en el sector energético, algo muy interesante para un país con un potente desarrollo industrial. Podría repercutir en el ámbito aeroespacial, incluso pudiendo llegar a alcanzar nuevos acuerdos en la materia con Rusia en un futuro si la colaboración cristaliza.

El Instituto de investigación Aeroespacial de Corea del Sur o KARI se postula, gracias a su reciente impulso, como la cuarta potencia de la región con hitos como el lanzamiento del NURI. Se trata de un cohete que consiguió desplegar su carga a 700km de altura en junio de 2022. Entra de esta manera entre los pocos Estados capaces de elevar al espacio satélites de más de una tonelada, incluyendo a grandes potencias como Rusia, EEUU, Francia, India, Japón o China⁹⁷.

La vinculación de Corea del Sur tanto con el gobierno estadounidense, así como con su tejido empresarial, es ampliamente conocida. De hecho, su primer orbitador lunar irá montado en un cohete de SpaceX y tendrá cierta coordinación con la NASA. Hay que sumar a este acuerdo de colaboración el envío de cinco

⁹³ <https://www.isro.gov.in/chandrayaan2-home-0> Consultado el 18/07/2022.

⁹⁴ <https://www.isro.gov.in/astrosat-0> Consultado el 18/07/2022.

⁹⁵ <https://www.isro.gov.in/Spacecraft/mars-orbiter-mission-spacecraft> Consultado el 19/07/2022.

⁹⁶ ALIBERTI, M. (2018). «India in space: between utility and geopolitics.». Cham, Springer.

⁹⁷ <https://www.kari.re.kr/eng.do> Consultado el 19/07/2022.

satélites en los próximos tres años con la ayuda de los cohetes Falcon de la compañía de Elon Musk⁹⁸.

De gran importancia son también las palabras del 25 de marzo de 2021 por parte del presidente Moon Jae-in. Asegura que uno de los objetivos principales de la agencia es conseguir un alunizaje para 2030, usando para ello un vehículo de lanzamiento propio. Para finales de 2022 está programado la llegada del orbitador DANURI que analizará la Luna en busca del mejor lugar para ubicar sus módulos lunares y encontrar recursos como uranio, hielo, aluminio o Helio-3.

Aunque lo más interesante de Corea del Sur es la relación que va a tener KARI con el sector empresarial del país. Uno de los puntos clave de la agencia es la transferencia de tecnología⁹⁹ a las compañías. De manera opuesta, Moon Jae-in ya ha confirmado la importancia para la industria aeroespacial coreana de gigantes como Samsung, Kia o Hyundai, por mencionar algunas de las grandes empresas que colaborarán¹⁰⁰. En contrapartida, la agencia NADA de Corea del Norte parece estar realizando avances en sus satélites y en el desarrollo de sus cohetes, no ajena a grandes dificultades económicas que comprometen su viabilidad.

Para concluir con este apartado de geopolítica y agencias espaciales repasaremos brevemente la situación de dos Estados sin unas relaciones del todo amigables tradicionalmente, pero que en los últimos años se están acercando. Hablamos de Israel y Arabia Saudí. Son dos aliados clásicos de EEUU y así se refleja también en la cooperación espacial. Israel tiene una trayectoria larga dirigida por su agencia ISA. En el primer semestre de 2022 han dado a conocer el *Nuevo plan estratégico para el avance de la industria civil israelí*, con una duración estimada de diez años. Busca duplicar el número de empresas espaciales y fomentar una transferencia de tecnología bidireccional. Gozan de un desarrollo de satélites y antenas avanzado, como demuestra la cooperación con Francia para el VENUS o sus acuerdos con NSL Comm¹⁰¹.

Por otro lado, la Agencia Espacial Saudí es de reciente creación, concretamente en febrero de 2020. Un dato curioso es que el Príncipe Sultán bin Salman bin Abdulaziz Al Saud es en el primer árabe, la primera persona de religión musulmana y el primer miembro de una familia real en viajar al espacio, en el año 1985. Fue en un transbordador Discovery de la NASA con varios astronautas estadounidenses, uno francés y el Príncipe Sultán. La nueva agencia saudí se muestra como un actor muy prolífico. Ya se ha unido a programas como el Arte-

⁹⁸ <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/corea-del-sur-lanza-con-exito-cohete-nuri-y-se-suma-a-la-elite-aeroespacial/20000013-4835618#:~:text=El%20cohete%20se%20lanz%C3%B3%20desde,16%20minutos%20despu%C3%A9s%20de%20despegar.> Consultado el 19/07/2022.

⁹⁹ https://www.kari.re.kr/cop/bbs/BBSMSTR_000000000201/selectBoardList.do (Consultado el 19/07/2022).

¹⁰⁰ PONS, J. (2021). «Corea del Sur entra en la nueva carrera espacial para clavar su bandera en la Luna». Atalayar, Entre dos orillas. <https://atalayar.com/content/corea-del-sur-entra-en-la-nueva-carrera-espacial-para-clavar-su-bandera-en-la-luna> Consultado el 19/07/2022.

¹⁰¹ <https://www.space.gov.il/en> Consultado el 20/07/2022.

misa de la NASA, pero también mantiene acuerdos con China y con Rusia para el desarrollo de misiones tripuladas.

Se podría continuar analizando otros muchos actores estatales influyentes, aunque esta pequeña muestra ofrecida es suficiente para entender el entramado entre actores público y privados y la geopolítica que les acompaña. Es un análisis amplio del que se puede extraer una idea clara: el New Space ofrece una mayor complejidad de la que emanaba del sistema bipolar en la carrera espacial clásica, mostrando nuevas oportunidades al mismo tiempo que grandes desafíos.

Capítulo V

NECESIDAD DE REGULACIÓN JURÍDICA Y GOBERNANZA

1. Instrumentos del Derecho Ultraterrestre

La preocupación por regular las actividades relacionadas con el espacio no es algo novedoso. La prolífica literatura de ciencia ficción durante el siglo XIX cobraba una mayor importancia a medida que se lograban nuevos hitos históricos a finales de siglo y principios del XX. Aunque ya se han mencionado al principio de este trabajo, entre algunos de estos importantes inventos se encuentra el Wright Flyer, primer avión motorizado funcional de la historia o el traje que serviría de inspiración para el de los astronautas, obra del español, Emilio Herrera.

Son motivos suficientes para considerar relevante la obra del abogado de origen checo Vladimir Mandl *El derecho espacial. Un problema de viajar a través del espacio*¹⁰² de 1932. Incidió en que el Derecho Espacial, lo que hoy conocemos como Derecho Ultraterrestre, se convirtiera en una nueva rama jurídica independiente, aunque en un primer momento se construyera sobre las bases del derecho marítimo y del aéreo.

Pocos años después se iniciaría la segunda Guerra Mundial, que impulsaría aún más el desarrollo de la aviación y presentaría algunos de los primeros helicópteros de uso militar¹⁰³. Mencionar especialmente la física y la ingeniería alemana, de las que emanaron importantes personalidades con relación al espacio ultraterrestre. En este caso recuperamos la figura de von Braun como el ideólogo del V2 y de futuros proyectos espaciales. Fue discípulo de otro refutado científico, Hermann Orbeth.

Tras el paréntesis provocado por el conflicto bélico, el profesor Alex Meyer es quien recoge el testigo en 1952 durante el III Congreso Internacional Aeronáutico. Promueve que la ONU debía de acordar un convenio para el uso pacífico del

¹⁰² MANDL, V. (1932). «Das weltraum-recht: Ein problem der raumfahrt.». Mannheim: J. Bensheimer.

¹⁰³ LEGRAND, L. (2000). «El nacimiento del helicóptero militar.». Defensa.com. <https://www.defensa.com/ayer-noticia/nacimiento-helicoptero-militar> Consultado el 22/07/2022.

espacio exterior. Mientras tanto, en el mismo congreso, Oscar Schachter planteaba la pregunta de a quién pertenecía el universo. Son cuestiones que repercutirían en los siguientes años para los principios y tratados más influyentes.

Pese a que la carrera espacial ya había dado inicio con el V2 rebasando la línea Kármán por accidente y el interés de EEUU y la URSS en replicar el suceso, no sería hasta 1957 cuando empezará la era espacial como tal. En este año se inauguró el Año Geofísico Internacional y el 4 de octubre se produjo el lanzamiento del Sputnik I. Jurídicamente es un suceso importante, ya que ningún actor competente invocó la Convención de Chicago de 1944¹⁰⁴ para mostrar su disconformidad. El mismo silencio se produjo cuando en 1958 EEUU ponía en órbita su Alpha I¹⁰⁵.

Con esta proliferación de actividades respecto al espacio ultraterrestre, poco a poco comenzaría a darse una progresiva regulación, especialmente centrada en los Estados. Las Naciones Unidas, a través de la Resolución 1472 (XIV) de la Asamblea General, creó el 12 de diciembre de 1959 la Comisión sobre la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, más conocida como COPUOS. Tiene su sede en Viena, Austria, y ha sido desde sus inicios importante en cuanto a la elaboración de instrumentos que posteriormente serían recogidos en el Derecho del Espacio Ultraterrestre.

Se debe destacar la resolución que sería la predecesora a los cinco grandes tratados. La Resolución 1962 (XVIII) de 13 de diciembre de 1963 que contiene la *Declaración sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre*. Su nombre indica explícitamente el contenido que posee y se apoya en las Resoluciones 1721 (XVI), 1802 (XVII) y 110 (II). La última de las tres aporta un matiz interesante, y es que busca condenar «... toda propaganda destinada a provocar o alentar, o susceptible de provocar o alentar, cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» y la declaración considera que la resolución se aplica al espacio ultraterrestre¹⁰⁶.

A medida que avanzaba el desarrollo tecnológico, lo hacía también el jurídico. Nace de esta manera el primer tratado del *corpus iuris spatialis*, con un fuerte apoyo que se va reduciendo hasta llegar al último de los cinco tratados en 1979, con el conocido como tratado de la Luna. no obstante, el interés en el espacio sigue en aumento durante el último tercio del siglo XX y se celebran tres conferencias de Naciones Unidas sobre la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos en 1968, 1982 y 1999. Hay que añadir los diferentes hitos que se han mencionado en el apartado de la carrera espacial, como fueron la

¹⁰⁴ Organización de Aviación Civil Internacional. (1944) «Convenio sobre Aviación Civil Internacional». Chicago, OACI, Doc. 7300/8.

¹⁰⁵ GADEA, A. M. (2020). «El Tratado de Derecho del Espacio Ultraterrestre.». Revista Electrónica De Derecho Internacional Contemporáneo, vol. 1(1), p. 60–64. <https://revistas.unlp.edu.ar/Redic/article/view/9757>.

¹⁰⁶ Anexo I.

llegada a la Luna en 1969, el acoplamiento Soyuz-Apolo de 1975 o el acuerdo de la Estación Espacial Internacional en enero de 1998.

Sin embargo, es más que evidente que el proceso de producción normativa de una materia tan activa sufre una fuerte ralentización, especialmente desde 1979. Da como resultado que esta rama del Derecho Internacional Público no responda más que con resoluciones recomendatorias en los últimos años¹⁰⁷.

2. Problemáticas en la actualidad

El constante desarrollo y la entrada de diversos actores que conforman el New Space, ha provocado en cierta medida una desactualización de los instrumentos que otorgaban consenso. Como ya se ha comentado, un punto importante es la concepción del espacio ultraterrestre como un *Global Common*. Incumbe a toda la humanidad y debe ser explotado en su interés. La pregunta de si el New Space y la entrada de actores privados lo asegura es cada vez más recurrente.

Además, cada vez más actores estatales viran en su interpretación del artículo 2 del tratado de 1967 que promueve que «...Ni la Luna, ni el espacio, ni otros cuerpos celestes, podrán ser apropiados por una nación para su soberanía, uso u ocupación o de ninguna otra manera»¹⁰⁸. Significa pues que ningún Estado puede llevar a cabo una reclamación, aun siendo su descubridor o colonizador. Algo a lo que ya se ha referido el trabajo es que varias naciones han cambiado su legislación para poder incluso sortear de cierta manera, cuando no totalmente, los tratados.

Ya que un pilar fundamental de esta rama del Derecho Internacional Público es el Derecho del Mar, nos deberíamos plantear soluciones como una equivalencia de protección de la Zona Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos. Buscaría proteger todo aquello más allá del límite final del espacio aéreo. Aquí encontramos otro problema, y es que, ni el Derecho del Espacio Ultraterrestre ni el Aéreo con la Convención de Chicago de 1944 han ofrecido un límite donde termine uno y empiece el otro. Si bien es verdad que el más reconocido es el de la línea Kármán, ya que es el que utiliza la Federación Aeronáutica Internacional¹⁰⁹. De todas maneras, ha dado pie a interpretaciones como la de la Declaración de Bogotá, aunque esos 100 km ya parecen estar establecidos entre prácticamente todos los Estados, planteándonos si forma ya parte de la costumbre internacional

¹⁰⁷ DÍEZ, M. (2007). «Instituciones de derecho internacional público.». Madrid, Tecnos, p. 600.

¹⁰⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas. (2002). «TRATADOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. *Texto de los tratados y principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre*». Nueva York, Publicación de Naciones Unidas, ST/SPACE/11.

¹⁰⁹ SANZ, S. (2004). «100KM Altitude boundary for astronautics.» Fédération Aéronautique Internationale. <https://www.fai.org/page/icare-boundary> Consultado el 09/07/2022.

o no. De todas maneras, una aclaración de la delimitación en un futuro tratado sería ciertamente beneficioso.

Para proteger la explotación y exploración se cuenta con COPUOS y especialmente con la Oficina de Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Exterior, UNOOSA, ambas con sede en Austria. UNOOSA se encarga de la promoción de la cooperación internacional y de mantener el registro de la ONU sobre objetos lanzados, además de otras actividades. Entre sus tareas prospectivas se establece la preparación de nuevos tratados y declaraciones referidas al New Space¹¹⁰.

Recuperando el Derecho del mar, podría ser interesante la creación de alguna institución semejante a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Se recuerda que la prioridad principal de la AIFM es la elaboración de un régimen jurídico para la explotación de recursos, buscando un equilibrio entre la extracción minera, la investigación, el desarrollo tecnológico y los beneficios sociales¹¹¹. No es el fin de este trabajo explicar de qué manera lo lleva a cabo, simplemente insistir en la idea de que la actividad del New Space tenga un impacto positivo sobre toda la humanidad, como por otra parte determinan los tratados y principios.

Por un proceso de *mutatis mutandis*, el nacimiento de una Autoridad Internacional para la Exploración y Explotación del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, podría solventar algunos de los puntos conflictivos que hoy en día se presentan. Forzaría a un entendimiento y cooperación internacional de forma regulada. Iría en consonancia con el Acuerdo de la Luna de 1979 en su artículo 11 en cuanto a la minería lunar. Se puede extender a otros cuerpos celestes, tratando el debate de si los asteroides también deberían ser considerados como tal. Desde este trabajo se entiende que sí deben entrar en la concepción de un cuerpo del que sus recursos minerales pueden ser explotados y, por lo tanto, debe ser regulado en consonancia con el resto de cuerpos celestes.

El Acuerdo de 1979 busca 4 objetivos fundamentales, a saber:

- Que la Luna no sea escenario de conflictos internacionales.
- Igualdad de exploración y explotación de la Luna y los cuerpos celestes entre los Estados.
- Regular los beneficios que emanen de dichas actividades.
- La cooperación internacional.

Llegar a acuerdos mínimos a través de una nueva autoridad, al menos en un principio, sería un logro importante respecto al New Space.

Otro tema primordial tanto en el *corpus iuris spatialis* como para las Naciones Unidas es el del uso con fines pacíficos. Es llamativo como cada vez más

¹¹⁰ <https://www.un-spider.org/es/sobre-nosotros/acerca-de-unoosa> Consultado el 25/07/2022.

¹¹¹ <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos-y-la-explotacion-minera-de-los-fondos-marinos> Consultado el 25/07/2022.

naciones cuentan con fuerzas armadas especializadas en el espacio. La cuestión es preguntarse para qué son destinadas. Es más que obvio que responden a la defensa de unos intereses nacionales que buscan, de manera principal, la seguridad de sus ciudadanos. Para el caso de seguridad global, tanto la NASA como la ESA cuentan con departamentos de defensa planetaria, como ya se ha señalado anteriormente.

Siempre y cuando no se derive en una militarización del espacio o en un uso no pacífico del mismo, no debería presentar mayores problemas. Además, conserva cierta relación con textos de otros ámbitos relacionados. Es un dominio en el que se ha planteado la posibilidad de ensayos nucleares, alejándolos así de zonas marítimas o terrestres. En una lógica transversal, buscando ese fin del uso pacífico, se podrían incluir extractos del Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963 para que no se produjesen, por ejemplo, explosiones nucleares en virtud de un uso militar.

También podría entrar en juego el Tratado sobre Misiles Antibalísticos para no ubicar armas en el espacio, si bien es verdad que parece que tecnologías más avanzadas no requerirán de un uso de este tipo de armamento¹¹². Es un ámbito en constante evolución, por lo que parece difícil una regulación estanca que pueda ser útil sin una renovación periódica.

Un apartado significativo es el libre uso y circulación de objetos y naves espaciales de cualquier individuo. Esto no solo afecta a las militares o las estatales, sino también a las compañías privadas en cuanto a exploración, explotación e incluso turismo. En los tratados se especifica que todas las personas enviadas al espacio serán representantes de la humanidad. Más allá de la denominación de astronauta, cosmonauta, taikonauta... hay que abordar la situación de los viajeros que lo hacen de forma privada, ya sea para desarrollar actividades laborales o para el turismo espacial.

En primer lugar, sería conveniente la adopción de una regulación referida al seguro o documentación registral que deberían portar los individuos por su seguridad y por la del propio Estado. Además, siguiendo las consideraciones del profesor Faramiñán, estas personas no tendrían por qué ser apreciados como enviados de toda la humanidad. Se trata de una responsabilidad que no recaería sobre dichas personas físicas, pudiendo ser uno de esos puntos de entendimiento entre las naciones para la elaboración de un nuevo tratado del New Space. Faramiñán promulga imitar características de la OACI, como la diferenciación que desarrolla en cuanto a las personas que viajan en una nave¹¹³.

¹¹² DÍAZ, J. (2021) «China lanza un arma espacial que aplasta satélites enemigos.». El confidencial. https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2021-10-27/china-robot-espacial-eeuu_3314181/ Consultado el 25/07/2022.

¹¹³ SOBONES, E. (2021). «Prof. Juan Manuel de Faramiñán Gilbert-El efecto perspectiva sobre el Derecho del Espacio Ultraterrestre». Hablemos de Derecho Internacional, n.º 49.

La clasificación distinguiría entre:

- Pilotos, los cuales se harían cargo de la dirección y manejo de la nave.
- Tripulación, que serían el soporte de los pilotos en las funciones necesarias. También se encargarían de diferentes actividades durante el vuelo y de la seguridad de los pasajeros.
- Turistas, sin ser más que las personas que viajan desde un lugar a otro, las cuales no tendrían otro desempeño definido como habitual.

Todas las categorías gozarían de ciertos derechos, responsabilidades y obligaciones que estarían debidamente estipuladas.

En cuanto al New Space, otro de los puntos a favor de crear esa autoridad internacional es el sentimiento de vinculación de las compañías privadas. Actualmente las empresas no sienten que estén sujetas a los tratados vigentes. Debido a la época en la que fueron adoptados, no se consideraba relevante hacer una alusión directa a ellas, pues ni siquiera se planteaba que fueran viables proyectos privados a corto y medio plazo debido al costo. En ese sentido, las compañías asumen que los textos no son *in claris non fit interpretatio*¹¹⁴, por lo que no son claros respecto a qué sucede con ellas.

Es probable que sea la mayor dificultad de las nombradas para regular. Un acuerdo limitaría las posibilidades del sector privado, por lo que es de esperar que se confeccione un *lobby* frente a la elaboración de una normativa que les incluya, si es que no podemos hablar ya de su existencia liderado por las grandes empresas pioneras.

En definitiva, el planteamiento prospectivo de una regulación actualizable y una nueva gobernanza en el espacio es, por el momento, difícil de imaginar. Si bien es verdad que la entrada de nuevos actores reequilibra los poderes y las capacidades, no podemos hablar de que organismos como UNOOSA tengan un control de la situación. El marco jurídico nacional es más que relevante, como lo demuestran EEUU o Luxemburgo, pudiendo llegar a contradecir algunos de los principios del *corpus iuris spatialis* en defensa de sus intereses nacionales o empresariales.

¹¹⁴ Proveniente del *ius commune* renacentista. Es un principio del derecho romano que expresa que en las cosas claras no se hace interpretación.

Capítulo VI

CONCLUSIONES

El creciente interés en relación al espacio ha desembocado en un aumento tanto de actores como de actividades en el mismo. La evolución desde sus inicios en la carrera espacial clásica nos hace pensar en que la producción jurídica de los años sesenta del siglo pasado se encuentra desactualizada. Es cierto que los principios del espacio ultraterrestre, recogidos en el Anexo I, determinan unos mínimos comunes. la pregunta es si son suficientes para lo que depara el futuro.

Parece reseñable mencionar que los cinco grandes tratados se elaboraron en otro contexto contrapuesto al actual. Es más, incluso entre ellos se denota una gran diferencia no solo en cuanto a la tecnicidad, debido principalmente a los hitos que se iban alcanzando, sino también en cuanto a su apoyo. Como se ha mencionado, el primero de ellos gozaba de gran respaldo, mientras que el último, el Tratado de la Luna, apenas contaba con una quincena de Estados que lo ratificaron.

En cuanto al siglo XX, la predominancia de dos actores en virtud de potencias espaciales principales, ofrecía en cierto sentido un escenario conocido. Con esto se pretende expresar la menor complejidad que había respecto a la situación actual. Dentro del marco de *competición en el continuum*¹¹⁵ de ambas, era un sistema previsible y del que se suponía una colaboración limitada.

Si bien es cierto que tanto Naciones Unidas como otros actores estatales ya mostraban interés, preocupación e implicación en el tema, no gozaban de un peso enormemente significativo. Todo ello a pesar de las resoluciones y tratados emanados, que, sin duda, fueron un pilar fundamental en el ámbito legal, así como en las colaboraciones y relaciones entre los actores.

Sin embargo, con la entrada del nuevo siglo se ha producido un cambio de grandes dimensiones. En parte, la caída del régimen soviético dejó huérfana du-

¹¹⁵ LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, M. (2021) «La competición en el continuum.». Documento de Opinión IEEE. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO56_2021_MANLOP_Competicio n.pdf Consultado el 09/08/2022.

rante años una competición en la que EEUU no tenía un verdadero competidor. Es del todo relevante, ya que llevo a la NASA a cierta relajación, así como una dotación más reducida de los presupuestos otorgados desde el gobierno.

Mientras tanto, otras naciones sí comenzaban con proyectos muy decididos, buscando ocupar el lugar que iba cediendo Rusia. Así es en cierta medida como China ha logrado alcanzar su estatus de superpotencia espacial actual, llenando en buena parte ese vacío. Ha ido creciendo a los ojos de EEUU, que minusvaloraba en un principio sus capacidades y que ahora encuentra un competidor más que respetable.

Pero tampoco tiene por que considerarse negativo. La democratización del espacio y el intercambio de tecnología da pie a proyectos y entramados científicos muy interesantes. El crecimiento de agencias estatales da un punto de vista mucho más amplio en cuanto a las necesidades y la explotación del espacio. Desde la seguridad planetaria de la NASA o la ESA a la observación medioambiental del Amazonia I, encontramos un sinfín de programas encargados de diversas tareas.

La incursión de actores privados aporta desde hace más de una década una nueva perspectiva. La innovación y la reducción de costes son dos de los adalides que caracterizan el New Space. La incorporación de start-ups y compañías privadas de gran tamaño es fundamental en este sentido. La búsqueda de obtener el mayor beneficio de las actividades de exploración, explotación y turismo hacen que, por ejemplo, cada vez sea menor el coste de enviar un kilogramo al espacio.

Sin embargo, también genera nuevas problemáticas y desafíos a afrontar. Las normas establecidas no especifican ciertos aspectos que hoy en día y con la llegada del New Space generan debate. Las lagunas producidas son un margen del que los nuevos actores no parecen querer desprenderse. Y es que resulta sensato pensar que una nueva regulación pondría el foco en cuestiones de gran calado.

Si bien es verdad que es necesario que los actores privados se sientan vinculados a un marco normativo más allá del propiamente nacional, es entendible que sean los propios Estados los que no se muestren demasiado ambiciosos en la regeneración de un nuevo marco internacional espacial. El beneficio de las compañías redunda directa e indirectamente en el Estado, ya sea desde el pago de impuestos por su desempeño hasta contratos de colaboración público-privada, abaratando el coste de una misión.

En cuanto a la transferencia de tecnología y el beneficio común de la humanidad, cada Estado busca en primer lugar el interés y la defensa de sus ciudadanos. Así lo demuestran las diferentes divisiones en los departamentos de defensa de varios gobiernos. Además, la producción científica incluso se encuentra sujeta a las relaciones diplomáticas que se mantengan. Claro ejemplo es la EEI, de la que, por ejemplo, China no forma parte. De igual manera, no parece que EEUU vaya a ser un integrante habitual del «palacio celestial».

Por lo tanto, la reflexión de si se cumplen o no los principios del espacio y si los tratados actuales dan respuesta a las necesidades de hoy en día es un debate

en alza. Sumado al limbo jurídico en el que se presentan los actores privados en el New Space, nos debe hacer reflexionar acerca de la necesidad de conformar un nuevo tratado que tenga el mayor apoyo posible. Es precisamente uno de los objetivos que persigue actualmente UNOOSA.

Pero, como señala Centeno, el ordenamiento se sustenta principalmente sobre la buena fe de las partes. Detrás del mismo no vislumbramos ni mecanismos ni organizaciones capaces de fiscalizar el cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones adoptadas, por lo que nos encontramos ante un sistema de gobernanza espacial bastante débil¹¹⁶.

Por último, resaltar que tanto Naciones Unidas como COPUOS son actualmente la guía en cuanto a la adopción de resoluciones, pero es interesante la propuesta de una alta autoridad espacial. Además, el diseño de una Autoridad Internacional para la Exploración y Explotación del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos acercaría una renovación del *corpus iuris spatialis* a la situación actual. Cubriría las relaciones transaccionales del New Space a la par que otorgaría vinculación a las partes en relación de igualdad. Sería un nexo de unión para asentar acuerdos comunes entre Estados, redundando en el beneficio de toda la humanidad.

¹¹⁶ CENTENO, A. (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67, p. 198.

BIBLIOGRAFÍA

- A. D. A.** (2017). «El Senado, 2017: Año Emilio Herrera, el granadino que diseñó el primer traje espacial.». Aula Permanente.
- ALIBERTI, M.** (2018). «India in space: between utility and geopolitics.». Cham, Springer.
- AMOS, J.** (2018). «Cómo es la misión del satélite RemoveDebris, diseñado para limpiar la basura del espacio.». BBC.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS.** (2002). «TRATADOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. *Texto de los tratados y principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre*». Nueva York, Publicación de Naciones Unidas, ST/SPACE/11.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS.** (1958) «Sobre la Utilización Pacífica del Espacio extra atmosférico.» ONU, Resolución 1348 (XIII).
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS.** (1961). «Cooperación Internacional para la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos.» ONU, Resolución 1721 (XVI).
- AZNAR, F.** (2021) «El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad.». Documento de Análisis IEEE.
- BARNET, T.** (2011). «United States National Space Policy, 2006.». Florida Journal of International Law, vol. 23.
- BEENS, J.** (2018). «Historia del programa espacial chino: el orgullo nacional del desarrollo de la industria espacial», Observatorio de la Política China.
- BERNARDINI, E.** (2010). «Leyes de kepler.» Astronomía Sur.
- BUITRAGO-REY, N.** (2013). «Declaración de Bogotá de 1976: Análisis y soluciones para que Colombia entre en la era satelital.» Universidad del Rosario.
- CAMPAÑA, H. & PALACIOS, V.** (2020). «Ingeniería de la resiliencia, la nueva tendencia tecnológica mundial.». Revista Boletín Científico Tecnológico de la Academia Politécnica Militar de Chile, n.º 24.
- CASTAÑO, P.** (2020). «Incertidumbre e investigación científica en la Estación Espacial Internacional.». Incertidumbres en las sociedades contemporáneas, vol. 46.
- CENTENO, A.** (2018) «El espacio ultraterrestre, la última frontera de la gobernanza global.» Madrid. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Cuadernos de la Escuela Diplomática, Número 67.

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. (2012). «El ciberespacio, nuevo escenario de confrontación.» Monografías del CESEDEN, vol. 126.

CONTRERAS, M. G. (2014). «El espacio ultraterrestre: una vez el origen, hoy el destino.». Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías, vol. 11.

CORBELLA, J. (2021). «Rusia se retira de la Estación Espacial Internacional y colaborará con China en la Luna.». La Vanguardia.

DÍAZ, J. (2021) «China lanza un arma espacial que aplasta satélites enemigos.». El confidencial.

DÍAZ, J. (2022). «La NASA lanzará un cohete usando una honda hipersónica este mismo año.». El confidencial.

DÍEZ, M. (2007). «Instituciones de derecho internacional público.». Madrid, Tecnos.

DOBOS, B. (2019) «Geopolitics of the outer Space. A European perspective, Cham, Springer.

DUNN, M. (2021). «Así fue el viaje orbital de los turistas espaciales.». Los Angeles Times.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. (1963). «Declaración de los principios jurídicos que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre.». ONU, Resolución 1926 (XVIII).

GADEA, A. M. (2020). «El Tratado de Derecho del Espacio Ultraterrestre.». Revista Electrónica De Derecho Internacional Contemporáneo, vol. 1(1).

GIORDIANO, J. L. (2007). «Cómo funcionan las cosas: El cohete de varias etapas (El Saturno V)»

GÓMEZ-ELVIRA, J. (2020). «Vuelta a la exploración del espacio.». Revista Global Affaire Journal. Center for Global Affairs & Strategic Studies.

HENAO, M. G. C. (2014). «El espacio ultraterrestre: una vez el origen, hoy el destino.». Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías, n.º 11.

JAPAN AEROSPACE EXPLORATION AGENCY. (2002) «Law Concerning Japan Aerospace Exploration Agency.». JAXA, Law number 161.

JOHNSON, N. L. (2010). «Medium Earth Orbits: is there a need for a third protected region?». In 61st International Astronautical Congress, No. JSC-CN-21489.

KENNEDY, J. (1962). «Elegimos ir a la Luna. Moon Speech». Houston, Rice University.

- LEGRAND, L.** (2000). «El nacimiento del helicóptero militar.». Defensa.com.
- LEI, Z.** (2021). «Bienvenidos al Palacio Celestial». El País en colaboración con China Daily.
- LÓPEZ-LAGO LÓPEZ-ZUAZO, M.** (2021) «La competición en el continuo.». Documento de Opinión IEEE.
- MANDL, V.** (1932). «Das weltraum-recht: Ein problem der raumfahrt.». Mannheim: J. Bensheimer.
- MARÍN, D.** (2019). «Adiós a Stratolaunch, el proyecto para lanzar satélites usando el mayor avión del mundo» Eureka.
- MARTÍNEZ, J.** (2019). «En España fuimos los primeros en oír que habían llegado a la Luna». La Vanguardia.
- MOLINA, F.** (2021). «Geopolítica espacial y búsqueda de recursos». Documento de Opinión IEEE.
- NACIONES UNIDAS.** (1982). «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar». Publicación de Naciones Unidas.
- ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL.** (1944) «Convenio sobre Aviación Civil Internacional». Chicago, OACI, Doc. 7300/8.
- PENTLAND, W.** (2011) «Congress Bans Scientific Collaboration with China, Cites High Espionage Risks». Forbes.
- PONS, J.** (2021). «Corea del Sur entra en la nueva carrera espacial para clavar su bandera en la Luna». Atalayar, Entre dos orillas.
- PRIMERA REUNIÓN DE PAÍSES ECUATORIALES.** (1976). «Declaración de la Reunión de los Países Ecuatoriales.». international Outer Space Law OPS-Alaska, vol. 1.
- RIVERO, E. A.** (2020). «Emilio Herrera: proyectos para alcanzar la Luna. En los orígenes de la astronáutica.». Andalucía en la historia, vol. 67.
- SANZ, S.** (2004). «100KM Altitude boundary for astronautics.» Fédération Aéronautique Internationale.
- SOBONES, E.** (2021). «Prof. Juan Manuel de Faramiñán Gilbert-El efecto perspectiva sobre el Derecho del Espacio Ultraterrestre». Hablemos de Derecho Internacional, n.º 49.
- TERRY, N.** (2021). «El negocio de la basura espacial: estas son las empresas encargadas de limpiar la órbita para que no sea un lugar peligroso.». Business Insider.

VERA ESQUIVEL, G. (1991) «El Derecho del Espacio y la Costumbre Internacional». *Themis: Revista de Derecho*, n.º 19.

VV. AA. (1985). «El futuro de la exploración espacial.». Barcelona, Ediciones Orbis.

WHITING, K. (2020) «Soviet Air Power.» Nueva York, Routledge.

ANEXOS

Anexo I

PRINCIPIOS DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE

[...] En la exploración y utilización del espacio ultraterrestre los Estados deben guiarse por los principios siguientes:

1. La exploración y la utilización del espacio ultraterrestre deberán hacerse en provecho y en interés de toda la humanidad.
2. El espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes podrán ser libremente explorados y utilizados por todos los Estados en condiciones de igualdad y en conformidad con el derecho internacional.
3. El espacio ultraterrestre y los cuerpos celestes no podrán ser objeto de apropiación nacional mediante reivindicación de soberanía, mediante el uso y la ocupación, ni de ninguna otra manera.
4. Las actividades de los Estados en materia de exploración y utilización del espacio ultraterrestre deberán realizarse de conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y del fomento de la cooperación y la comprensión internacionales.
5. Los Estados serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales, así como de asegurar la observancia, en la ejecución de esas actividades nacionales, de los principios enunciados en la presente Declaración. Las actividades de entidades no gubernamentales en el espacio ultraterrestre deberán ser autorizadas y vigiladas constantemente por el Estado interesado. Cuando se trate de actividades que realice en el espacio ultraterrestre una organización internacional, la responsabilidad en cuanto a la aplicación de los principios proclamados en la presente Declaración corresponderá a esa organización internacional y a los Estados que forman parte de ella.
6. En la exploración y la utilización del espacio ultraterrestre, los Estados se guiarán por el principio de la cooperación y la asistencia mutua y en todas sus actividades en el espacio ultraterrestre deberán tener debidamente en cuenta los intereses correspondientes de los demás Estados. Si un Estado tiene motivos para creer que una actividad o un experimento en el espacio

ultraterrestre, proyectado por él o por sus nacionales, crearía un obstáculo capaz de perjudicar las actividades de otros Estados en materia de exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, celebrará las consultas internacionales oportunas antes de emprender esa actividad o ese experimento. Si un Estado tiene motivos para creer que una actividad o un experimento en el espacio ultraterrestre, proyectado por otro Estado, crearía un obstáculo capaz de perjudicar las actividades en materia de exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos, podrá pedir que se celebren consultas sobre esa actividad o ese experimento.

7. El Estado en cuyo registro figure el objeto lanzado al espacio ultraterrestre retendrá su jurisdicción y control sobre tal objeto, así como sobre todo el personal que vaya en él, mientras se encuentre en el espacio ultra-terrestre. La propiedad de los objetos lanzados al espacio ultraterrestre y de sus partes componentes no se modificará con motivo de su paso por el espacio ultraterrestre ni de su regreso a la tierra. Cuando esos objetos o esas partes componentes sean hallados fuera de los límites del Estado en cuyo registro figuren, se devolverán a ese Estado, que deberá proporcionar, antes de que se efectúe la devolución, los datos de identificación que en su caso se soliciten.
8. Todo Estado que lance u ocasione el lanzamiento de un objeto al espacio ultraterrestre, y todo Estado desde cuyo territorio o cuyas instalaciones se lance un objeto, serán responsables internacionalmente de los daños causados a otro Estado extranjero o a sus personas naturales o jurídicas por dicho objeto o sus partes componentes en tierra, en el espacio aéreo o en el espacio ultraterrestre.
9. Los Estados considerarán a todos los astronautas como enviados de la humanidad en el espacio ultraterrestre, y les prestarán toda la ayuda posible en caso de accidente, peligro o aterrizaje forzoso en el territorio de un Estado extranjero o en alta mar. Los astronautas que hagan dicho aterrizaje serán devueltos por medio seguro y sin tardanza al Estado de registro de su vehículo espacial.

Anexo II

DISCURSO DE KENNEDY «MOON SPEECH»

We meet in an hour of change and challenge, in a decade of hope and fear, in an age of both knowledge and ignorance. The greater our knowledge increases, the greater our ignorance unfolds. No man can fully grasp how far and how fast we have come. But condense, if you will, the 50,000 years of man's recorded history in a time span of about a half a century. Stated in these terms, we know very little about the first 40 years, except at the end of them, advanced man had learned to use the skins of animals and cover them.

Then about 10 years ago, under this standard, man emerged from his caves to construct other kinds of shelter. Only five years ago, man learned to write and use a car with wheels. Christianity began less than two years ago. The printing press came this year. And then less than two months ago, during this whole 50 year span of human history, the steam engine provided a new source of power. Newton explored the meaning of gravity. Last month, electric lights and telephones and automobiles and airplanes became available. Only last week, we developed penicillin and television and nuclear power. This is a breathtaking pace and such a pace cannot help but create new ills as it dispels old.

So it is not surprising that some would have us stay where we are a little longer, to rest, to wait. If this capsuled history of our progress teaches us anything, it is that man in his quest for knowledge and progress is determined and cannot be deterred.

We shall send to the moon 240,000 miles away, a giant rocket, more than 300 feet tall on an untried mission to an unknown celestial body, and then return it safely to Earth. But why some say the moon? Why choose this as our goal? And they may well ask, why climb the highest mountain? Why 35 years ago fly the Atlantic? We choose to go to the moon. We chose to go to the moon. We choose to go to the moon in this decade and do the other things not because they are easy, but because they are hard. Because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we're willing to accept. One we are unwilling to postpone. And therefore, as we set sail, we ask God's blessing on the most hazardous and dangerous and greatest adventure that man has ever gone.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Propaganda y diplomacia en los conflictos
geopolíticos: Aproximación teórica global y semilla
de estudio de caso sobre la internacionalización
de la Guerra Civil Española
(1936-1939)**

Miguel Candelas Candelas

Madrid, septiembre 2022

DEDICATORIA

A mis padres, Antoine y Amparo.

RESUMEN

Esta memoria de investigación constituye un proyecto a caballo entre la teoría y la práctica, en el cual se busca analizar el fenómeno de la propaganda en su relación con la diplomacia y las relaciones internacionales, poniendo especial énfasis en el campo de los conflictos geopolíticos armados. Para ello, se propone en primer lugar una aproximación teórica a todo un crisol de elementos asociados al complejo universo propagandístico en clave internacional (poder, geopolítica, guerra psicológica, información, persuasión, censura, desinformación, mitos políticos, gestión del terror, estrategias de la propaganda, propaganda negra, función diplomática, espionaje), seguida de una semilla de estudio de caso práctico sobre la internacionalización de la Guerra Civil Española en el contexto de la política de apaciguamiento (1936-1939) y a la proyección exterior de ambos bandos a través de la diplomacia, el espionaje, y como elemento nuclear, la propaganda.

PALABRAS CLAVE: propaganda, diplomacia, relaciones internacionales, geopolítica, mitos políticos, guerra psicológica, espionaje, Guerra Civil Española.

ABSTRACT

This research report constitutes a project straddling theory and practice, which seeks to analyze the phenomenon of propaganda in its relationship with diplomacy and international relations, placing special emphasis on the field of armed geopolitical conflicts. To this end, a theoretical approach is first proposed to a whole melting pot of elements associated with the complex propagandistic universe in an international context (power, geopolitics, psychological warfare, information, persuasion, censorship, disinformation, political myths, terror management, strategies of propaganda, black propaganda, diplomatic function, espionage), followed by a practical case study seed on the internationalization of the Spanish Civil War in the context of the appeasement policy (1936-1939) and the external projection of both sides to through diplomacy, espionage, and as a nuclear element, propaganda.

KEY WORDS: propaganda, diplomacy, international relations, geopolitics, political myths, psychological warfare, espionage, Spanish Civil War.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

«Dadme seis líneas escritas de la pluma del hombre más íntegro y encontraré en ellas razones para ahorcarle».

CARDENAL RICHELIEU

Cuando escuchamos el término «propaganda», inmediatamente nos vienen a la mente imágenes asociadas a discursos de candidatos o carteles electorales, es decir, a una esfera estrictamente política o electoral (el denominado «marketing político», un neologismo anglosajón que trata de hacer más aceptable el término, aunque en realidad se trate del mismo fenómeno). Sin embargo, pocas veces caemos en la cuenta de las innumerables intersecciones existentes entre los campos de la geopolítica y la propaganda, y llevado a un extremo, entre la guerra y la propaganda.

Entendemos la geopolítica como la ciencia que se ocupa de las relaciones de poder que tienen lugar entre configuraciones territoriales en el espacio geográfico mundial. Por lo tanto, la geopolítica está ligada generalmente a intereses económicos, energéticos, de recursos, y en última instancia, de poder, los cuales degeneran muchas veces en conflictos armados. Por ello, en la propia lucha geopolítica, la propaganda (conocida con el término genérico de guerra psicológica por los tratadistas militares) adquiere un papel clave en dichas disputas, ya que enmascara dichos intereses «oscuros» bajo el hechizo del velo de la persuasión (ideológica, religiosa, cultural o moral). Así, diferentes actores geopolíticos como Estados, grupos insurgentes, organizaciones religiosas, empresas transnacionales o células terroristas, recurren sistemáticamente a la propaganda o a la guerra psicológica para promover, justificar y legitimar sus acciones, estrategia que como veremos, en la actualidad se ha vuelto de más en más sutil y refinada, aprovechando todo el abanico de posibilidades que abren las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTICs).

La propaganda, como elemento complementario de la violencia, siempre ha jugado un papel fundamental en el campo de la política y de la lucha por el poder. Por su parte, la guerra, como continuación de la política por otros medios, igualmente se ha servido del componente psicológico desde los albores de la humanidad, con el cuádruple objetivo de desmoralizar a los enemigos, persuadir a los aliados, atraer a los neutrales y justificar el esfuerzo bélico ante la propia población.

Por su parte, la diplomacia constituye uno de los elementos fundamentales de las relaciones internacionales desde los albores de la civilización, ya que se trata del instrumento del Estado para relacionarse, interactuar, obtener información y defender sus intereses en el seno de la sociedad internacional. Una buena labor diplomática siempre ha sido la base para la construcción de relaciones de confianza y de alianzas duraderas, dos elementos esenciales para la obtención de ventajas estratégicas a nivel geopolítico. Igualmente, el espionaje, como actividad secreta también íntimamente ligada a la guerra y a la geopolítica, está basada en el elemento nuclear de la búsqueda de la información clave, sirviendo como instrumento que otorgue una ventaja estratégica, tanto en la protección del conocimiento propio como en la sustracción del que posee el adversario.

Todos estos elementos, tanto la propaganda como la diplomacia o el espionaje, constituyen a mi entender elementos fundamentales del aspecto «fantasma» de las relaciones internacionales, es decir, aquel factor que no nace únicamente del poder directo y perceptible (ya sea militar o económico), sino que por el contrario, pertenece a esa otra faceta más espiritual y oculta del poder. Hay una célebre escena en la popular serie de televisión «Juego de Tronos», en la que se plantea la disyuntiva entre si «el conocimiento es poder» (información, persuasión, negociación) o si, por el contrario, «el poder es poder» (violencia, amenaza, terror). Pues bien, ese «conocimiento», en el seno de las relaciones internacionales, sería a mi entender el denominador común que sintetiza el papel que tanto la propaganda, como la diplomacia o el espionaje juegan en la esfera geopolítica.

Por su parte, la Guerra Civil Española constituye probablemente el episodio de la historia de España que más producción bibliográfica ha generado. Debido a la dramática y profunda huella que dejó en el seno de la sociedad española, continúa aún (más de 80 años después de su finalización) levantando polémicas, debates e interpretaciones entre toda una pléyade de analistas e historiadores. Además, acotada respecto al tema que nos ocupa en este estudio, al estar insertada dentro del difícil contexto geopolítico de la década de 1930, otorga en su internacionalización un amplio abanico de posibilidades respecto a su abordaje en términos académicos, tanto desde el punto de vista politológico, como sociológico, historiográfico e internacionalista.

La Guerra Civil Española fue sin duda el gran acontecimiento internacional de aquellos años de inseguridad colectiva y, al mismo tiempo, el preludio de la II Guerra Mundial, ya que en los antagonismos de los dos bandos enfrentados

anidaban las contradicciones de la propia crisis del periodo de Entreguerras. Aunque la bibliografía es abundante en torno a las implicaciones internacionales del conflicto español, nos hemos dado cuenta de que ésta disminuye cuando se trata de ahondar en sus elementos internacionales, y específicamente, ideológicos y propagandísticos.

Por todo ello, hemos planteado nuestra investigación del siguiente modo: en los niveles ontológico y epistemológico, vamos a realizar un estudio esencialmente teórico, tratando de bucear en los conceptos de poder político, relaciones internacionales, geopolítica, guerra psicológica, propaganda, diplomacia y espionaje, entre otros, para tratar de armar un marco teórico solvente y autosuficiente que pueda servir en el futuro como esqueleto para la realización de una tesis doctoral.

No obstante, también queríamos que nuestro trabajo, aunque eminentemente teórico, dejase una semilla de investigación para demostrar, aunque sea de un modo generalista, como dicho marco teórico efectivamente puede resultar científico y coherente para la realización de una investigación práctica. Para ello, hemos seleccionado como estudio de caso el anteriormente mencionado episodio de la internacionalización de la Guerra Civil Española, pero específicamente acotado a sus aspectos propagandísticos, en relación nuevamente a las intersecciones entre diplomacia, propaganda y espionaje. Metodológicamente, hemos utilizado la revisión bibliográfica y el análisis de discurso.

De este modo, nuestro estudio de caso comenzará realizando brevemente una aproximación al contexto geopolítico y comunicativo de los difíciles años 30, época del derrumbe de la seguridad colectiva y que finalmente desembocará en la II Guerra Mundial, y de la cual, la Guerra Civil Española fue su primer acto. Seguidamente, desglosaremos los aspectos (tanto geopolíticos, como económicos e ideológicos) que jugaron un papel clave en la internacionalización de la Guerra Civil Española, profundizando en la intervención de los principales actores internacionales. Y finalmente, nos adentraremos en el análisis específico de la estrategia de política exterior de ambos bandos, así como de los aspectos diplomáticos, propagandísticos y de espionaje de cada uno de ellos.

Ah, y a modo de «bonus track», vamos a adjuntar a esta memoria de investigación (**ANEXO I**) un pequeño trabajo, también de cosecha propia, sobre la política exterior de Estados Unidos durante la Guerra Civil Española. Se trata de un trabajo mucho más breve y de corte más reflexivo y divulgativo (realizado para el seminario «Política Exterior de Estados Unidos» de este mismo máster de la Escuela Diplomática), pero creemos, que dada la coincidencia en la temática con nuestro estudio de caso, puede servir como un complemento para que el propio lector trate de encontrar elementos diplomáticos y propagandísticos en un trabajo que aúna tanto el interés por la contienda civil española como por la historia de la política exterior del Estado que, aún hoy en día, continúa siendo la principal potencia mundial (por lo menos en términos militares).

En resumen, proponemos una investigación eminentemente teórica, pero al mismo tiempo, con una semilla de estudio de caso para no perder en ningún momento la vertiente empírica. En este sentido, hemos querido guiarnos por la máxima oriental que hace ya más de dos milenios y medio pronunciara el filósofo chino Confucio: « las palabras son enanos, los ejemplos gigantes».

Capítulo II

APROXIMACIÓN TEÓRICA

1. Poder, geopolítica y relaciones internacionales: el enfoque oscuro

«El poder siempre es peligroso; atrae a los peores y corrompe a los mejores».

RAGNAR LOTHBROK

Para enmarcar nuestro estudio (tanto teórico como práctico) dentro de un paradigma científico coherente, en primer lugar debemos delimitar cual es el enfoque que vamos a emplear. Por un lado, la naturaleza comunicacional de este trabajo nos obliga a que el enfoque que escojamos otorgue un papel nuclear a la dimensión ideológica y persuasiva del poder, lo que implica que las estrategias de propaganda y las tácticas discursivas sean elementos clave en el ejercicio del poder y del control de masas. Sin embargo, al mismo tiempo, al tratarse de un trabajo geopolítico y polemológico, no podemos perder en ningún caso la dimensión coercitiva y estructural del poder, ejercida a través de las estructuras administrativas, económicas y militares. Por ello, requerimos de un enfoque que mantenga un término medio entre estas dos facetas constitutivas del poder, por lo que nuestra propuesta será lo que Rainer Bauböck denominó el enfoque oscuro del poder político¹.

El enfoque oscuro del poder es una gran cosmovisión teórica de la política en la que confluyen autores de las más variadas tendencias e ideologías (desde realistas a marxistas, pasando por militaristas y postestructuralistas), ya que el elemento nuclear en este enfoque no es una visión institucional, racional o normativa de la política, sino una visión antropológica y estratégica centrada en las

¹ BAUBÖCK, Rainer: *Las teorías del poder político*. En DELLA PORTA, Donatella. y KEATING, Michael. (Ed.): *Enfoques y metodologías en Ciencias Sociales, un enfoque pluralista*. Barcelona: Akal, 2013. 64.

relaciones de mando y obediencia y en la búsqueda, el ejercicio y el mantenimiento del poder, disociándolo completamente de la moral. Obviamente, esto no quita que el factor de las pasiones humanas y de los valores sociales pueda llevar a los propios ostentadores del poder a pretender realizar políticas públicas que beneficien a una gran parte de la ciudadanía e incluso al sacrificio individual o colectivo en aras de un ideal, pero esta supuesta «virtud» no sería en ningún caso un factor relevante a tener en cuenta en el estudio científico de la política, de ahí el calificativo de «oscuro» y el escepticismo y desconfianza hacia la «moqueta» del poder siempre presente en el enfoque. Bauböck por ejemplo, menciona que exponentes principales del enfoque oscuro podrían ser tanto Maquiavelo, como Franz Oppenheimer, Antonio Gramsci o Michel Foucault (con lo que observamos el eclecticismo del paradigma). Encontramos dos elementos principales en el enfoque: la doble dimensión del poder y la política como guerra.

- **Doble dimensión del poder:** se considera a Maquiavelo el padre de la ciencia política porque es el primero que disocia el poder de la virtud, planteando que el príncipe debe mantener un delicado equilibrio en el ejercicio del poder, buscando siempre ser a la vez amado y temido (y ante la duda, mejor temido). No obstante, debe siempre tener cuidado de no caer en ninguno de los excesos a los que llevan ambos polos, ya que el temor puede desembocar en el odio y el amor en el desprecio². A partir de entonces, siguiendo esta dualidad, los sucesores del consejero florentino han ido marcando claramente la diferencia entre un poder coercitivo mediante el cual se ejerce la violencia y un poder persuasivo que sirve como complemento necesario de la violencia del primer poder (por ejemplo, los marxistas entre infraestructura y superestructura, los weberianos entre coacción y consentimiento). A este respecto, Michael Mann señala que existen cuatro fuentes de poder: tres coactivas (política, económica y militar) y una persuasiva (ideológica), las cuales llegan hasta los albores de la civilización, encontrándolas ya en los primeros proto-Estados de Mesopotamia³.

Antonio Gramsci revolucionará la teoría marxista al marcar la importancia de la superestructura más allá de la infraestructura, acuñando el concepto de hegemonía, la cual se logra a través de los aparatos ideológicos del Estado más que a través de los aparatos represivos del Estado (que era el elemento fundamental para el marxismo ortodoxo). En palabras de Gramsci, la hegemonía se logra cuando la clase dominante, a través de los dispositivos culturales, ha inoculado en la mentalidad de población un «sentido común» que hace coincidir sus intereses particulares de élite como si fuesen los intereses del conjunto de la sociedad⁴.

² MAQUIAVELO, Nicolás: *El príncipe*. Barcelona: Alianza, 2010.

³ MANN, Michael: *Las fuentes del poder social I*. Barcelona: Alianza, 1996. 56.

⁴ GRAMSCI, Antonio: *La política y el Estado moderno*. Madrid: Público, 2009.

De este modo, cuando existe una constelación de fuerzas capaces de generar hegemonía podemos decir que ha nacido un «bloque histórico». Y es que como sostiene Manuel Castells, quien ostenta el poder siempre tiene la posibilidad de controlar las mentes de sus dominados, al ser quien dicta tanto las reglas de juego político como el tipo de valores que es adecuado adoptar⁵. Mi propuesta personal para denominar a estas dos facetas del poder político es la de «*poder de Marte*» y «*poder de Venus*» (en alusión al Dios de la guerra y a la Diosa del amor de la mitología romana), ya que el primer tipo utiliza como fuente de poder la violencia y la coacción, mientras que el segundo utiliza las armas del embrujo y de la seducción.

- **Concepción de la política como guerra:** Franz Oppenheimer, máximo exponente de la teoría de la conquista, señalaba que el origen del poder político se encontraba en la guerra, ya que toda conquista era siempre la originaria de cualquier estructura de dominación, impuesta por el bando vencedor en el conflicto bélico para regular la dominación sobre el grupo vencido, evitar las revueltas internas y contener las amenazas externas (desde el momento en el que los vencedores descubren que resulta más rentable esclavizar a los vencidos que simplemente exterminarlos)⁶. Ya en los albores del siglo XX, el jurista y filósofo alemán Carl Schmitt sostendrá que la distinción específica de la política a la que las acciones y motivos políticos pueden ser reducidos es la distinción maniquea entre amigo-enemigo⁷, resaltando la conformación de los bandos en disputa. Del mismo modo, Vilfredo Pareto dirá que el conflicto es consustancial a la historia del mundo, dentro de una concepción cíclica del poder en la que siempre acaba produciéndose la sustitución de una élite en horas bajas por otra nueva que la destrona e inicia una nueva dominación, en una tensión permanente entre actitudes políticas inmovilistas de «león» e innovadoras de «zorro»⁸.

Finalmente, Michel Foucault, dentro de su teorización sobre las redes del poder político⁹, también señalará que la política es la continuación de la guerra por otros medios, planteando que la política en su fin último tratará de perpetuar las relaciones de poder resultantes de la última batalla, por lo que tanto el derecho, como las instituciones y el discurso no son más que instrumentos para mantener esa relación de fuerzas existentes, ya que la guerra continúa en el terreno político, en las luchas por modificar las relaciones de dominación y sumisión, es decir, en nuevas batallas.

⁵ CASTELLS, Manuel: *Comunicación y poder*. Barcelona: Alianza, 2009.

⁶ OPPENHEIMER, Franz: *El Estado: su historia y evolución desde una perspectiva sociológica*. Madrid: Unión Editorial, 2014. 8.

⁷ SCHMITT, Carl: *El concepto de lo político*. Barcelona: Alianza, 2014. 59.

⁸ PARETO, Vilfredo: *Escritos sociológicos*. Barcelona: Alianza, 1987.

⁹ FOUCAULT, Michel: *Las redes del poder*. Buenos Aires: Prometeo, 2014. 72.

Extrapolamos ahora estas bases teóricas del poder político a la esfera de las relaciones internacionales. En palabras de Esther Barbé, «las relaciones internacionales son en esencia las relaciones de conflicto y cooperación entre colectividades humanas que trascienden los límites del Estado»¹⁰. Ello forja la denominada sociedad internacional, compuesta de diferentes actores políticos, en base a los cuales podemos establecer la siguiente tipología: Estados, organizaciones internacionales, fuerzas transnacionales y sociedad civil.

En su evolución histórica, transitamos de una sociedad pre-westfaliana (caracterizada por la anarquía internacional sin regulación jurídica alguna) a una sociedad westfaliana (con el Estado moderno como actor central y eje vertebrador del nascente derecho internacional, lo que marca el apogeo de la diplomacia clásica). En la actualidad, puede que nos estemos encaminando a una sociedad post-westfaliana (en la que el poder de los Estados se diluye paulatinamente en beneficio otra vez de las fuerzas transnacionales, y por primera vez, también de la sociedad civil, en lo que algunos autores como Alain Minc han definido como «nuevo medievalismo»¹¹, en el sentido de que probablemente estaríamos retornando a una nueva Edad media carente de seguridades ante el fenómeno de la globalización y el hundimiento del Estado-nación, a imagen y semejanza de lo sucedido tras la caída del Imperio Romano durante el caos y oscurantismo de la Alta Edad Media).

Finalmente, en cuanto a la distribución de poder, un sistema internacional puede ser unipolar, bipolar o multipolar, en función de si los recursos de poder militar, económico e ideológico están repartidos entre las principales potencias mundiales (la tesis que más tiende a imponerse, es que estaríamos asistiendo al proceso de transición de un sistema unipolar a otro multipolar, ante la pérdida de la hegemonía estadounidense y el fin de la denominada «Pax Americana»¹²).

Un paradigma interesante que a nuestro juicio nos permite sintetizar el enfoque oscuro de las ciencias políticas con la teoría de las relaciones internacionales es el de las «estructuras históricas», propuesto por el canadiense Robert Cox¹³ y sistematizada en castellano por José Antonio Sanahuja¹⁴ siguiendo lógicas gramscianas pero extrapoladas al ámbito internacional (como vimos, Gramsci era también uno de los autores que Bauböck incluye en su categorización del enfoque oscuro). A grosso modo, podemos dividir las teorías de las relaciones internacionales entre realismo, liberalismo y constructivismo. Pues bien, el enfoque de Cox

¹⁰ BARBÉ, Esther: *Relaciones Internacionales*. Barcelona: Tecnos, 2020. 18.

¹¹ MINC, Alain: *Le nouveau Moyen Âge*. Paris: Folio, 1995.

¹² SAPIR, Jacques: *El nuevo siglo XXI: del imperio americano al retorno de las naciones*. Barcelona: El Viejo Topo, 2009.

¹³ COX, Robert: *Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales*. Universidad Autónoma de Madrid: Revista de Relaciones Internacionales nº 24, 2013. 99-116.

¹⁴ SANAHUJA, José Antonio: *La teoría crítica neo-gramsciana y el método de las estructuras históricas*. En DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José Antonio (Coords.): *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015. 166-167.

se encuentra dentro de estas últimas, y plantea su visión de la sociedad internacional desde una triple perspectiva: histórica, estructural y crítica. Histórica, porque a diferencia del realismo, piensa que no existen leyes naturales que expliquen el comportamiento humano y que la política internacional debe analizarse en cada momento histórico y espacio geográfico, atendiendo a sus específicas relaciones de poder y teniendo siempre en cuenta la visión de «longue-durée», en la línea del historiador Fernand Braudel). Estructural, porque parte de la distinción sociológica entre estructura y agencia, como los dos factores esenciales que explican lo político. La estructura constituye las relaciones de poder, las fuerzas profundas y los medios de producción. En cambio, la agencia representa la libertad de acción de los actores, y por lo tanto, la autonomía de la política. Según Cox y Sanahuja, será la realidad histórica de cada época la que determina si priman más los factores de estructura o los de agencia, en función de lo estable que sea la estructura histórica (cuanto menos estable, más margen para la agencia de los actores). Finalmente, crítica porque propone una subversión cognitiva contra las relaciones de poder hegemónicas y no simplemente la solución de problemas que perpetúan el orden establecido.

La estructura por su parte, estaría dividida en tres componentes fundamentales (siendo el último el que más nos interesa en términos propagandísticos a efectos de nuestro trabajo):

- **Capacidades materiales:** recursos objetivos de poder económico, militar, científico y tecnológico. Son las que permiten en última instancia ejercer la coacción, en la lógica del palo y la zanahoria. Es decir, pueden ser tanto destructivos como constructivos. Si tratamos de realizar una analogía con el popular enfoque de Joseph Nye, las capacidades materiales serían el denominado «hard power».
- **Instituciones:** las instituciones son una amalgama de capacidades materiales e ideas, por lo que también crean poder. Además, como ya vimos que decía Oppenheimer, las instituciones suelen ser el resultado del balance de fuerzas resultantes de los últimos conflictos bélicos (el vencedor impone, con mayor o menor acuerdo, sus condiciones de postguerra). La institucionalización permite estabilizar y perpetuar el orden existente, al otorgarle legitimidad a dichas relaciones de poder.
- **Ideas:** imaginarios ideológicos, construcciones discursivas y valores dominantes. Es decir, aquellas concepciones que crean ese «sentido común» gramsciano, o en otras palabras, el consentimiento, la persuasión y la seducción. Cox distingue entre significados intersubjetivos e imágenes colectivas. Constituyen la superestructura marxista, y si lo volvemos a extrapolar al enfoque de Nye, se correspondería con el denominado «Soft power»¹⁵.

¹⁵ NYE, Joseph: *Soft Power and American Foreign Policy*. New Hampshire: Public Affairs IX-XIII, 2000. 127-147.

También podemos identificarla con el concepto alemán de *Weltanschauung* (cosmovisión), en el sentido del conjunto de opiniones, creencias e imaginarios que conforman la conversión en orden natural de un determinado pensamiento socio-político, ya que cada individuo interpreta el mundo conforme a dicho prisma (como un caleidoscopio que se va girando o unas gafas de un determinado color).

Como observamos, el tercer componente de la estructura (las ideas) será fundamental para enlazar posteriormente con la propaganda y la guerra psicológica. Los dispositivos culturales (desde la educación a la religión, pasando por los medios de comunicación y la cultura de masas, son los que permiten la circulación, transmisión y reproducción de las ideas hegemónicas).

Pero antes de llegar a ello, viajemos a la disciplina de la geopolítica, cuya esfera de actuación prácticamente se enlaza con la de las relaciones internacionales. Según Yves Lacoste¹⁶, fundador de la escuela geopolítica francesa, «la geopolítica es la ciencia que se ocupa de las relaciones de poder que tienen lugar entre configuraciones territoriales en el espacio geográfico mundial». Por lo tanto, la geopolítica está ligada generalmente a intereses económicos, energéticos, de recursos, y en última instancia, de poder, los cuales degeneran muchas veces en conflictos armados.

Barbara Loyer, discípula de Lacoste, sistematiza y actualiza el concepto de representaciones geopolíticas (introducido también por el propio Lacoste), las cuales enlazan con las ideas de Cox y la *Weltanschauung* alemana, y como veremos, serán la base conceptual para poder integrar el análisis de la propaganda y la guerra psicológica en el marco geopolítico e internacional. Según esta autora, «las representaciones geopolíticas constituirían la creación subjetiva de la realidad de un conflicto en base a construcciones discursivas basadas en generalizaciones, estereotipos y verdades muy parciales, cuando no directamente mentiras»¹⁷. También llamados imaginarios geopolíticos, son, en definitiva, el conjunto de creencias, imágenes y representaciones simbólicas (conscientes e inconscientes) elaboradas, transmitidas, compartidas y preservadas por un determinado grupo social, conformando así el corpus ideológico y cosmográfico de dicha sociedad.

Obviamente, dichos imaginarios se transmiten a través de la propaganda en sus diversas manifestaciones, por lo que resulta un concepto nuclear en un estudio como el nuestro, ya que define el «sentido común» de una sociedad en las distintas temáticas políticas y sociales. El propio Lacoste introdujo el concepto en una escala geopolítica, y John Agnew lo desarrolla en el decenio de los noventa en su particular visión de la geopolítica, en la que sostiene que el comportamiento de los principales Estados en materia de política exterior está influido decisiva-

¹⁶ LACOSTE, Yves: *Géopolitique: la longue histoire d'aujourd'hui*. París: Larousse, 2008. 25.

¹⁷ LOYER, Barbara: *Introducción a la geopolítica*. Madrid: Síntesis, 2022. 44.

mente por la imaginación geopolítica moderna, que ha ido construyéndose a lo largo de los últimos 500 años (desde el inicio del proceso de expansión, conquista y colonización llevado a cabo por Occidente sobre el resto del mundo), pasando por diversas eras de hegemonía cultural (civilizatoria, naturalizadora e ideológica), espacializando el mundo discursivamente desde una visión eminentemente occidental y configurando la manera de comprender, observar y actuar sobre la escena internacional¹⁸. Un aspecto fundamental que ha forjado dichos imaginarios son las llamadas «geografías binarias», que construyen el mundo dividiéndolo entre dos polos opuestos y derivado de una concepción maniquea: romanos-bárbaros, chinos-bárbaros, cristianos-infieles, civilizados-incivilizados, capitalistas-comunistas, etc. Este maniqueísmo permite la configuración de la propia identidad territorial en función de un antagonismo, lo que enlaza con la distinción amigo-enemigo de Carl Schmitt como elemento configurador de la política, y como veremos, tiene una especial influencia en las estrategias de propaganda basadas en la utilización de mitos políticos.

2. La guerra psicológica: la conquista de las mentes y los corazones

«La guerra es el arte del engaño. Por ello, si eres capaz, finge incapacidad; si estás preparado para entrar en combate, finge no estarlo; si te encuentras cerca, finge estar lejos: si te encuentras lejos, finge estar cerca. Si tu enemigo es ávido en ganancias, sedúcelo; si está confuso, atrápalo; si es colérico, provócalo; si está unido, divídelo».

SUN TZU

Para comprender el concepto de guerra psicológica antes tenemos que saber a qué estamos haciendo referencia cuando hablamos de guerra, ya que se trata de un vocablo que hemos escuchado y utilizado desde la infancia, por lo que requiere de una precisión terminológica. La guerra siempre ha tenido una significación paradójica, ya que es probablemente el fenómeno más destructivo de nuestra especie, pero paradójicamente, también uno de los más creadores. En este sentido, podemos decir que la guerra ha sido siempre motor de la historia (mutación, cambio, innovación, superación), al poner al ser humano ante situaciones límite que le obligan a reaccionar y a reinventarse.

La polemología es el estudio científico de la guerra como fenómeno social, siguiendo la definición que hace ya más de medio siglo dio Gaston Bouthoul (creador del término pero no de la disciplina, la cual es muchísimo más antigua).

¹⁸ AGNEW, John: *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama, 2005. 28.

En primer lugar, debemos entender que toda guerra es de naturaleza colectiva y su principal característica es la violencia. Tiene un carácter dialéctico e integral, siguiendo el principio de acción recíproca que definiera hace más de dos siglos Karl Von Clausewitz¹⁹. En otras palabras, se trata de un diálogo permanente entre ambos contendientes, en la que cada acción espera una respuesta, y la respuesta a su vez aguarda una nueva respuesta. Del mismo modo, la planificación estratégica se basa en tres pilares: objetivos, medios y modos.

Tratando de otorgar una mayor concreción, propongamos el concepto de guerra que nos ofrece Rafael Calduch. Para este autor, la guerra puede definirse como «una relación conflictiva entre dos o más colectividades organizadas políticamente y militarmente que se desarrolla mediante el uso generalizado y continuado de la violencia armada como el principal, aunque no exclusivo, instrumento para su resolución»²⁰. La guerra forma obviamente parte del conflicto social, ya que un conflicto, prosigue el autor, es una relación en la que dos o más colectividades aspiran a satisfacer intereses o demandas incompatibles, utilizando sus desigualdades de poder para mantener actuaciones antagónicas o contrapuestas, recurriendo, en último extremo, a la violencia. En nuestra opinión, creemos que se puede añadir el adjetivo «geopolítico» a la definición de Calduch, en el sentido de que un conflicto se convierte en geopolítico cuando lo que está en juego es el poder sobre el territorio (lo que incluye a su población y a sus recursos), y todas las guerras y la práctica totalidad de los conflictos internacionales tienen sin duda este carácter geopolítico.

Toda guerra es un acto político, ya que es la política la que fija tanto los objetivos como los medios y los modos de la guerra, así como sus condiciones y límites. No en vano, el líder comunista chino Mao Tse Tung sostenía que «la política es la guerra sin efusión de sangre y la guerra es la política con efusión de sangre», puesto que no podía disociarse nunca un fenómeno del otro, ya que nunca había existido una guerra sin carácter político y que en ambos campos, la confrontación era el elemento permanente²¹. Clausewitz y Foucault (ya citados con anterioridad) también complementan esta idea, diciendo el primero que «la guerra es la continuación de la política por otros medios» y el segundo que «la política es la continuación de la guerra por otros medios». Es decir, guerra y política forman un círculo. La guerra psicológica, por lo tanto, también es consustancial al propio origen de la guerra y de la política, ya que forma parte del mismo círculo.

Para bucear en busca de los orígenes de la guerra psicológica, debemos viajar nada menos que al Paleolítico. Como ha estudiado el teniente coronel Dave

¹⁹ VON CLAUSEWITZ, Carl: *De la guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2014.

²⁰ CALDUCH, Rafael: *La guerra convencional y la carrera de armamentos*. En CALDUCH, Rafael (Coord.): *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA, 1993. 8.

²¹ TSE TUNG, Mao: *Estrategia y Táctica*. La Caja de Herramientas, 2004. 5. <http://archivo.juventudes.org/textos/Mao%20Zedong/Estrategia%20y%20Tactica.pdf>

Grossman²², el ser humano en estado natural es más bien pacífico, debido a que es un mamífero muy débil (carecemos de gruesas pieles, poderosas garras o afilados colmillos), cuyo primer instinto por lo tanto es la huida. Siguiendo dicha tesis, podríamos utilizar la metáfora de que, en estado natural, los humanos nos parecemos más a los conejos que a los leones (incluso comenzamos siendo básicamente herbívoros).

Sin embargo, poco a poco, el ser humano va ampliando su espacio alimenticio, aprende a cazar animales, y llega un momento, en el que entra en colisión por el territorio de caza con otros grupos de su misma especie. Esta territorialización se agudiza en el Neolítico, cuando al descubrir la agricultura y la ganadería, nos sedentarizamos, multiplicamos las reservas y por lo tanto, estamos a expensas de que nos ataquen otros grupos humanos (o la necesidad y la codicia nos llevan a querer ser nosotros mismos quienes ataquemos a otros grupos para saquearlos o esclavizarlos, en el momento en el que también descubrimos que resulta más rentable someter a los vencidos que comérmolos). En paralelo a dicho proceso de racionalización de la violencia, la sociedad se estratifica socialmente y surgen una casta guerrera y otra sacerdotal: estos nuevos reyes y sacerdotes comienzan a acumular más riqueza y poder que el resto, y seguidamente, comienzan a rodear las nuevas ciudades de murallas para protegerlas del exterior, al tiempo que ellos mismos se refugian en un palacio junto a sus pretorianos para protegerse de su propio pueblo (la doble muralla)²³.

Han nacido la guerra, la política y el Estado. Pero si el ser humano en estado natural es un conejito asustadizo, para convertirle en una máquina de combate necesita no solo de una instrucción militar, sino ante todo, de una preparación psicológica muy intensa (tanto para mitigar el miedo a morir como para aprender a matar o, la mayoría de las veces, para justificar que otros maten en su nombre). Sin dicha preparación podríamos decir, utilizando una metáfora muy conocida de la historia militar, que hubiera resultado totalmente imposible que las columnas de hoplitas atenienses y espartanos en la Antigua Grecia (poderosamente armadas con imponentes lanzas y escudos) pudieran aguantar el choque brutal al colisionar unas con otras en el campo de batalla, ya que cuando nos atacan, el primer instinto siempre nos lleva a intentar escapar lo más lejos posible).

En términos teóricos, y siguiendo la definición del oficial estadounidense William E. Daugherty, podríamos definir la guerra psicológica como el «uso planificado de acciones orientadas a generar opiniones, emociones y comportamientos interesados en grupos extranjeros, neutrales, enemigos y amigos de cara a la consecución de objetivos estratégicos»²⁴. Para completar la definición, en nuestra

²² GROSSMAN, Dave: *On Killing: the psychological cost of learning to kill in war and society*. New York: Back Bay Books, 2006.

²³ CANDELAS, Miguel: *Geopolítica, propaganda y guerra psicológica*. Cámara Cívica, 2020. <https://www.camaracivica.com/divulgacion-politica/geopolitica-propaganda-y-guerra-psicologica/>

²⁴ DAUGHERTY, William E.: *A psychological warfare casebook*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1958.

modesta opinión, habría que añadir, además de amigos, el término «y en las propias filas», para incluir también ese elemento de la guerra psicológica en clave de política interna.

Pero la guerra psicológica no es uniforme, puesto que se sirve de diferentes estrategias en función de las necesidades político-militares. El polemólogo francés François Géré²⁵ diferencia entre:

1. **Las estrategias de guerra psicológica de Tamerlán (la disuasión y el terror):** la disuasión hacia el enemigo, mostrándole que somos invencibles (por ejemplo, desde la Guerra Fría, poseyendo la bomba nuclear) o el infundir terror para desmoralizar, asustar y paralizar al enemigo (por ejemplo, el coronel Gadafi durante la guerra civil libia proclamando: «entraré en Bengasi como Franco en Madrid, hasta que la sangre de mis enemigos me llegue a la altura del cuello»).
2. **Las estrategias de guerra psicológica de Ulises:** (el ardid y la propaganda): las clásicas estratagemas o ardid de guerra para engañar al enemigo (en la batalla de Pelusium, por ejemplo, los persas acudieron al combate con gatos para afectar a la moral de los egipcios, que los consideraban sagrados) o la acción propagandística propiamente dicha (el elemento nuclear de la guerra psicológica en el que estamos centrando esta investigación, ya que no necesariamente se dirige hacia los enemigos, sino sobre todo, hacia la propia población, civil y militar, ya que es la que en última instancia sostiene el esfuerzo bélico, tanto desde el frente como desde la retaguardia).

Así, a la largo de la historia, desde las guerras de aquellas primeras civilizaciones de Mesopotamia hasta los conflictos híbridos de nuestros días, líderes políticos y militares se han servido de la guerra psicológica para manipular (acción que no tiene por qué ser esencialmente mala) a grupos cada vez más amplios a través de sentimientos como la ira, el miedo o la esperanza (el odio hacia los enemigos, el terror hacia sus atrocidades o los sueños de una edad dorada tras la victoria). Sintetizando mucho, podríamos decir que si la guerra es la lucha por conquistar los territorios y los recursos, la guerra psicológica es la lucha por conquistar las mentes y los corazones.

²⁵ GÉRÉ, François: *La guerre psychologique*. París: Económica, 1997.

3. El fenómeno de la propaganda: información, persuasión, censura y desinformación

«Toda propaganda debe ser popular; adaptando su nivel al menos inteligente de los individuos a los que va dirigida, por lo que cuanto más grande sea la masa a convencer, más pequeño ha de ser el esfuerzo mental a realizar. La capacidad receptiva de las masas es limitada y su comprensión escasa; además, tienen gran capacidad para olvidar».

JOSEPH GOEBBELS

Como hemos dicho, de las cuatro estrategias principales que establece Géré, la propaganda es la que nos interesa en este trabajo, no solo porque a lo largo de la historia haya sido la más polivalente en términos geopolíticos, sino también porque en la actualidad cobra una especial importancia debido al auge de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (NTICs), lo que le otorga nuevas capacidades de persuasión a través de la diplomacia pública o del soft power.

Sin embargo, la propaganda ha existido desde los albores de la humanidad, y como ya vimos, es un fenómeno tan antiguo como los de la guerra y la política (porque de hecho, es consustancial a ambas). Aquellos primeros reyes y sacerdotes no podían ejercer su poder solamente a través de la violencia (militar y económica), sino que necesitaban también rodearse de un halo heroico y mágico (ideología) para facilitar su dominación sobre el resto de la comunidad. Maquiavelo, el padre de la ciencia política, lo define muy bien a través de su conocida sentencia «el príncipe debe procurar ser a la vez temido y amado». Pues bien, la propaganda, no es más que el vehículo a través del cual se diseminan las ideologías, destinado a crear, reforzar o modificar las acciones de las personas.

El historiador español Alejandro Pizarroso la define como «el proceso de diseminación de ideas y valores a través de manipulaciones psicológicas para lograr obtener en el receptor los objetivos del emisor, no necesariamente coincidentes con los objetivos del receptor»²⁶.

Se trata de un doble fenómeno a la vez persuasivo e informativo: persuasivo, porque busca manipular y modificar las convicciones del grupo, pero también informativo, porque ante todo necesita suministrar información para que dicha acción persuasiva tenga efecto. Sin embargo, dicha información obviamente debe ser siempre sesgada y cuidadosamente seleccionada, para eliminar aquellos datos que no nos interesen o que podrían ser contraproducentes, de modo que en segui-

²⁶ PIZARROSO, Alejandro: *Historia de la propaganda: notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*. Madrid: Eudeba Universidad, 1993.

da aparece otro concepto consustancial a la propaganda: la censura (el control del flujo informativo).

Además, como señala el sociólogo francés Jacques Ellul, la propaganda tiene un carácter polimórfico y está dotada de recursos prácticamente ilimitados, ya que puede valerse tanto de la palabra hablada, como de la palabra escrita, la imagen, la música o la acción²⁷. Dicho de otro modo, podemos encontrar propaganda tanto en una obra de arte, como en un himno nacional, un discurso radiofónico, un solemne manifiesto, una taquillera película, un meme de twitter, o incluso, en una acción terrorista. Por ende, las innovaciones tecnológicas han sido fundamentales en la evolución de ese «ars propagandi», ya que la aparición de la escritura, el papel, la imprenta, el telégrafo, el micrófono, el fonógrafo, el teléfono, el cine, la radio, la televisión, o en la actualidad internet, han permitido que la propaganda alcance cotas de persuasión hasta entonces inimaginables.

Por ello, como acertadamente señala el propio Pizarroso, el análisis de la propaganda no debe centrarse solo en aquellas manifestaciones evidentes (un panfleto electoral, un discurso político) sino que ha de circunscribirse también a todo el complejo sistema de comunicación humana donde cada mensaje puede jugar una función propagandística, independientemente de que al ser producido hubiese una intencionalidad claramente definida o no²⁸.

Ellul también realiza una importante distinción entre la propaganda de agitación y la propaganda de integración, una separación a su vez que ya había establecido Lenin en los albores de la Revolución Rusa, dando lugar al concepto de «agit-prop». La propaganda de agitación es una propaganda rápida, apasionada y destinada a provocar una reacción inmediata entre los receptores. La propaganda de integración, en cambio, es una propaganda lenta, constante y temporizada destinada a ir generando paulatinamente ese «sentido» común al que nos referíamos al inicio del marco teórico. Por ejemplo, cuando hablamos de un imaginario geopolítico estamos haciendo alusión a propaganda de integración (prop) y cuando hablamos de la demonización puntual de un determinado personaje político debido a un contexto determinado, claramente estamos haciendo referencia a propaganda de agitación (agit).

Respecto a las estrategias, los grandes propagandistas de la historia han ido diseñando y perfeccionando sus técnicas de persuasión, del mismo modo que los generales victoriosos han ido implementando a lo largo de la historia el arte de la estrategia militar. Nuevamente, volvemos a la íntima relación entre guerra y propaganda, ya que no por casualidad, grandes genios militares como Julio César, Napoleón, Lincoln, De Gaulle, Mao o Bin Laden, fueron también grandes propagandistas. Esta simbiosis entre las esferas de Marte (la violencia física) y de Venus (el hechizo persuasivo), dos dioses de la mitología griega que no por ca-

²⁷ ELLUL, Jacques: *Propagandes*. París: Económica, 2008.

²⁸ PIZARROSO, Alejandro: *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica*. Universidad Complutense de Madrid: Revista Historia y Comunicación n.º 4, 1999. 17.

sualidad fueron también amantes, la encontramos en el propio origen del término «propaganda». Esta palabra, una declinación en latín del verbo «propagare», nace en el seno de la Iglesia Católica, concretamente en el contexto de la Contrarreforma y de las guerras de religión (la Sacra Congregatio de Propaganda Fide, creada por el Papa Gregorio XV en 1622 para enfrentarse en el terreno ideológico a los protestantes y, al mismo tiempo, extender el catolicismo en las tierras de ultramar recién colonizadas o descubiertas).

Los estrategas militares siempre han sabido que cada guerra es distinta a la anterior, porque el bando que la hace igual suele caer derrotado, y por el contrario, el bando que es capaz de hacerla distinta, suele salir victorioso. Pues bien, en el terreno propagandístico sucede exactamente lo mismo, y por ello, diversos autores históricos (que van desde el terreno militar como Sun Tzu al filosófico como Aristóteles, pasando por religiosos como Ignacio de Loyola o asesores políticos como Maquiavelo o Mazarino) han tratado de ir desgranando los elementos persuasivos y psicológicos para hacerse con la victoria tanto en la esfera de la guerra como en la de la política.

Con todo, esta «propaganda clásica» estaba basada exclusivamente en el binomio ensayo-error, y no es hasta la llegada de la I Guerra Mundial, el periodo de Entreguerras y la II Guerra Mundial, cuando de verdad se configura una propaganda científica, rigurosa y sistematizada dirigida a las masas, aprovechando los hallazgos cognitivos producidos por el psicoanálisis freudiano y los estudios de opinión pública. Dicha propaganda científica, en la actualidad ha experimentado un desarrollo todavía mayor debido a la llegada de la globalización, el surgimiento de la neurociencia y la irrupción de las NTICs, lo cual permite elaborar unas complejísimas técnicas de persuasión individualizadas hacia la mente de cada persona (al pasarse de la sociedad de masas a la sociedad de consumo, con el cambio productivo postfordista y el paso hacia unos valores postmodernos).

El éxito de la propaganda científica, algo en lo que coinciden desde publicistas anglosajones como Edward Bernays hasta ideólogos nazis como Joseph Goebbels (y que ya en el pasado sabían líderes religiosos como los Papas de la Iglesia Católica), pasa necesariamente por una aproximación de tipo emocional a los receptores (volvemos a la metáfora de la diosa Venus, la propaganda debe ser un hechizo seductor que anule el elemento racional de nuestro cerebro y su capacidad de resistencia).

El escritor francés Jean-Marie Domenach, sistematizó en los años 50 las principales reglas de la propaganda política²⁹. Según el autor, dichas reglas serían inmutables en la historia y correspondientes a cualquier tipo de propaganda (de hecho, él utiliza como estudios de caso tanto la propaganda hitleriana, como la leninista y la estadounidense). Las seis reglas serían las siguientes:

²⁹ DOMENACH, Jean-Marie: *La propagande politique*. París: PUF, 1950.

1. **Regla de la simplificación:** un mensaje sencillo al alcance de todo el mundo, es decir, destinado al más ignorante de los individuos en lugar de al más intelectual. Por ejemplo, la complejidad de la guerra de Ucrania se reduciría a que el malvado Putin quiere destruir el mundo y, por ello, la comunidad internacional debe detenerle cueste lo que cueste. Esta idea de la simplificación tiene su origen en el concepto de idea-fuerza, introducido por el filósofo Alfred Fouillée en el siglo XIX, el cual lo define como ese elemento nuclear y esencial que está en todo proceso de comunicación humana³⁰. A nivel político y propagandístico, podemos decir que la idea-fuerza también es polimórfica y puede ser tanto una palabra, como un símbolo, una bandera, una canción o una obra de arte. En términos de estrategia electoral podríamos considerar a los «slogan» de campaña como una idea-fuerza obviamente, pero esa definición del concepto sería muy limitada. Es más que una frase; es un icono, un símbolo y un destello que es capaz de irradiar la parte emocional de nuestro cerebro, sintetizando toda la amplitud de un argumentario.
2. **Regla del enemigo único:** la articulación de un enemigo diabólico (individual o colectivo), responsable de todos los males del grupo y contra el cual se concentran todos los argumentos. Además, como ya vimos cuando hablamos de Carl Schmitt, la propia definición del antagonista construye nuestra propia identidad, con lo que cuanto más demoníaco sea el enemigo, más lograremos cohesión grupal (definiendo lo que somos en base a lo que no queremos ser). Volveremos de todos modos sobre esta cuestión cuando hablemos sobre los mitos políticos apocalípticos. Ejemplos de enemigo único son una constante en la historia, y por desgracia, han abierto la puerta a todo tipo de genocidios y crímenes de guerra: los judíos, los rojos, los masones, los gringos, los terroristas, los fascistas, los burgueses, Kim Jong-un, Putin, Bin Laden, etc.
3. **Regla de la exageración:** desfigurar y llevar a cotas delirantes nuestra propaganda. Goebbels sostenía que, por extraño que parezca, la gente llega a creerse más una mentira cuando más exorbitante parece. Por ejemplo, las célebres (e inexistentes) armas de destrucción masiva de Irak que justificaron la invasión estadounidense de 2003 y el derrocamiento de Saddam Hussein.
4. **Regla de la repetición orquestada:** machacar la propaganda en los cerebros de los persuadidos como un martillo pilón, pero para que no termine saturando, diversificar los mensajes de la misma, segmentándolos hacia diferentes sub-audiencias (los jóvenes, los ancianos, las mujeres, etc.). Por ejemplo, Putin les dice a los nacionalistas rusos que están luchando por la madre patria y la Gran Rusia, pero a determinadas audiencias del extranjero, el mensaje es que Rusia lucha contra el imperialismo americano y a favor de los Estados del «eje de la resistencia» como Siria o Venezuela.

³⁰ FOUILLÉE, Alfred: *La morale des idée-forces*. París: Nabu-Press, 2011.

5. **Regla de la transfusión:** para que sea eficaz, la propaganda siempre debe recaer en un substrato permanente (una mitología nacional, unas filias y fobias comunes, etc). No es más que seguir la célebre máxima de Sun Tzu «conoce a tu enemigo». Hay que estudiar profundamente a la audiencia a la que se desea persuadir para lograr empatizar con ella y, de este modo, que nuestro mensaje sea efectivo. Volviendo a Mao Tse Tung, el gran timonel decía en uno de sus célebres aforismos que «el militante comunista debe moverse entre la clase obrera como pez en el agua». En la actualidad, podríamos asociar esta regla con la teoría del framing, creada por el psicólogo social George Lakoff. Esta teoría plantea que los marcos cognitivos son las estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo, lo que implica que la percepción de los mensajes varía en función de bajo qué encuadre (marco) se presenten³¹.
6. **Regla de la unanimidad:** finalmente, para evitar la «espiral del silencio» (un fenómeno descubierto por la socióloga Noelle Von Neumann según el cual tenemos terror al aislamiento social que provocan las opiniones divergentes con el «sentido común»³²), la propaganda óptima debe proyectar siempre una imagen de unanimidad, es decir, hacer creer a los persuadidos que nuestro mensaje es mayoritario («mainstream» en nuestro lenguaje postmoderno). Por ejemplo, un éxito de la propaganda pro-ucraniana en la actual guerra de 2022 es que, si alguien cuestiona dicho discurso hegemónico, automáticamente es condenado al ostracismo, acusado de simpatizar con Putin, y por lo tanto, de no estar en el lado correcto de la historia.

Como el lector observará, estas reglas de la propaganda están íntimamente relacionadas con el concepto de discurso político, al cual aún no hemos hecho referencia. El discurso político se diferencia de otro tipo de discursos en el hecho de que está circunscrito y es producido en la esfera pública, donde tienen lugar los conflictos de poder. Y en esencia, no es otra cosa que hilvanar nuestro mensaje en torno a una estructura coherente y convincente (cuando hablemos a continuación de los mitos políticos, volveremos sobre ello). Norman Fairclough considera que el discurso político es la actividad que hace uso del lenguaje como práctica social y no solo como ejercicio individual, por lo que fruto de dicha práctica se convierte en un instrumento de intervención sobre otros seres humanos, lo que termina convirtiéndole en un instrumento de poder asimétrico en manos del narrador, que genera ideología y construye relaciones de poder³³.

Por último, no podemos cerrar esta breve teorización de la propaganda sin referirnos al fenómeno de la desinformación, es decir, al uso deliberado de la men-

³¹ LAKOFF, George: *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense, 2010.

³² NOELLE-NEUMANN, Elisabeth: *La espiral del silencio: opinión pública, nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 2010.

³³ FAIRCLOUGH, Norman: *Language and power*. London: Pearson Education, 2001. 10.

tira como estrategia propagandística. En la actualidad, el término «fake news» no hace sino referencia a un fenómeno que ha existido desde siempre: el falso documento de la donación de Constantino permitió a la Iglesia Católica legitimar su poder terrenal, el falso incidente del golfo de Tonkin justificó el despliegue militar estadounidense en la guerra de Vietnam, el falso testimonio de la adolescente Nayirah sirvió para apuntalar el apoyo de la sociedad mundial a la I Guerra del Golfo³⁴, etc.). En la actualidad, la desinformación se ve además amplificada por la viralización de contenidos en las redes sociales (no sujetos a ningún tipo de control profesional o deontológico como en los medios de comunicación de masas, los cuales por otro lado, también tienen sesgos y en muchos casos desinforman igualmente). Pero el anonimato que permiten las nuevas NTICs sin lugar a dudas amplifica las posibilidades de la desinformación, debido a que dota a sus emisores de una total impunidad.

No obstante, la desinformación muchas veces queda camuflada bajo el interesante fenómeno de las «medias verdades», o en la actualidad, la llamada «postverdad». Y es que, en la mayoría de ocasiones, al propagandista le resulta más efectivo manipular a través de ejemplos sacados de contexto y que den lugar a conclusiones interesadas, que arriesgarse a que sus argumentos se desmonten al utilizar burdas mentiras sin ninguna base real. Por ejemplo, resulta mucho más sencillo utilizar un suceso aislado para generalizar la demonización de un determinado colectivo, que atacar directamente a dicho colectivo en abstracto sin aportar ninguna prueba (así, se sustituye a la parte por el todo, lo que se conoce en el campo de la lingüística como «sinécdoque»).

4. Los mitos políticos en la propaganda política: héroes, demonios y storytelling

«La política y el amor se parecen mucho, ya que su verdadero rostro queda siempre oculto bajo el velo del mito, del ceremonial y de la magia verbal; es decir, de lo irracional».

GEORGES BURDEAU

Complementando a estos cuatro elementos nucleares de la propaganda (información, persuasión, censura y desinformación), creo que también es muy importante señalar el papel central que juegan los mitos políticos como estrategias narrativas de propaganda. La utilización del relato (lo que hoy en día conocemos como «storytelling»), el proceso de mitologización (desde las religiones políticas hasta las transferencias de sacralidad), la construcción de un líder-héroe (a

³⁴ PIZARROSO, Alejandro: *La guerra de las mentiras: información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*. Madrid: Eudeba Universidad, 1991.

través del empleo de los arquetipos del inconsciente colectivo), el componente apocalíptico (que permite creer en el futuro advenimiento de una edad dorada) o la escenificación ritual (la política y la guerra, más allá de las decisiones que toman los dirigentes, son ante todo complejos ceremoniales), constituyen maximizadores de la irracionalidad que nos permiten llegar al receptor a través de vías emocionales en lugar de racionales (y por lo tanto, anular su escepticismo).

Todos estos aspectos y elementos ya traté de analizarlos en una investigación anterior, cuya versión divulgativa se encuentra publicada³⁵. No obstante, quisiera sintetizarlos brevemente en este trabajo, debido a la importancia que, a mi juicio, tiene el componente mítico en el fenómeno propagandístico, y por supuesto también, en los contextos bélicos e internacionales.

Todo ello parte del concepto que Christian Salmon define como la «estrategia de Sherezade» (en honor a la bella concubina que noche tras noche lograba salvar su vida hechizando al califa con la magia de sus cuentos)³⁶, es decir la conversión de la propaganda política en actividad narrativa para potenciar su capacidad de cautivar, emocionar, y finalmente, persuadir. Aunque hoy en día utilicemos el vocablo «storytelling» como neologismo (nuevamente, anglosajón), lo cierto es que el fenómeno del relato ha existido desde tiempos remotos como estrategia de comunicación y propaganda, desde los cuentos mágicos alrededor de una hoguera hasta los cantares épicos entonados por los bardos. Y el mito, es el elemento nuclear de todo relato.

Podemos encontrar un origen simple de la definición de mito en la contraposición «mythos/logos» de la Grecia clásica, en donde el primer término viene a simbolizar la narración épica en contraposición al segundo, que simboliza el conocimiento científico. Siempre ha formado parte del campo religioso, como transmisor de sentimientos mágicos y sagrados. No obstante, como bien señalarán autores como Georges Sorel en el siglo XIX³⁷ o Roland Barthes en el XX³⁸, al llegar la modernidad y la separación entre religión y política, el mito va a trascender el campo de lo meramente religioso, dando lugar a que las ideas seculares también puedan ser «mitologizadas» con objetivos persuasivos y propagandísticos.

Es decir, los mitos terminan transformándose en mitos políticos. La esfera política, caracterizada por un fuerte componente teatralizador, dramatizador y pasional, constituye el campo ideal para la proliferación de mitos con el objetivo de dotar de magia, épica y heroicidad a los discursos políticos, ya que a diferencia de los argumentos racionales, los mitos no necesitan de la comprobación empírica, ni mucho menos, de la veracidad histórica. Ello les otorga un enorme componente

³⁵ CANDELAS, Miguel: *Los mitos políticos como estrategias de propaganda*. Beers&Politics, Monográfico 16, 2021. <https://beersandpolitics.com/wp-content/uploads/2021/09/Los-mitos-pol%C3%ADticos-como-estrategias-de-propaganda.-MIGUEL-CANDELAS.pdf>

³⁶ SALMON, Christian: *La estrategia de Sherezade*. Barcelona: Península, 2011.

³⁷ SOREL, Georges: *Reflexiones sobre la violencia*. Barcelona: Alianza Editorial, 2005.

³⁸ BARTHES, Roland: *Mythologies*. París: P.U.F. 1957.

de movilización social, objetivo esencial de la propaganda de cambio. No obstante, su carácter sagrado, ejemplar y significativo que da sentido a la existencia del mundo, escenificada en torno a ritos y pomposos ceremoniales, les convierten igualmente en un instrumento idóneo para el mantenimiento del poder establecido, por lo que también sirven como propaganda de continuidad.

El mito está formado por una estructura denominada «mitologema», formado por un conjunto de ideas y símbolos que se articulan en torno a un personaje, un episodio histórico o un dato de la realidad. Dicho de otro modo, un mito no tiene por qué ser necesariamente sinónimo de falsedad o desinformación (aunque la mayoría de las veces tienda a serlo). El mito margina los elementos positivos o negativos en función de los intereses del propagandista, estableciendo conexiones inexistentes y reduciendo las complejidades del conflicto a simplificaciones maniqueas.

Respecto a los diferentes tipos de mitos políticos, Raoul Girardet establece una tipología de cuatro mitos principales, permanentes a lo largo de la historia³⁹: el mito de la conspiración (donde entra la construcción diabólica del enemigo, lo cual se relaciona perfectamente con la regla del enemigo único de Domenach), el mito del salvador (donde encontramos la génesis del liderazgo mesiánico), el mito de la edad de oro (que en la cultura occidental enlaza muy bien con el milenarismo cristiano) y el mito de la unidad (que nuevamente, nos lleva a Domenach y a Noelle-Neumann con la búsqueda de la unanimidad por el miedo a la espiral del silencio).

Otro elemento esencial para comprender el mito político es la transferencia de sacralidad, un concepto que nos aporta Antonio Elorza, lo que sucede cuando el discurso político se rodea de elementos mágicos y heroicos que tratan de sacralizar su razón de ser, lo cual no debe confundirse con la religión política (sionismo religioso, derecha cristiana, integrismo islámico), que sucede cuando la religión trata de constituirse en organizador de la vida política⁴⁰. Unos años antes, Ernst Cassirer, mencionaba como los líderes totalitarios, en aras de apuntalar su poder, asumen funciones que en las sociedades primitivas estaban reservadas a los magos («homo magus sobre el «homo faher», puesto que la palabra mágica tiene preponderancia siempre sobre la palabra semántica)⁴¹.

A nivel psicológico, el elemento esencial para comprender la centralidad del mito político en la propaganda se encuentra en lo que Anthony Pratkanis y Elliot Aronson denominan la vía persuasiva de aproximación periférica al receptor⁴². Para estos autores, cuando el emisor utiliza una vía central, provoca que el receptor sea escéptico ante el mensaje y que, por lo tanto, sus defensas se encuen-

³⁹ GIRARDET, Raoul: *Mythes et mythologies politiques*. París: Points, 1987.

⁴⁰ ELORZA, Antonio: *De la teocracia a la religión política*. Universidad Complutense de Madrid: Revista Política y Sociedad nº 22, 1996.

⁴¹ CASSIRER, Ernst: *El mito del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁴² PRATKANIS, Anthony y ARONSON, Elliot: *The age of propaganda*. New York: Henry Holt, 1994.

tren activadas. En cambio, cuando utiliza una vía periférica activada por señales emocionales como la ira, el miedo o la esperanza, esta empleando un «atajo cognitivo» capaz de flanquear las defensas del receptor. El mito (elemento nuclear de dicha vía periférica) vacía de racionalidad y escepticismo al hecho político, llenándolo en su lugar de emoción, pasión e idealismo.

Ahora que hemos definido los aspectos esenciales del mito político como estrategia de propaganda, analicemos brevemente los cuatro elementos principales que le dan forma:

- **El componente heroico:** todo mito debe tener a un héroe o héroes como protagonistas principales que harán frente a ese enemigo único y diabólico. Christopher Vogler⁴³, sintetiza la célebre teoría del «Viaje del Héroe» del mitógrafo Joseph Campbell en un apasionante travesía del protagonista a través de doce etapas, entre las que encontramos poderosos componentes narrativos de la literatura universal como el encuentro con el mentor, la odisea, el combate final o el retorno con el elegir mágico, en un viaje cíclico entre el mundo ordinario y el mundo extraordinario.
- **El uso de los arquetipos:** patrones anclados en el inconsciente colectivo que actúan al margen de la sociedad. El guerrero, el sabio, el seductor, el libertario, son imágenes presentes en lo más profundo de nuestro cerebro que obedecen a sí mismo a contradicciones muy importantes que los relatos generalmente tratan de resolver (la temeridad del guerrero, la soledad del sabio, la ingenuidad del romántico). Resultan muy útiles en el proceso de persuasión porque captan inmediatamente la atención de los receptores y los hacen partícipes de dicha significación, otorgando al relato mítico la conflictividad necesaria para que sea atractivo.
- **El componente apocalíptico:** Manuel García-Pelayo lo relaciona directamente con el mitologema de Barthes y lo denomina como el «reino feliz de los tiempos finales»⁴⁴, el cual considera como una estructura tripartita basada en las ideas de maniqueísmo (lucha constante entre el bien y el mal), apocalipsis (llegada inminente del combate final) y edad de oro (advenimiento del mundo ideal y utópico). Como se observa, enlaza perfectamente con las mitologías políticas de Girardet, y es asimismo aplicable desde las profecías religioso-políticas hasta las utopías ideológico-laicas como el fascismo, el socialismo o incluso la propia democracia liberal. En otras palabras, un complejo mito recurrente, reproducido en distintos contextos y con distintos contenidos, pero respondiendo siempre a ese mismo mitologema originario: la pugna irreductible entre el héroe y su antagonista, a cuyas imágenes acudiría la actitud mítica del actor político para configurar al enemigo, y por ende, a

⁴³ VOGLER, Christopher: *El viaje de un escritor*. Madrid: Ma Non Troppo, 2002.

⁴⁴ GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Los mitos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1980. 67-68.

sí mismo. Como observaremos, en los contextos de guerra esta construcción mítica adquiere un poder todavía mayor, ya que la lucha se identifica perfectamente con dicho apocalipsis, un combate legendario entre las fuerzas de la luz y las fuerzas demoníacas, con el objetivo de salvar a la comunidad y construir ese reino feliz en el que habrá bienestar material y espiritual.

- **La escenificación ritual:** los ritos son ceremoniales que escenifican el mito, permitiendo así que el receptor se implique y lo asuma como parte de su vida. En otras palabras: dramatización y teatralización. Adrián Huici Modenes llega a sostener que, fuera de los despachos en los que se toman las decisiones políticas y se firman los decretos, la política es básicamente un interminable ceremonial con sentido propagandístico que trata de proyectar la faceta mágico-litúrgica de aquellos seres humanos que mandan o que aspiran a mandar⁴⁵. Por su parte, Luis Arroyo añade que al final los líderes políticos terminan siendo actores y actrices que escenifican un papel dentro de un contexto de significado, siendo tan importante como conocer las fuentes de poder, el descubrir que se esconde entre bambalinas de las representaciones, símbolos y liturgias del poder⁴⁶.

Finalmente, habría que añadir también la importancia del elemento mítico originario, que aunque presente en la búsqueda de ese paraíso perdido que se produce en el mito del fin de los tiempos, a nuestro juicio tiene realidad propia y sirve para legitimar estructuras políticas, sobre todo en los modernos Estados-nación (padres fundadores, gestas heroicas del pasado, iconografía nacional, etc.). Igualmente, tampoco podemos cerrar este epígrafe sin mencionar la importancia del lenguaje metafórico en las mitologías (gracias al cual podemos explicar lo abstracto a través de lo concreto).

5. La propaganda en los conflictos armados: del terror management a la black propaganda

«Cuando empieza una guerra, la primera víctima siempre es la verdad».

HIRAM JOHNSON

Si como sostenía Clausewitz, la guerra es la continuación de la política por otros medios, la propaganda de guerra es la continuación de la propaganda por otros medios. Realmente, las estrategias son las mismas, más allá de que las propias realidades de la guerra (que ponen a los individuos en una situación límite)

⁴⁵ HUICI MODENES, Adrián: *Estrategias de la persuasión: mito y propaganda política*. Sevilla: Alfar, 1996.

⁴⁶ ARROYO, Luis: *El poder político en escena: historia, estrategias y liturgias*. Madrid: RBA Libros, 2012.

favorecen y amplifican los mecanismos de censura y desinformación. Como veremos a continuación, psicólogos sociales han demostrado, en sus teorías sobre el «terror management», como la exposición de los seres humanos a situaciones de pánico, y en última instancia, ante la inminente amenaza de la muerte, favorecen el cierre de filas hacia sus líderes políticos y el apoyo a que estos adopten medidas extraordinarias (revalidación de mayorías absolutas, confinamientos durante la pandemia, aumento del gasto militar, etc).

En los años 70, el politólogo estadounidense John Mueller formuló la teoría del «rally round the flag» (cierre de filas)⁴⁷. A través de un estudio, analizó las diversas crisis internacionales en el contexto de la Guerra Fría (Bloqueo de Berlín, Guerra de Corea y Crisis de los Misiles de Cuba) y notaba que en todas ellas, había aumentado exponencialmente la aprobación de los diferentes presidentes del momento (Harry S. Truman, Dwight D. Eisenhower y John F. Kennedy), a pesar de los problemas internos derivados de su gestión. La conclusión fue que cuando existe un enemigo externo visible al que combatir, los ciudadanos conceden un crédito especial a sus líderes cerrando filas en torno a ellos, y por consiguiente, siendo más generosos en la valoración de su gestión.

Posteriormente, dicha teoría del cierre de filas ha sido implementada con la teoría del «terror management» (gestión del terror), basada en estudios más psicológicos que sociológicos y formulada por el psicólogo estadounidense Jeff Greenberg⁴⁸. La conclusión extraída por Greenberg, tras un estudio en el que se formulaba a los voluntarios un cuestionario político-ideológico antes y después de llevarles a un cementerio y exponerles ante su propia muerte, fue que la crisis, la amenaza externa, el terrorismo, la guerra, y llevado al extremo, la amenaza de la muerte, refuerza las conductas de súbdito, llevando a la gente a refugiarse en el patriotismo, el autoritarismo y el rigor para la propia supervivencia. Así, el líder fuerte se convierte en la extrapolación para los adultos de ese padre (o madre) protector para el niño, y de repente, el clima de opinión tiende a volverse más favorable a aceptar leyes autoritarias.

Con todo, fue medio siglo antes cuando el político, escritor y pacifista británico Sir Arthur Ponsonby⁴⁹, sintiéndose horrorizado por el lavado de cerebro al que habían sido sometidas las masas al son de la nueva propaganda científica durante la I Guerra Mundial (conflicto que se había saldado con más de 10 millones de muertos), realizó una profunda reflexión sobre el fenómeno propagandístico en tiempos de guerra, concluyendo en el establecimiento de un decálogo que marcaba las consignas de dicha propaganda:

⁴⁷ MUELLER, John: *Presidential popularity from Truman to Johnson*. New York: American Political Science Review n.º 64, 1970. 18-34.

⁴⁸ GREENBERG, Jeff: *The worm at the core: on the role of death in life*. New York: Penguin, 2016.

⁴⁹ PONSONBY, Arthur: *Falsehood in wartime: propaganda lies of the First World War*. London: Bloomfield Books, 1991.

1. **Nosotros no queremos la guerra:** desviar toda la auto-responsabilidad en el estallido del conflicto. La población sabe que la guerra es una calamidad, y por lo tanto, debe proyectarse siempre que hemos agotado todas las vías diplomáticas posibles antes de llegar a la misma.
2. **El enemigo es el único responsable de la guerra:** la paranoia, la locura o la sed de poder del antagonista son las únicas responsables del inicio de las hostilidades. Generalmente, suelen proliferar los reportajes que analizan el perfil psicológico del líder enemigo, buscando proyectar la imagen de que se trata de un demente, ególatra y psicópata atormentado por algún tipo de trauma.
3. **El enemigo es un ser execrable:** deshumanizar al antagonista para anular cualquier posibilidad de condescendencia, comprensión o empatía hacia su bando. Nuestras tropas matarán a soldados enemigos, y por lo tanto, debe eliminarse cualquier atisbo de piedad hacia ellos.
4. **Pretendemos nobles fines:** nuestra violencia debe ir camuflada de heroísmo y altruismo, en contraste con la brutalidad del enemigo. La tradición jurídica en el mundo cristiano era la «doctrina de la guerra justa», pero en la actualidad, la restauración de la paz, la defensa del derecho internacional o el derrocamiento de un malvado dictador son los argumentos más utilizados.
5. **El enemigo comete atrocidades voluntariamente. Lo nuestro son errores involuntarios:** Este elemento resulta fundamental y es la base de la llamada «atrocities propaganda»⁵⁰. En toda guerra, se busque deliberadamente o no, se terminan cometiendo atrocidades en mayor o menor medida («la guerra es fea eminencia, mucho más de lo que lo seré yo jamás», le advertía el poco agraciado rey francés Carlos VIII al belicista cardenal Della Rovere, deseoso de derrocar a sus archienemigos Los Borgia). Por ello, es fundamental atribuir dichas atrocidades siempre al enemigo, incluso aunque las hayamos cometido nosotros, y cuando esto último no sea posible, achacarlas al «fuego amigo».
6. **El enemigo utiliza armas no autorizadas:** la tecnología moderna ha dotado a la industria militar de toda una serie de armas de destructivo potencial (desde las bombas incendiarias hasta las bombas de racimo, llegando al paroxismo con el arsenal químico o nuclear). Por ello, resalta muy útil en términos persuasivos el denunciar constantemente al enemigo por utilizar dichas armas ilegales e inmorales (independientemente de que dicha acusación sea cierto o no).
7. **Nosotros sufrimos pocas pérdidas. Las del enemigo son enormes:** este precepto se utiliza en clave de guerra psicológica para mostrar que vamos ganando, con el objetivo de mantener alta la moral de nuestro bando, y por contra, desmoralizar al enemigo. Son célebres por ejemplo los delirantes últimos partes de guerra del Estado mayor de la Alemania nazi, proclamando

⁵⁰ READ, James Morgan: *Atrocities propaganda (1914-1919)*. New Haven: Yale University Press, 1976.

la victoria inminente cuando Berlín se encontraba ya cercada por las tropas soviéticas.

8. **Los artistas e intelectuales apoyan nuestra causa:** la vanguardia cultural generalmente es amada y respetada por nuestra población (son los llamados «líderes de opinión»), por lo que siempre resulta conveniente conseguir que sus máximos exponentes apoyen nuestra causa (un célebre escritor, un cantante de pop, un eminente científico, un ilustre filósofo, un deportista de élite, etc).
9. **Nuestra causa tiene un carácter sagrado, divino o sublime:** en términos de mitología política, es muy importante que nuestra causa se apoye en argumentos de corte idealista (ya sean religiosos, ideológicos o culturales). Reconocer los mundanos intereses de la «realpolitik» (geoestratégicos, empresariales, energéticos, etc.) no suele ser muy romántico a ojos de la ciudadanía.
10. **Los que pongan en duda la propaganda de guerra son unos traidores:** a mi juicio, el más importante de todos. Para evitar disensiones internas, en tiempos de guerra hay que condenar las opiniones equidistantes. Así, cualquier persona que dude o que trate de buscar matices, automáticamente se convertirá en un colaboracionista (o incluso espía) del enemigo. El dictador fascista Benito Mussolini clamaba: «Credere, obbedire, combattere» (creer, obedecer y combatir).

Lord Ponsonby escribió su decálogo en el año 1927, es decir, hace ya casi un siglo. Pudiera pensarse que dichas consignas hoy en día están más que superadas, debido a que vivimos en democracias abiertas en donde impera el pensamiento crítico y racional, pero invito al lector simplemente a repasar uno por uno los axiomas del decálogo y aplicarlos a cualquier conflicto bélico reciente (por ejemplo, a la guerra de Ucrania de 2022). Acto seguido, que el lector proceda a analizar el discurso hegemónico sobre la guerra que recibe en su país (dependiendo de la situación geopolítica y de las alianzas militares de dicho Estado, dicho discurso puede que sea favorable a Ucrania, favorable a Rusia o neutral). Sea como sea, a continuación, que trate de desmentir una por una las claves de Ponsonby: estoy más que seguro de que no podrá hacerlo.

Por último, otro elemento importante a destacar en la propaganda de guerra es el de la denominada «black propaganda». Este tipo de propaganda está caracterizada por que en ella la fuente se encuentra deliberadamente oculta y falsificada. En el terreno militar se le conoce también como «de falsa bandera». Es decir, se transmite un mensaje propagandístico (el que sea o no verdadero en este caso es irrelevante) pero la fuente se hace pasar por neutral o incluso afin al propio enemigo, con el objetivo de desconcertarlo y de sembrar la discordia entre sus filas. El fenómeno no es nuevo en absoluto. El cardenal Richelieu ya hacía emitir gacetas holandesas falsas ante la imposibilidad de controlar la totalidad de la propaganda enemiga que circulaba por París, y durante la Guerra Civil Es-

pañola y la II Guerra Mundial⁵¹, el fenómeno de las radios de propaganda negra o «radios negras» alcanzó su cénit, ya que el nuevo medio de comunicación de masas permitía cruzar fácilmente las líneas enemigas gracias a las transmisiones en onda corta, y por lo tanto, era relativamente fácil falsificar la fuente y hacerla pasar por una emisora del adversario utilizando a inmigrantes o desertores (por ejemplo, «Gustav Siegfried Eins» o «Tokyo Rose»⁵²). En la actualidad, dicho fenómeno de propaganda negra ha aumentado exponencialmente en el ciberespacio, ya que el anonimato no solo permite emitir mensajes falsos, sino también enviar propaganda oficial camuflada bajo la apariencia de mensajes de ciudadanos independientes. Por ejemplo, volviendo a la guerra de Ucrania, desde el inicio del conflicto han proliferado infinidad de cuentas anónimas en twitter o instagram que propagan las consignas de los Estados mayores ucraniano o ruso, pero sin embargo, bajo la fachada de un supuesto internauta anónimo que capta unas imágenes aparentemente espontáneas y las analiza bajo un supuesto e inocente «sentido común» popular.

6. La guerra más allá de los límites: mediatización, videopolítica, terrorismo y fake-news

«Si tu enemigo piensa en la montaña, impone el mar; si tu enemigo piensa en el mar, impone la montaña: ése es el camino de la estrategia».

MIYAMOTO MUSASHII

Al finalizar la II Guerra Mundial, la guerra total llegó a su punto culminante con la perpetración del Holocausto por la Alemania nazi y el lanzamiento de las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki por Estados Unidos. 50 millones de muertos fue el terrible saldo de la contienda (sumando las víctimas en el frente y en la retaguardia), y sobre todo, la constatación de que una vez creada el arma atómica, la continuación de la guerra convencional podía llevar a la destrucción del planeta entero. Solo así es posible comprender la dinámica de la Guerra Fría, una compleja partida de ajedrez librada entre EEUU y la URSS en la que a través de la intriga política, el espionaje, la carrera armamentística, los golpes de Estado, la guerra limitada en escenarios periféricos, y por supuesto, la propaganda geopolítica, las dos superpotencias trataron de ganar al rival sin llegar al conflicto abierto. Es el apogeo de la doctrina de la disuasión (como ya vimos, una de las principales estrategias de guerra psicológica), y en cierto modo, el origen de la

⁵¹ NEWCOURT-NOWODORSKY, Stanley: *La propaganda negra en la II Guerra Mundial*. Madrid: Alga-ba, 2007.

⁵² HUICI MÓDENES, Adrián: *Guerra y propaganda en el siglo XXI: nuevos mensajes, viejas guerras*. Sevilla: Alfár, 2010.

llamada «zona gris del conflicto», un concepto que va a hacerse clave en el contexto de la globalización.

Paralelamente, asistiremos también al paulatino auge de la guerra asimétrica, que una vez finalizada la Guerra Fría e inaugurado el nuevo orden unipolar hegemonizado por EEUU, va a protagonizar muchos de los nuevos conflictos armados del mundo. El auge del terrorismo islamista y su mayor éxito, el 11-S, en el que Al-Qaeda logra golpear el corazón económico, financiero y militar de EEUU, acaba con el mito de la invencibilidad estadounidense y, a la postre, provoca indirectamente las guerras de Afganistán e Irak, seguidos de una nueva oleada de atentados. En esos años, el politólogo Jorge Verstrynge, a través del estudio del islam revolucionario y sus tácticas militares, señalaría que «la guerra asimétrica es la guerra del débil frente al fuerte, y que en ella, el objetivo es resistir, para hacer que el conflicto no resulte rentable al adversario»⁵³. Verstrynge es de los primeros autores (a comienzos del nuevo milenio) en apuntar a la progresiva pérdida de la hegemonía unipolar de EEUU, el cual ya solamente podría mantener conflictos puntuales en zonas periféricas. Los sucesivos desastres en Afganistán e Irak vinieron a confirmar esta tendencia, y el libro de hecho, se convirtió en lectura obligatoria en la Escuela de Estado Mayor de la Venezuela de Hugo Chávez, con la idea justamente de que el ejército bolivariano pudiese responder eficazmente a un eventual desembarco estadounidense. Volviendo al caso concreto del yihadismo, la guerra psicológica constituirá un elemento esencial de sus estrategias asimétricas, ya que el terrorismo en sí mismo es una acción de corte netamente propagandística, buscando en el atentado mediático una doble victoria: aterrorizar al enemigo en el centro y obtener prestigio ante la propia población de la periferia (por ejemplo, tras el 11-S, aumentaron las conversiones al islam en todo el planeta).

Y justamente al hablar de ese componente mediático, retomamos el papel esencial que los medios de comunicación juegan en el fenómeno de la propaganda, como canales que posibilitan la difusión de la misma (el denominado «cuarto poder»). Decía el revolucionario ruso Lenin que «desde la invención de la imprenta, la libertad de expresión es la libertad del dueño de la imprenta». En efecto, a pesar de que los medios de comunicación de masas han ido alcanzando una gran pluralidad en los Estados democráticos según se iban consolidando los derechos civiles, políticos y sociales (no sin grandes luchas y poderosas reacciones), todavía son presas de los sesgos de sus máximos accionistas (ya sean privados o públicos). Este fenómeno lo estudió muy bien el lingüista Noam Chomsky, al definirlos como los «guardianes de la puerta»⁵⁴. Para ello, debemos imaginar a la noticia (algo que ocurre en algún lugar del mundo) como si un ejército asediador

⁵³ VERSTRYNGE, Jorge: *La guerra periférica y el islam revolucionario: orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*. Barcelona: El Viejo Topo, 2005.

⁵⁴ CHOMSKY, Noam & RAMONET, Ignacio: *Cómo nos venden la moto: información, poder y concentración de medios*. Barcelona: Icaria, 2010.

que debe penetrar en una inexpugnable fortaleza defendida por una barbacana de tres gruesas puertas: «newsgathering, newsmaking y newsreporting». Según los intereses del «mass media», la primera puerta decidirá si la noticia entra o no en parrilla, la segunda puerta troceará la noticia (en el supuesto de que haya logrado traspasar la primera) y determinará qué aspectos de la misma son adecuados y cuales no, y finalmente, la tercera puerta, con lo poco que queda de la noticia, decidirá bajo qué prisma se presenta y qué enfoque se le dará a la misma (lo cual puede ir desde el lenguaje utilizado hasta su colocación en portada o en última página, y en los audiovisuales, las imágenes y música utilizadas para acompañar a la noticia). Resultado: si la noticia logra atravesar la tercera puerta y llegar al interior de la fortaleza (la opinión pública), su aspecto y contenido final no tendrá absolutamente nada que ver con la «realidad» original que había llegado al umbral de la primera puerta.

Por ello resulta vital comprender este papel protagonista de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública, y por ende, en los conflictos armados. Desde la Antigüedad, toda guerra ha sido mediática (ya Julio César tenía contratados a copistas para que enviaran y reprodujeran en Roma sus crónicas sobre la Guerra de las Galias y el propio Napoleón sostenía que 10 gacetas valían más que un ejército de 30.000 soldados). No obstante, dicho aspecto mediático aumenta exponencialmente a raíz de la revolución industrial, cuando surgen las grandes agencias de noticias internacionales y los corresponsales de guerra al son del telégrafo, y posteriormente, ya en el siglo XX, la información internacional y de guerra se amplía con el cine documental y la radio. Rafael Calduch señala a este respecto como la extensión de los derechos políticos (alfabetización, sufragio universal) permitió el surgimiento de la sociedad de masas, y por ende, de los «mass media», que inmediatamente se convierten en un instrumento de control social sobre dichas masas (la propaganda en la sociedad de masas sería la organización del consenso, según Edward Bernays⁵⁵). De hecho, no podemos olvidar que estas agencias de noticias se encuentran controladas por las grandes potencias coloniales (Reuters por el Imperio Británico, Associated Press por Estados Unidos, Havas por la República Francesa), de modo que nuevamente, el flujo informativo se encuentra controlado por los centros de poder⁵⁶.

Sin embargo, desde la aparición de la televisión, se ha producido un nuevo y revolucionario fenómeno que el politólogo italiano Giovanni Sartori denominó «Videopolítica» o «politainment»⁵⁷. Es decir, la política (y por ende, la geopolítica) convertida en entretenimiento y espectáculo de masas, no buscando en ningún caso la información rigurosa, sino el simple entretenimiento para rentabilizarlo

⁵⁵ BERNAYS, Edward: *Propaganda*. Barcelona: Melusina, 2008.

⁵⁶ CALDUCH, Rafael: *Información y propaganda internacional*. En Rafael Calduch (Coord.): *Dinámicas de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA, 1993. 2.

⁵⁷ SARTORI, Giovanni: *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

económicamente en términos de audiencia (y por supuesto, con abundante propaganda de por medio, en función de los sesgos de cada medio). De este modo, el analista político o «experto» pierde su interés académico para el medio, que solo lo emplea puntualmente y a su antojo para tergiversar sus palabras y utilizarlo propagandísticamente, y cuando su discurso no se amolde al interés del medio (es decir, de la empresa o Estado que lo financia, con sus propios intereses económicos y geopolíticos) será sencillamente purgado, por lo que en muchos casos, los analistas se autocensuran para poder mantener su presencia en dichos medios (cuando no directamente son comprados o sobornados).

Curiosamente, en ese mismo umbral del cambio de milenio (1999), los coroneles chinos Liang y Xiangsui publican «La guerre hors limites», un manual de guerra en el que definen una novedosa estrategia para que China pueda superar a EEUU en la lucha por el dominio global pero sin chocar violentamente con él⁵⁸. En cierto modo, se trata de evitar la denominada «trampa de Tucídides», que en 2016 también volverá a rescatar el politólogo Graham Allison, según la cual las luchas por la hegemonía entre una potencia en decadencia y otra en ascenso casi siempre acaban en colisión bélica⁵⁹. Volviendo a los estrategas chinos, los autores bucean en los tratadistas ancestrales del Imperio del Centro como Sun Tzu, Confucio o Lao Tse, y tras fundirlos con la historia geopolítica de las últimas décadas del siglo XX, llegan a la conclusión de que la guerra del siglo XXI será completamente diferente a las guerras convencionales y que China podría jugar un papel clave en dicha reconfiguración. De este modo, Liang y Xiangsui consideran a la tecnología como el elemento principal que marca las formas de hacer la guerra a lo largo de la historia, y por ello, la revolución tecnológica que se ha producido en la era de la globalización (a la que ya hemos hecho referencia en el artículo) significará la modificación total de los códigos de la guerra. Sin embargo, el Estado Mayor estadounidense aún no habría llegado a dicha conclusión, por lo que seguiría obsesionado en diseñar las armas más destructivas para combatir en una guerra convencional con ventaja táctica. Por ello, el ejército chino deberá aprovechar dicha circunstancia y hacer justo lo contrario; es decir, mirar más allá de las apariencias y pensar en qué tipo de guerras podrá librar el Ejército del Pueblo con la tecnología que les brinde el futuro. Y ahí está la clave: las NTICS, la robotización, la cibernética o incluso la biotecnología ampliarán las guerras venideras más allá del ámbito estrictamente militar (que verá relegado su papel protagonista), y en cambio, los elementos económicos, informáticos y culturales experimentarán una gran revitalización, en un nuevo conflicto geopolítico (que otros autores denominan en la actualidad «zona gris del conflicto»⁶⁰, o

⁵⁸ LIANG Liao & XIANGSUI, Wang: *La guerre hors limites*. París: Rivages poche, 2006.

⁵⁹ ALLISON, Graham: *Destined for war: can America & China escape Tucydides Trap?* Miami: Mariner Books, 2020.

⁶⁰ LÓPEZ-LAGO, Manuel: *La competición en el continuum*. Instituto Español de Estudios Estratégicos: Documento de análisis, 2021. https://www.icee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEE056_2021_MANLOP_Competicion.pdf

cuando incluye violencia, «guerra híbrida»), en una disputa que se librará en los múltiples frentes arriba mencionados pero sin llegar a la guerra convencional o clausewitziana.

Y lo profético de estos dos autores, es que sus planteamientos se han confirmado tan solo 20 años después, cuando China (y otras potencias emergentes) abandonan paulatinamente su ascenso pacífico y comienzan a plantar cara a EEUU a través de ciberataques, espionaje, propaganda, diplomacia asertiva y guerra económica, pero sin tener que sufrir las consecuencias de librar una guerra militar convencional en la que aún, Estados Unidos les derrotaría militarmente. En este sentido, estrategias como la «Warrior Wolf Diplomacy» (la línea de actuación de los diplomáticos chinos, entrando en combate «dialéctico» con los estadounidenses a la menor insinuación de aquello que puedan considerar un ataque a sus intereses o incluso una simple ofensa cultural) es una demostración de como puede llevarse la guerra a terrenos persuasivos sin llegar al choque frontal.

Y dentro de los terrenos persuasivos, no podemos concluir este epígrafe y este artículo sin hablar de los industrias culturales. Ya veíamos como tanto autores marxistas como Gramsci como autores liberales como Nye, han señalado a lo largo del últimos siglo la importancia fundamental del «Soft power» por encima del «Hard power», como una revitalización de la persuasión (en detrimento de la violencia militar o económica) para alcanzar, ejercer, y conservar el poder, lo que en cierto modo, no está tan lejos de las tesis de los dos generales chinos (la guerra más allá de los límites). Dentro de estas industrias culturales, el cine, el cómic, el videojuego o incluso la música pop, se convierten en elementos persuasivos tan importantes en la lucha geopolítica como la energía o el armamento.

7. Diplomacia y espionaje: otras manifestaciones de la propaganda geopolítica

«Un diplomático es un hombre honrado al cuál se envía muy lejos a mentir por el bien de su país».

SIR HENRY WOTTON

La diplomacia constituye uno de los elementos fundamentales de las relaciones internacionales desde los albores de la civilización, ya que se trata del instrumento del Estado para relacionarse, interactuar, obtener información y defender sus intereses en el seno de la sociedad internacional. Una buena labor diplomática siempre ha sido la base para la construcción de relaciones de confianza y de alianzas duraderas, dos elementos esenciales para la obtención de ventajas estratégicas a nivel geopolítico, geoeconómico y geocultural.

Esta actividad generalmente se ha analizado desde el punto de vista jurídico-co-institucional, pero no tanto desde el punto de vista sociológico y comunicacional. Por ello, creemos que resultará muy útil una breve aproximación a los orígenes antropológicos de la actividad para comprender su razón de ser en la geopolítica, y concretamente, en el terreno de la propaganda y de la guerra psicológica.

Ernst Satow, en su ya clásico tratado sobre el arte de la diplomacia, define esta actividad como «la aplicación de la inteligencia y el tacto a la dirección de las relaciones oficiales entre los gobiernos de Estados independientes o, más resumidamente, la conducción de los negocios entre Estados por medios pacíficos. La persuasión, si se aplica a la vez con habilidad y emocionalidad, puede obtener un mejor resultado que la coacción, basada únicamente en la amenaza de la fuerza»⁶¹. Lo curioso, es que esta actividad, en esencia, casi no ha cambiado a lo largo de la historia y sus cánones siguen siendo los de siempre, implementándose solamente las técnicas en función de la época y del grado de organización estatal del momento. Su función esencial permanece: la de instrumentar, moldear y llevar a buen término la política exterior de un Estado por medio de especialistas preparados al efecto, con el fin de construir relaciones con los demás miembros de la sociedad de Estados.

El origen del término se encuentra en la palabra griega «diploun» (el diploma plegado y sellado con lacre en donde iba escrito el contenido de la misión). Históricamente, la diplomacia evolucionó desde las embajadas ocasionales de la Antigüedad y la Edad Media (las pomposas recepciones en el salón de embajadores del lujoso palacio de Medinat al-Zahra en tiempos del Califato de Córdoba para recibir a los emisarios extranjeros carolingios o bizantinos) hasta las primeras representaciones permanentes de la Edad Moderna (las embajadas comerciales venecianas enviadas a los distintos reinos del Mediterráneo en el siglo XV). El desarrollo del Estado moderno, y con ello, la consolidación de la sociedad internacional westfaliana hará que el servicio diplomático se profesionalice (creación de la Escuela Diplomática Vaticana a comienzos de siglo XVIII), que el protocolo se ritualice aún más y que la diplomacia se convierta en un coto exclusivo de aristócratas durante todo el siglo XIX y los inicios del siglo XX («le bon temps de la carrière», como la denominaron los refinados diplomáticos franceses), llevando al cuerpo diplomático a considerarse la piedra angular de la supervivencia del Estado.

Sin embargo, desde el final de la I Guerra Mundial hasta el inicio del actual proceso de globalización, esta diplomacia clásica entra paulatinamente en crisis, por lo que la diplomacia se ve obligada a redefinirse en muchos aspectos, manteniendo su función esencial de representación del Estado acreditante ante el Estado receptor, pero viéndose obligada ahora también a actuar sobre el conjunto

⁶¹ SATOW, Ernst: *A guide to diplomatic practice*. Oxford: Oxford University Press, 2009. 3.

de la sociedad civil, emergiendo así el nuevo concepto de «public diplomacy» (diplomacia pública), tendente a incidir sobre audiencias extranjeras mediante un contacto directo con la población, con el objetivo de ir creando poco a poco un ejército de «mini-embajadores» que promocionen inconscientemente la cultura y los intereses de dicho Estado. Esto multiplicará exponencialmente las posibilidades persuasivas de la actividad, pero en ningún caso las creará, ya que vamos a ver a continuación, diplomacia y propaganda han caminado de la mano desde siempre.

Para encontrar estas sinergias, viajemos de nuevo al pasado, hasta la antigua Grecia. La diplomacia en Grecia dotaba al emisario («angelos») el denominado Caduceo del dios Hermes, una vara lisa y cilíndrica con dos serpientes enroscadas que no llegan a atacarse, coronadas con la paloma blanca. Como se observa, desde el principio, el dios Hermes se convierte en el dios de la diplomacia, ya que no en vano es el mensajero del Olimpo, y también, deidad del comercio, las intrigas y los ladrones.

Tanto en Grecia como en Roma, el emisario (los romanos le llamarán «nuntius») debía poseer una voz elocuente y estar versado en las artes de la retórica y de la oratoria. Por ello, en las célebres escuelas de retórica y oratoria del mundo clásico se formará también a diplomáticos. Así, desde un comienzo, la persuasión se convierte en un elemento fundamental de la diplomacia. El diplomático debe tratar de lograr con las palabras lo que tal vez no se pueda lograr con las armas, ya que en una mesa de negociaciones se puede llegar a ganar lo que no se ha logrado en el campo de batalla.

Pero para lograr este éxito persuasivo, primero se debe generar confianza en la corte adversaria y, si es posible, también admiración. Por ello, desde el inicio, las embajadas se rodean de pompa y boato (los emisarios traen presentes, joyas, sedas, e incluso animales exóticos de sus lejanas tierras con el objetivo de impresionar a las autoridades receptoras, como los embajadores del sultán ayubí Baybars, que trajeron al rey castellano Alfonso X nada menos que jirafas y cebras). Asimismo, el monarca receptor tratará de agasajar y ser hospitalario con dichos emisarios también para mostrar la riqueza, el esplendor y el poder de su reino. Este juego de seducción, de exhibir la cola multicolor cuan pavos reales, ha continuado siendo una constante en la actividad diplomática, y conforme va evolucionando la sociedad y la diplomacia pasa de ser itinerante a permanente en el siglo XVI, dichas acciones van sofisticándose hasta terminar convirtiéndose en el complejo ceremonial que conocemos en la actualidad (plácet, cartas credenciales, recepciones solemnes, lujosas cenas, etc.), y exactamente con el mismo objetivo persuasivo y propagandístico.

A este respecto, Harold Nicholson, en su también clásico tratado sobre la diplomacia (escrito además en el periodo de Entreguerras, en el momento en el que la diplomacia iniciaba ese proceso de transición desde la clásica hasta la actual), señala que la base de la negociación es la influencia moral y que, para lograrla,

el diplomático debe ante todo ganarse la confianza y el afecto de los que ejercen autoridad e influencia en el país ante el que está acreditado. Para ello, destacaba siete virtudes que debía poseer un diplomático, entre las que se encontraba, el buen carácter⁶².

De hecho, la propia Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en su artículo 3 (sección A), señala como primera función diplomática la de «representar al Estado acreditante ante el Estado receptor»⁶³. Esta función de representación, con todos los elementos que hemos señalado antes, y que como vemos hasta se recoge jurídicamente en el derecho internacional público, solamente puede ser entendida en términos persuasivos y propagandísticos.

Pero si, como acabamos de ver, en tiempos de paz la actividad diplomática tiene desde su origen objetivos claramente propagandísticos (aunque durante la diplomacia antigua, medieval y clásica dicha propaganda solamente estuviese destinada a las élites), en tiempos de guerra o de conflictos geopolíticos de gran intensidad (zonas grises, guerras híbridas, etc.) el elemento propagandístico de la diplomacia se vuelve todavía más esencial.

¿A qué se debe esto? Para responder, debemos volver en primer lugar a la definición de guerra psicológica de Daugherty que proponíamos en un epígrafe anterior, la cual decía que era el «uso planificado de acciones orientadas a generar opiniones, emociones y comportamientos interesados en grupos extranjeros, neutrales, enemigos y amigos de cara a la consecución de objetivos estratégicos». Pues bien, en tiempos de guerra, lograr el apoyo de grupos extranjeros y neutrales a nuestra causa (o al menos, evitar su posible apoyo a la causa enemiga) se convierte en un imperativo estratégico de primer orden para la conducción político-militar de la guerra. Y los diplomáticos, se convierten así en «soldados» destinados a combatir en ese «frente fantasma» a través de todo el arsenal elocuente, retórico y ceremonial que acabamos de ver, incluyendo, la creación de boletines de noticias o la financiación de medios y periodistas afines, con el fin de defender nuestra causa tanto ante las autoridades como ante la población extranjera.

Pero si el origen de la función propagandística de la diplomacia lo encontramos ya en la Antigua Grecia, su vertiente más oscura, el espionaje, va a emerger en la Alta Edad Media, concretamente en el Imperio Bizantino, ese «fósil viviente» que durante aproximadamente mil años sobrevivió a la caída del Imperio Romano y al caos medieval. Y en parte, lo hizo gracias a la articulación de una diplomacia diferente y novedosa, con la que compensó su decadencia militar y geopolítica.

Como señala Ángel Ballesteros, la diplomacia bizantina supuso una evolución de la diplomacia de negociación greco-romana a la diplomacia de información. La política exterior bizantina se basaba en tres ejes principales: debilitar a

⁶² NICOLSON, Harold: *Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. 96.

⁶³ CONVENCION DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMATICAS. 18 de abril de 1961. <https://www.boe.es/boe/dias/1968/01/24/pdfs/A01031-01036.pdf>

los bárbaros fomentando la rivalidad entre ellos, comprar la amistad de los pueblos fronterizos mediante subsidios y convertir a los paganos a la fe cristiana⁶⁴. Para ello, los diplomáticos bizantinos llevaban instrucciones no solo para negociar y representar al Imperio ante las cortes bárbaras, sino también para recolectar información y suministrar informes detallados acerca de dichos Estados y de su situación interna. El objetivo obviamente era el conocimiento de sus potenciales enemigos, con el objetivo de descubrir sus fortalezas y debilidades, para así poder anticiparse a posibles amenazas y neutralizar eventuales ataques.

El esplendor de la corte de Constantinopla permitirá a los emperadores bizantinos la creación de una especie de cuerpo diplomático embrionario (ya que éste como tal no surgiría hasta el Renacimiento) donde había negociadores, espías, jefes de chambelanes, maestros de ceremonias y dignatarios militares. Al mando de todo este complejo engranaje se encontraba el ministro de correos («logoteta»), el encargado de las embajadas bizantinas.

Gracias a este sistema combinado de diplomacia y espionaje, Constantinopla logró resistir mil años frente a todos sus enemigos, hasta que finalmente fue conquistada por los otomanos en 1453. De hecho, la República de Venecia, el primer Estado al que se considera creador de la diplomacia clásica y permanente de la Edad Moderna, encontró los orígenes de la misma precisamente en sus relaciones con Bizancio a lo largo de los siglos medievales, con quién competía comercialmente en el Mediterráneo Oriental, el Mar Adriático y el Mar Egeo.

Y es que, como observamos, el espionaje se encuentra íntimamente relacionado tanto con la diplomacia como con la propaganda. La clave se encuentra en que su misma razón de ser es la lucha por obtener información, constituyéndose en el instrumento del Estado destinado a otorgar una ventaja estratégica mediante la sustracción del conocimiento enemigo y la protección del propio.

Miguel Ángel Esteban Navarro define el espionaje como «toda acción perpetrada conscientemente para penetrar en un espacio informacional protegido o descuidado a fin de conseguir un incremento de conocimiento por medios encubiertos, insospechados o desconocidos por su legítimo productor o propietario»⁶⁵. Obviamente, esta definición se refiere al espionaje tanto militar como político y económico, pero necesitamos conocerla para poder después acercarnos al espionaje específicamente diplomático y con fines también propagandísticos.

En este sentido, Diego Navarro señala que los diplomáticos y embajadores a partir del siglo XVI en adelante fueron conocidos por el apodo de «espías honorables», y como resulta muy sencillo observar la vinculación entre embajadores y su nómina de espías, delatores, confidentes y agentes contratados, fácilmente constatable en la abundante documentación de la época, tanto a través de los re-

⁶⁴ BALLESTEROS, Ángel: *Diplomacia y Relaciones Internacionales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 1995. 33.

⁶⁵ ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel (coord.): *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2017. 10.

gistros contables de la legación diplomática como de las instrucciones enviadas por los monarcas, así como en los diarios personales de los embajadores y en la propia correspondencia entre embajada y corte⁶⁶. Su posición de hombres acreditados ante el Estado enemigo, así como la inmunidad diplomática de la que gozaban (un privilegio que se remonta probablemente a tiempos ancestrales y más antiguos que el «angelos» griego anteriormente mencionado) les permitieron llevar a cabo diferentes misiones de espionaje en base a dicha cobertura y prestigio del que gozaban. Curiosamente, fue una de las contrapartidas a los beneficios de establecer embajadas permanentes a partir de la Edad Moderna, ya que el hecho de residir durante largo tiempo en el país permitía al embajador poco a poco ir tejiendo una red de contactos y agentes con los que eventualmente llevar a cabo dichas acciones de espionaje. De hecho, uno de los principales motivos de expulsión de un diplomático acreditado (declaración de «persona non grata») suele ser precisamente, aún en la actualidad, la acusación de haber realizado actividades de espionaje, violando así la hospitalidad y la confianza de las autoridades del Estado receptor).

Pero si bien uno de los principios básicos de la diplomacia es el de la reciprocidad (junto con los de la plenipotencia y la inmunidad, este último, ya analizado), en el caso del espionaje diplomático, dicho principio de la reciprocidad también podríamos decir, siendo un poco maquiavélicos, que es de absoluta aplicación, en el sentido de que si bien los diplomáticos de un país pueden espiar a las autoridades del país en el que están acreditados, también éstas, pueden interceptar las comunicaciones entre dichos diplomáticos y sus ministerios (los llamados telegramas, o utilizando un anglicismo, cables). A pesar de que el derecho diplomático (ya fuese consuetudinario o positivo) reglamentó desde hace más de un siglo la inviolabilidad tanto de los telegramas como de la valija diplomática, la realidad dista mucho obviamente de regirse por tales impolutas normas jurídicas, por lo que los diplomáticos (así como políticos y militares), han tratado siempre de blindar sus comunicaciones a través de las técnicas del encriptado y de la cifra. Amador Martínez Morcillo señala como, al compás de las innovaciones tecnológicas, la criptología ha tratado de cifrar los mensajes para guardar los secretos, mientras que el criptoanálisis ha buscado justamente lo contrario, descifrarlos⁶⁷. Llevándolo al terreno de la geopolítica, nuevamente observamos como tanto el espionaje como el contraespionaje se encuentran en la base de la actividad diplomática.

Una vez analizados todos estos elementos, podemos al fin concluir el epígrafe planteando específicamente las relaciones entre los fenómenos del espionaje y de la propaganda (aunque estos ya han ido quedando parcialmente a la luz en los párrafos previos).

⁶⁶ NAVARRO, Diego: *Espías: 300 años de información y secreto*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009. 235.

⁶⁷ MARTÍNEZ MORCILLO, Amador: *La función diplomática*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2016. 225-226.

Y es que, aunque la cultura popular tienda a utilizar los términos espionaje e inteligencia como sinónimos, en realidad, el espionaje constituye tan solo la segunda fase del denominado «ciclo de inteligencia» (planificación, obtención, análisis y difusión). Esta segunda fase, la fase de obtención (la cual no solo recurre al espionaje, ya que también puede valerse de fuentes abiertas), posteriormente da paso a la tercera fase, la fase de análisis, que es la encargada de transformar todo ese caudal de información en inteligencia (es decir, en información útil). Finalmente, la cuarta fase, la fase de difusión, es la encargada de difundir algunas partes de dicha información que el Estado considere oportunas, y ahí es donde el espionaje se funde con la propaganda. La sustracción de secretos, en muchos casos, está vinculada a la obtención de información sensible con la que poder atacar propagandísticamente al adversario (desde actos ilegales a crímenes de guerra, pasando por secretos íntimos de sus gobernantes o contradicciones ideológicas flagrantes). En resumen, cualquier información que podría utilizarse propagandísticamente como estrategia de guerra psicológica (volvemos a la definición inicial de Daugherty, para «influir en aliados y en la propia población»), sembrando la división interna en el país (o al menos, chantajeando al gobierno mediante la amenaza de hacerla pública). A lo largo de la historia, dicha revelación de secretos se ha utilizado con fines propagandísticos, desde el emperador Tiberio hasta el telegrama Zimmermann.

No obstante, el derecho internacional es prudente a este respecto, y nuevamente señala en la ya mencionada Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en su artículo 3 (sección B), que la cuarta función diplomática es la de «enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante», condenando así implícitamente las actividades de espionaje (aunque, en nuestra opinión, reconociéndolo de facto).

Capítulo III

ESTUDIO DE CASO

1. La situación geopolítica y propagandística en la década de 1930

«Esto no es un tratado de paz, sino un armisticio para 20 años».

MARISCAL FOCH

La década de 1930 supondrá el progresivo hundimiento de la seguridad colectiva (nacida al socaire del Tratado de Versalles de 1919) hasta desembocar en el estallido de la II Guerra Mundial. Las draconianas y humillantes condiciones impuestas a Alemania por parte de las potencias vencedoras, unidas a la propia sensación de insatisfacción que anidaba en algunas de ellas como Italia y Japón, fueron generando paulatinamente un deseo de venganza y de ajuste de cuentas que provocaron que estos tres Estados terminaran transformándose en Estados revisionistas, socavando los cimientos de la Sociedad de Naciones, el organismo multilateral surgido de la postguerra y cuyo objetivo principal era asegurar la paz mundial para que nunca más volviese a producirse una devastadora conflagración como la acontecida entre 1914 y 1918.

Con todo, mientras la situación económica fue buena durante los «Happy Twenty» (los felices años 20), el espejismo de la paz llegó a ser percibido como una auténtica realidad tanto por las altas esferas políticas y diplomáticas como por el conjunto de las poblaciones (plan Dawes para armonizar las reparaciones de guerra, espíritu de Locarno, pacto Briand-Kellog, incluso surgiendo algunos primitivos intentos de integración europea). Con todo, el que Estados Unidos hubiese renunciado finalmente a formar parte de la Sociedad de Naciones (que su propio presidente Woodrow Wilson había impulsado) supuso un duro golpe para la organización desde sus inicios, y al mismo tiempo, el triunfo de la Revolución Rusa (1917) y la posterior consolidación de la URSS habían sacudido la geopolítica mundial, creando por primera vez un Estado socialista que podía constituir el faro iluminador para que otros pueblos siguiesen su ejemplo, lo que

generó pánico entre las clases altas de la sociedad. Sin embargo, fue el desplome de la Bolsa de Nueva York (1929) y la brutal crisis económica que le siguió lo que arrastró a las principales potencias del mundo a una situación de desconfianza, proteccionismo y progresivo rearme, al tiempo que las clases medias y bajas de la población iban radicalizándose ante su situación de precariedad y frustración, basculando hacia ideologías como el fascismo y el comunismo.

Esta situación es justamente lo que permitirá la llegada de Adolf Hitler al poder en Alemania. Anteriormente, en 1922, Benito Mussolini había logrado alcanzar el poder en Italia tras un ingenioso golpe de mano (la llamada «Marcha sobre Roma»), y en unos pocos años, la monarquía constitucional italiana había quedado convertida en un Estado totalitario, bajo la aquiescencia del propio rey Víctor Manuel III. Ha nacido el fascismo. Volviendo a Alemania, el sentimiento de revanchismo frente a Francia, la pauperización económica del país y el fantasma de la revolución socialista que aterraba a las clases altas y medias ante la amenaza de perder su estatus, crearon el caldo de cultivo perfecto para la llegada del nazismo al poder. Gracias a la creación de un clima de tensión constante mediante la violencia callejera, a la vehemente retórica de Hitler, y sobre todo, a la orquestación de una magistral estrategia propagandística dirigida por Joseph Goebbels (el único intelectual de la cúpula nazi, y que a posteriori, acabaría convirtiéndose en el ministro de propaganda y en uno de los más fanáticos acólitos de Hitler), el pequeño Partido Nacional-Socialista Obrero Alemán (NSDAP) logró convertirse en el primer partido de la República de Weimar tras las elecciones de 1932. A pesar de no contar con la mayoría de la cámara, la presión y la inestabilidad forzaron al presidente de la República a nombrar a Hitler canciller de Alemania. Tan solo un año más tarde, Hitler, utilizando los instrumentos gubernamentales y mediante la violencia, la amenaza, el asesinato y la propia propaganda, se había deshecho de la totalidad de sus rivales políticos, adueñándose así de todos los resortes del poder. Había nacido el III Reich, cuya ideología antidemocrática, antisemita y anticomunista llevaría al pueblo alemán a una vorágine de fanatismo, milenarismo y abducción que desembocaría en la II Guerra Mundial y en la perpetración del Holocausto. Como señala José Manuel Sáenz Rotko, las bases ideológicas del fanatismo nazi hay que buscarlas en el socialdarwinismo y el racismo, doctrinas que habían nacido en el siglo XIX⁶⁸.

Con todo, no fue Alemania sino Japón, el primer Estado en asestar un duro golpe a la seguridad colectiva. En 1931, aprovechando el incidente del ferrocarril de Mukden, el ejército Kwantung japonés invadió el territorio de Manchuria, separándola de China y creando un nuevo Estado independiente dirigido por el emperador destronado de China, Puyi. Dicho Estado, denominado oficialmente

⁶⁸ SÁENZ ROTKO, José Manuel: *El fracaso de la seguridad colectiva y la II Guerra Mundial*. En SANZ DÍAZ, Carlos, NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, MORENO JUSTE, Antonio, ALIJA GARABITO, Adela María y SÁENZ ROTKO, José Manuel (Coords.): *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza, 2018. 169.

Manchukuo, fue en seguida satelizado y convertido en un mero títere de Japón. La Sociedad de Naciones condenó tímidamente la anexión, con lo que comenzó a evidenciarse que sin el apoyo de las grandes potencias, este organismo carecía de los instrumentos coercitivos básicos para hacer frente a Estados agresivos. Con todo, Japón abandonó la Sociedad de Naciones un año más tarde. El imperio del Sol Naciente había puesto el primer clavo del ataúd que iba a acabar sepultando a la seguridad colectiva tan solo unos años después.

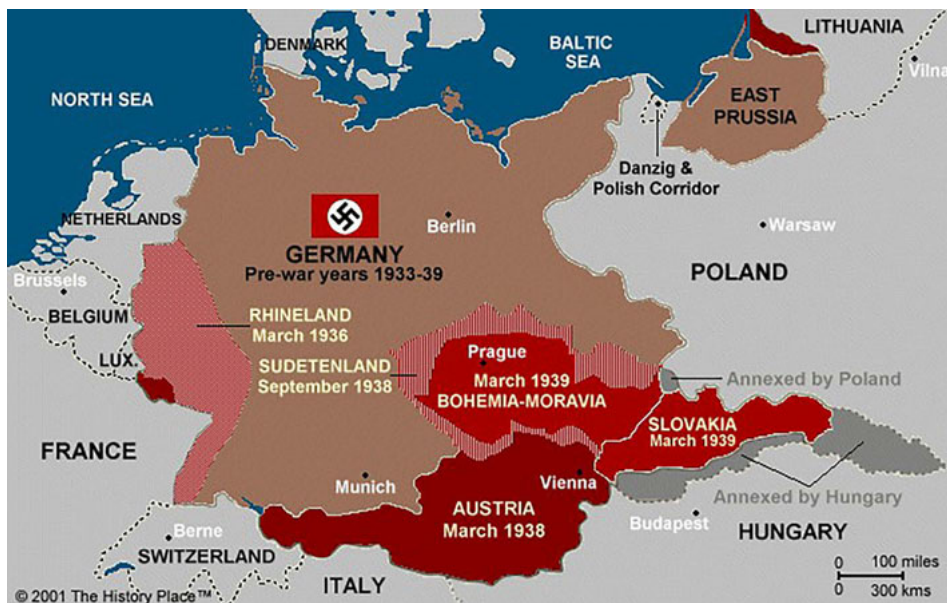
Unos años más tarde, en 1935, Mussolini, dentro de la retórica imperial del fascismo y deseoso de recuperar la grandeza de la Antigua Roma, invadió Etiopía. Etiopía era el único Estado de África que había sobrevivido al rodillo del colonialismo europeo decimonónico y que aún se mantenía independiente y en manos de un gobierno indígena. Aquí la Sociedad de Naciones llevó a cabo una condena formal algo más enérgica, pero nuevamente, sin consecuencias mayores, ya que ni Gran Bretaña ni Francia deseaban un enfrentamiento con Italia, a la cual querían conservar a toda costa como aliada para frenar hipotéticamente a Alemania (el llamado «Frente de Stressa»). La tibieza y las medias tintas, nuevamente, no sirvieron de nada. Italia de todos modos se sintió ofendida, al ver que sus antiguos aliados le criticaban ahora por llevarse su «trozo del pastel», por lo que abandonó también la Sociedad de Naciones. En el campo bélico, a pesar de la tenaz resistencia etíope, el ejército fascista alcanzó la capital Addis Abeba unos meses más tarde, destronando a su emperador Haile Selassie, el cual lanzó una frase lapidaria a las potencias democráticas ante su inacción: «Hoy hemos sido nosotros, mañana os tocará a vosotros», alertando sobre la amenaza fascista.

Pero sin lugar a dudas, fue la Alemania nazi el Estado que terminó por dinamitar la paz mundial, iniciando una deriva expansionista insaciable que terminaría desembocando en la II Guerra Mundial. Sin embargo, nuevamente, las potencias democráticas optaron por el «appeasement» (la política de apaciguamiento cuyo máximo representante fue el primer ministro británico Neville Chamberlain), la cual en el terreno español significaría el abandono de la República). Hitler, tras iniciar una política de rearme en todos los sectores del ejército (Wehrmacht, Kriegsmarine y Luftwaffe), comenzó logrando la reintegración a Alemania del territorio del Sarre, con una agresiva acción propagandística en el plebiscito de 1934. Dos años más tarde, en la primavera de 1936, el autoproclamado «führer» remilitarizaba Renania, una zona fronteriza entre Alemania y Francia cuya ocupación quedaba expresamente prohibida según lo estipulado en el Tratado de Versalles. El cinturón de seguridad de Francia ante un futuro ataque alemán había desaparecido.

Ya en marzo de 1938, Hitler lanzó un órdago mayor y logró, sin disparar un solo tiro, la integración de Austria en el III Reich (el denominado «Anschluss», lo cual comenzó a hacer sonar seriamente las alarmas en los sectores mundiales opuestos al fascismo, ya que se trataba de un acto, además de ilegal, peligroso para las potencias democráticas, las cuales, tras la desintegración del Imperio

Austro-Húngaro, habían creado el nuevo Estado de Austria justamente para separarlo de la órbita alemana. El sentimiento germanófilo y filofascista de gran parte de la población, unido a la manipulación electoral y al control militar de las tropas alemanas, permitieron certificar la anexión por medios aparentemente democráticos y tras una intensa labor de diplomacia, propaganda y espionaje en la que Hitler primero promocionó al Partido Nazi Austriaco y finalmente logró su integración en el gobierno de Viena, en la persona de su líder Arthur Seyss-Inquart.

Con todo, el golpe definitivo a la confianza y a la credibilidad en el sistema de seguridad colectivo ocurrió unos meses más tarde, en septiembre de 1938, en la ciudad de Munich. Hitler, nuevamente a través de acciones de intriga, propaganda y guerra psicológica, había logrado hacer eclosionar al Partido Alemán de los Sudetes en Checoslovaquia, liderado por el filonazi Konrad Henlein. Los Sudetes eran la región exterior de Checoslovaquia, poblada mayoritariamente por alemanes, pero que había quedado integrada bajo el gobierno checo justamente para garantizar a Praga un «hinterland» con el que protegerse de un eventual ataque alemán. Los choques étnicos entre checos y alemanes fueron habilmente avivados por Hitler y Goebbels para convertir progresivamente al partido de Henlein en el aglutinante del descontento de todas esas minorías alemanas en territorio checo, las cuales iniciaron una lucha por su independencia e integración en el III Reich. En septiembre de 1938, Hitler amenazó a Praga con la guerra si no cedía a la secesión de dicho territorio. Gran Bretaña y Francia, por iniciativa de Mussolini (que en la realidad ya se encontraba completamente aliado con Hitler tras la creación del Eje Roma-Berlín en 1936), propusieron una conferencia para tratar de resolver el conflicto por vías pacíficas. Nuevamente, Hitler amenazó con la guerra, pero finalmente Gran Bretaña y Francia cedieron y aceptaron la secesión de los Sudetes con tal de salvar una paz que cada vez resultaba más precaria. Una vez consumada la secesión y recibido Hitler como en libertador en los Sudetes, dicho territorio fue reintegrado a Alemania, y a su vez, el filo-nazi Henlein y su partido se integraron en el NSDAP.



La expansión del III Reich (1933-1939).

FUENTE: *The History Place*

Ya en marzo de 1939, cuando a la República Española apenas le quedaban unas semanas de existencia, Hitler se lanzó a por lo que quedaba de Checoslovaquia, ocupándola y desmembrándola definitivamente. La región de Bohemia-Moravia fue anexionada por las tropas nazis, convirtiendo a Praga en un protectorado alemán, mientras que Eslovaquia fue convertida en un Estado independiente, donde instaló un gobierno títere filonazi presidido por Monseñor Tiso, al estilo del Manchukuo por Japón. Polonia y Hungría también aprovecharon la anexión para pescar en río revuelto, y obtuvieron algunas regiones limítrofes del Estado recién engullido. Además, como recuerda Matilde Eiroa, una cadena de cesiones alrededor de las fronteras alemanas aumentó todavía más el «lebensraum» hitleriano: Lituania cedía la estratégica región de Memel, se firmaba un acuerdo rumano-germano para la explotación del petróleo de este último por parte de Alemania y Franco ganaba la Guerra Civil Española y se adhería inmediatamente al Pacto Anti-Komintern⁶⁹. Esto hizo al fin reaccionar a las potencias democráticas, y Gran Bretaña y Francia iniciaron precipitadamente un programa de rearme, al tiempo que comenzaban a hilvanar una serie de alianzas geoestratégicas para tratar de aislar a Hitler, pero ya era tarde, tanto para la República como para la paz mundial.

⁶⁹ EIROA, Matilde: *La crisis de la seguridad colectiva y los virajes hacia la guerra: la política exterior del III Reich*. En PEREIRA, Juan Carlos (Coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel. Madrid: Ariel, 2009. 264.

Tan solo unos meses más tarde, Alemania y la URSS firmaban un acuerdo de no-agresión (Pacto Ribbentrop-Molotov), con el que Iosif Stalin buscaba ganar tiempo (ante la pérdida de confianza en las débiles democracias occidentales debido al convencimiento de que no acudirían en su ayuda si Alemania atacaba a la URSS). Hitler por su parte, buscaba una momentánea tregua en el frente oriental para poder lanzarse sobre el frente occidental sin amenazas en su retaguardia, aunque siempre consciente de que atacaría a la URSS en cuanto pudiera para destruir a los comunistas, a los cuales odiaba tanto como a los judíos. Una vez consumado dicho acuerdo «contra-natura», en el que además incluían un protocolo secreto para repartirse Polonia entre ambos, Hitler dio luz verde a la fase final de su proyecto expansionista, el cual obviamente implicaba la guerra mundial: la invasión de Polonia. El 1 de septiembre las divisiones alemanas invaden el país, y dos días más tarde, Gran Bretaña y Francia se ven obligadas a declarar la guerra a Hitler. La II Guerra Mundial había comenzado y la política del «appeasement» franco-británica solamente había servido para retrasar lo inevitable a costa de alimentar a la bestia fascista, la cual ahora, se lanzaba también a devorarles.

En el terreno de la propaganda, los años 30 suponen la edad de oro de la nueva propaganda de masas, llegando en los regímenes fascistas a sus cotas más delirantes. Como ya mencionamos en nuestra aproximación teórica, el terrible impacto que la I Guerra Mundial había tenido sobre el conjunto de las poblaciones que la sufrieron y la toma de conciencia respecto al brutal lavado de cerebro al que habían sido sometidas dichas poblaciones para justificar la participación de sus respectivos países en la contienda bélica, dio lugar por primera vez al estudio científico de la propaganda, tanto a investigaciones destinadas a comprender el fenómeno político-psicológico como a investigaciones destinados a conocer la opinión pública (Harold Lasswell, Serge Tchakhotine o el ya abordado Lord Ponsonby, autor del decálogo sobre la propaganda de guerra).

Como acabamos de ver en el epígrafe anterior, el periodo de Entreguerras es la época de la emergencia de los totalitarismos, tanto el fascista en Italia como el nacional-socialista en Alemania (y también, por que no decirlo, el estalinista en la URSS). Dichos totalitarismos, se sirvieron de los estudios científicos de la propaganda en el plano teórico y de los nuevos medios de masas como el cine y la radio en el práctico, creando poderosos ministerios de propaganda a los que dotaron de cuantiosos presupuestos para llevar a cabo la expansión de sus ideologías tanto en el terreno nacional como en el internacional. Como veremos, esto también tendrá su reflejo en la Guerra Civil Española, campo de pruebas no solo geopolíticas y militares, sino también propagandísticas.

En el terreno tecnológico, el cine sonoro y la radio supondrán los grandes medios de comunicación de masas. A través de los noticiarios, de los documentales y de las películas, el cine se convertía en un poderoso instrumento propagandístico que combinaba la potencia de la palabra hablada con la emotividad de la imagen en movimiento. Es la época de Sergéi Eisenstein en la URSS, de Leni

Riefenstahl en la Alemania Nazi o de Charles Chaplin en Estados Unidos. Por su parte, la radio se constituye en un invento revolucionario a nivel propagandístico, ya que no solo permite la difusión instantánea de información y propaganda a través de la palabra hablada, sino que gracias a su tecnología inalámbrica, permite por primera vez atravesar las líneas enemigas para llegar al corazón de su propia retaguardia, potenciando así sus posibilidades de influencia en la guerra psicológica. Por ello, tanto en la Guerra Civil Española como en la II Guerra Mundial, la radio será el instrumento propagandístico por antonomasia, tanto a través de emisoras oficiales como de emisoras de propaganda negra. Además, gracias al inicio de las emisiones en onda corta por la empresa Philips a partir de 1927, la propaganda radiofónica puede volverse también internacional, al tener capacidad de llegar a países lejanos (por ejemplo, Radio Moscú y Voice of America).

No obstante, Pizarroso (ya citado en este trabajo) menciona una importante distinción entre la propaganda comunista y la nazi-fascista. Mientras que la primera está fundamentada en un proyecto tangible en el que los propios líderes creen, la segunda tiene un carácter exclusivamente instrumental, siendo la mentira deliberada parte del propio esquema estratégico. Con todo, también los Estados democráticos realizaron propaganda exterior durante el periodo de Entre-guerras, aunque debido al desprestigio de la misma tras los excesos de la I Guerra Mundial, los gobiernos la camuflaron bajo la forma de institutos culturales y de promoción lingüística (British Council, Alliance Française). Solamente a partir de 1939, cuando ya se atisbaba el inminente horizonte de la II Guerra Mundial, volvieron a dotarse de poderosas maquinarias propagandísticas oficiales.

2. La internacionalización de la Guerra Civil Española

«Hemos sido las primeras víctimas. Tened cuidado, no seremos las últimas».

JUAN NEGRÍN

La Guerra Civil Española fue un conflicto fratricida entre españoles cuyas causas profundas se encuentran en las fortísimas contradicciones políticas, económicas y sociales que llevaban dándose en el país desde el siglo XIX (atraso económico, baja conciencia nacional, excesiva influencia de la Iglesia Católica, grandes desigualdades entre clases sociales, latifundismo y extrema pobreza en las zonas rurales del sur, mínima industrialización, agitaciones revolucionarias, golpismo del ejército, etc.). De un lado, se encontraban los militares sublevados que habían dado un golpe de Estado con el apoyo de los grandes terratenientes, la jerarquía eclesiástica y la alta burguesía, golpe destinado a instaurar un Estado autoritario de inspiración fascista con el que recuperar la influencia que, a su juicio, consideraban que los gobiernos progresistas republicanos les habían

arrebatado. Del otro lado, se encontraban las frágiles instituciones democráticas de la II República, encabezadas por el gobierno de izquierdas del Frente Popular (vencedor en las últimas elecciones de febrero de 1936) y los partidos políticos y sindicatos que lo apoyaban. Su objetivo era profundizar en las reformas democráticas, sociales y laicas que, en su punto de vista, permitirían a la sociedad española salir finalmente de su atraso histórico y mejorar la calidad de vida de los más desfavorecidos.

Sin embargo, aunque como acabamos de ver el conflicto español obedecía a factores esencialmente internos, su internacionalización se produjo nada más producirse el golpe de Estado de julio de 1936. El mundo ya se encontraba interconectado en aquellos años (tal vez no tanto como ahora, pero lo suficiente como para que un conflicto civil no pudiese quedar aislado). Como señala Ángel Viñas, enseguida la guerra de España involucró a las principales potencias del mundo, bien fuese por participación directa desde el inicio en apoyo de los militares sublevados (la Alemania nazi y la Italia fascista), por participación posterior en auxilio del gobierno republicano (URSS y México) o por retracción (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos)⁷⁰.

Por un lado, las potencias fascistas en ascenso vieron en el golpe de Estado la oportunidad de establecer en España un régimen autoritario amigo con el que envolver geopolíticamente a Francia de cara a una futura guerra europea. Además, las afinidades ideológicas eran evidentes, y al mismo tiempo, el teatro español podía servir como campo de pruebas militares para su incipiente política de rearme. En este sentido, Hitler envió a la Legión Cóndor y Mussolini hizo lo propio con el Corpo di Truppe Volontarie. La ayuda fue cuantiosa, continuada y generosa (se permitía a los sublevados el pago a crédito), aunque en ningún caso fue gratuita, y los españoles estuvimos pagando dicha deuda de guerra hasta la década de 1970.

Asimismo, dichas potencias fascistas aprovecharon la intervención en España y la implantación oficial de sus representaciones diplomáticas en Burgos (capital de la España franquista) tras el reconocimiento oficial del bando insurrecto en noviembre de 1936, para ampliar también su influencia ideológica a través de sus poderosos mecanismos de propaganda, en combinación con los diplomáticos. Tanto el ministro de propaganda nazi, Joseph Goebbels, como el director de prensa y propaganda fascista, Galeazzo Ciano, desplegaron en España secciones exteriores de su propaganda y ayudaran a implementar la pobre infraestructura comunicativa inicial del bando rebelde (ya que las principales ciudades se encontraban en manos de los republicanos), con el objetivo, obviamente, de profundizar en la fascistización de España.

⁷⁰ VIÑAS, Ángel: *La República en guerra: contra Franco, Hitler, Mussolini y la hostilidad británica*. Barcelona: Crítica, 2012.

Por el contrario, Gran Bretaña, Francia (y como veremos, también Estados Unidos) decidieron abstenerse de intervenir en apoyo del gobierno legítimo cuando éste, se dirigió hacia las potencias democráticas en busca de su apoyo para frenar la insurrección militar. La Primera Guerra Mundial aún estaba demasiado cerca y el miedo a una escalada de violencia en España que desembocase en otra conflagración mundial se impuso. Además, puesto que en el bando republicano luchaban también los comunistas, el miedo a que se produjera una revolución en España cobró fuerza en el imaginario de las élites conservadoras europeas y estadounidenses (el comunismo les asustaba mucho más que el fascismo, debido al riesgo de perder privilegios). No obstante, dicha política no estuvo exenta de críticas, principalmente a cargo de buena parte de las poblaciones de dichos países, así como de los partidos y sindicatos de izquierdas, que se escandalizaban al no comprender como sus gobernantes democráticos dejaban sola a otra democracia como la española.

No obstante, a pesar de la retracción de las potencias democráticas, la cobertura informativa del conflicto español desde sus países fue muy amplia, llegando una gran cantidad de corresponsales a territorio español desde Estados Unidos, Inglaterra y Francia (algunos, grandes intelectuales como George Orwell, Ernest Hemingway o André Malraux), que en muchos casos actuaron también como propagandistas (sobre todo de la causa republicana, la cual despertaba mayores simpatías entre los ciudadanos de sociedades democráticas, aunque también hubo propagandistas de la causa rebelde, sobre todo desde medios conservadores y filo-fascistas). Merece la pena destacarse por ejemplo a George Steer, que informó sobre el terrible bombardeo fascista sobre Gernika, dándolo a conocer al mundo (hasta entonces, la propaganda franquista trataba de ocultar su responsabilidad en la matanza adjudicando la masacre a los propios republicanos, en un clásico ejercicio de desinformación).

Finalmente, quedaba la Unión Soviética. Stalin dudó mucho al principio sobre cual era la decisión más sabia a tomar: por un lado, temía enemistarse con las potencias democráticas si intervenía en España, y por otro, si no lo hacía, sería criticado por el movimiento obrero de todo el mundo (y eso tampoco le convenía, al encontrarse además en pugna ideológica con el trotskismo, el anarquismo y la socialdemocracia). Como señala Paul Preston, durante el primer mes de guerra la solidaridad soviética con la República no pasó más allá de los discursos⁷¹. Sin embargo, tres meses después de comenzada la contienda, Stalin finalmente decidió apoyar la causa republicana, enviando asesores militares, armamento y todo tipo de suministros bélicos. Dicha ayuda tampoco será gratuita, y la República tendrá que utilizar las reservas de oro del Banco de España para pagar su cuantioso coste. El otro país que ayudó también a la República fue México, y de

⁷¹ PRESTON, Paul: *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la guerra civil*. Barcelona: Península, 2015. 102.

un modo bastante más altruista que los soviéticos, aunque su apoyo fue obviamente más modesto en cuanto al potencial (armas ligeras, municiones, alimentos y apoyo diplomático). Finalmente, decenas de miles de voluntarios, enrolados en las llamadas «Brigadas Internacionales», acudieron desde todas partes del mundo para socorrer a la asediada República y ayudarla en su lucha contra el fascismo (franceses, ingleses, alemanes, estadounidenses, latinoamericanos, eslavos, africanos, e incluso, chinos y japoneses).



Evolución militar y apoyos internacionales en la Guerra Civil Española.

FUENTE: GoCongr

Propagandísticamemnte, la URSS, a través tanto de su embajada en Valencia (capital de la España republicana) como de la Komintern, puso en manos de la causa republicana toda su red de propaganda internacional a través de los diferentes partidos comunistas que existían a lo largo y ancho del globo. Por ejemplo, la organización del Congreso de Intelectuales Antifascistas de Valencia contó en gran parte con su padrinazgo, infraestructura y logística. Como señalamos anteriormente, Stalin competía con el opositor Trotsky por el liderazgo espiritual del comunismo y al mismo tiempo buscaba la integración de la URSS en una alianza con las potencias democráticas, por lo que la URSS trataba de proyectar que era el único país que verdaderamente estaba ayudando a una democracia,

ante al abandono al que la habían sometido precisamente Gran Bretaña y Francia. Por ejemplo, los diplomáticos rusos ayudaron a los republicanos tanto como intermediarios para adquirir armas ligeras (ante el embargo internacional de armas que ahogaba al gobierno legítimo español) como en el terreno del espionaje, ayudando a los diplomáticos y agentes republicanos a detener algunas acciones de sabotaje y piratería fascistas en el exterior, sobre todo en el Mar Mediterráneo. A nivel del mensaje, la URSS trataba de mostrar que acudía en ayuda de un régimen democrático y que en ningún caso tenía intención de dominar España (lo cual además era cierto, ya que en esos años Stalin se encontraba en un proceso de búsqueda de alianzas con las democracias a través de los Frentes Populares para crear una barrera democrático-comunista contra el fascismo).

Igualmente, otros países también jugaron un papel secundario en el conflicto (desde Checoslovaquia, como país neutral a través del cual se podía adquirir armamento en el mercado negro, hasta Turquía, que tenía la llave de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos por los que transitaban los barcos soviéticos que traían los suministros bélicos y el petróleo para el bando republicano, del mismo modo que Portugal e Irlanda, que por afinidades ideológicas e intereses geopolíticos ayudaron al bando franquista con todo tipo de apoyo logístico). También el bando franquista contó con sus propios voluntarios internacionales (además de la poderosa ayuda oficial que le brindaban Hitler, Mussolini o Salazar), entre los que podemos destacar por ejemplo a la Guardia de Hierro, el movimiento fascista rumano que poco después se harían con el poder en su país cuando este fue ocupado y satelizado por la Alemania nazi durante la II Guerra Mundial.

3. Diplomacia, propaganda y espionaje de la España republicana

«Estoy al servicio de la República, porque es el régimen legítimo y constitucional del que se ha dotado a si mismo el pueblo español».

LUIS MONGUIÓ

Cuando se produce el Golpe de Estado contra la República, el recién nombrado gobierno de José Giral se ve obligado a disolver el ejército y armar al pueblo para tratar de frenar la insurrección. Inmediatamente, estas dos decisiones provocan una atomización del poder político en la zona republicana, dando lugar a una caótica situación cuasi-revolucionaria de poderes locales y milicias de partidos y sindicatos que actúan sin coordinación alguna, con lo que para el débil gobierno republicano resulta imposible imponer la necesaria cohesión política y disciplina militar para afrontar la guerra en condiciones. Esta situación logrará revertirse con la llegada al poder de Francisco Largo Caballero en septiembre de 1936, y sobre todo, de Juan Negrín en mayo de 1937, el presidente que logrará estabilizar la zona republicana y restaurar de nuevo la autoridad del Estado, la cual se man-

tendrá ya durante el resto de la guerra hasta el desplome final de la República en marzo de 1939. Del mismo modo, la ayuda de los asesores soviéticos a partir de octubre de 1936 también contribuyó a la estabilización del régimen republicano y a la contención de los movimientos revolucionarios anarquistas y trotskistas.

A nivel exterior, se produce una especie de segundo golpe de Estado que prácticamente resulta letal para el gobierno republicano, ya que en esta particular «batalla de las embajadas» el 90% de los diplomáticos españoles dimite y se pasa al bando rebelde, con lo que para defender los intereses de la España legítima en el extranjero (La II República era el único régimen español reconocido internacionalmente) solamente queda ese 10% de diplomáticos leales a la Constitución de 1931. Para reorganizar las embajadas y legaciones en el exterior, así como la propia sede del Ministerio de Estado (la antigua denominación que recibía el actual Ministerio de Asuntos Exteriores), dirigido sucesivamente por Augusto Barcia Trelles (gobierno Giral), Julio Álvarez del Vayo (gobierno Largo Caballero) y José Giral y nuevamente Álvarez del Vayo (gobierno Negrín) se verán obligados a trabajar en modo contrarreloj a lo largo de los tres años de guerra para tratar de frenar las deserciones, reconstruir el cuerpo diplomático con personal externo (intelectuales y docentes de reconocido prestigio principalmente) y diseñar una eficaz estrategia de política exterior que permita a la República revertir la situación internacional, y por ende, la militar. En sus aspectos más técnicos, esta remodelación de emergencia ha sido detalladamente estudiada por Ángel Viñas⁷².

Como ya vimos al analizar el contexto internacional, desde el inicio de la guerra, la República (a pesar de ser el régimen legítimo y reconocido internacionalmente), se veía completamente cercado por la hostilidad del gobierno conservador británico de Stanley Baldwin (y posteriormente del propio Chamberlain), los cuales además presionaban al gobierno francés de León Blum (más cercano ideológicamente al republicano) para que no acudiese en ayuda de la República. Estados Unidos por su parte, la otra gran democracia, aunque también contaba con un presidente progresista como Franklyn D. Roosevelt, quedaba demasiado alejado geográficamente y además se encontraba en una dinámica de creciente aislacionismo. Por lo tanto, mientras el bando franquista recibía cómodamente la ayuda militar nazi-fascista de Alemania e Italia (además de otros países afines ideológicamente como Portugal e Irlanda), la República se encontró completamente asfixiada en la esfera internacional. Ello obligó al gobierno a realizar el «giro soviético» de la política exterior, ya que la URSS era la única potencia dispuesta a ayudar a la República (junto a México, pero este último era un país con mucho menos peso geopolítico).

No obstante, la intermitente y moderada ayuda militar soviética nunca fue suficiente para equilibrar la balanza con respecto a la regular y cuantiosa ayuda militar nazi-fascista que recibían los rebeldes, por lo que la principal estrategia

⁷² VIÑAS, Ángel: *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

de política exterior republicana se orientó a tratar de romper su aislamiento internacional para finalmente lograr suministros bélicos de las principales potencias democráticas (y mientras tanto, obtener suministros allí donde fuese posible, incluso en el mercado negro, tratando así de burlar el pacto de No Intervención de agosto de 1936, el cual la República denunció constantemente tanto en las cancillerías extranjeras como en la Sociedad de Naciones).

En el terreno de la propaganda y el espionaje, durante el gobierno de Largo Caballero se creó el Ministerio de Propaganda, dirigido por el político de Izquierda Republicana Carlos Esplá. Sin embargo, como señala Pizarroso⁷³, dicho ministerio tuvo grandes dificultades para orquestar una propaganda eficaz debido a la ya mencionada atomización de poderes en el bando republicanos (partidos y sindicatos lanzaban cada uno sus propios mensajes, muchas veces contradictorios entre sí, y como vimos en la aproximación teórica, la base de una propaganda eficaz es ante todo, la simplificación y la orquestación). Posteriormente, Negrín eliminó dicho ministerio para integrarlo dentro del propio Ministerio de Estado (en una subsecretaría de propaganda dirigida por Manuel Sánchez Arcas), demostrando el papel clave que el presidente socialista otorgaba a la acción exterior de la República, estableciendo una vez más el nexo entre diplomacia y propaganda. A su vez, los gobiernos autonómicos catalán y vasco también van a crear sus propios organismos, destacándose en el caso catalán el Comisariado de Propaganda, al frente del cual el presidente de la Generalitat Lluís Companys puso al reputado periodista Jaime Miratvilles (también de Esquerra Republicana), y en el caso vasco, el lehendakari José Antonio Aguirre (del PNV) utilizó un tipo de propaganda muy particular, basada en la libertad religiosa de la que gozaba el clero en Vizcaya (en contraste con el resto de la zona republicana).

Por su parte, en el terreno del espionaje y de la información, debemos destacar sin duda el papel del SIM (Servicio de Información Militar), dirigido por el coronel Manuel Estrada Manchón. Como menciona Hernán Rodríguez Velasco, podemos considerar al coronel Estrada como el creador del primer servicio de inteligencia moderno en España⁷⁴, ya que fue la primera vez que se diseñó una organización bien estructurada y en donde además se contemplaba el ciclo de inteligencia completo (y no solo la mera obtención de información). Por su parte, desde el Ministerio de Estado, la inteligencia diplomática estuvo dirigida por el socialista Anselmo Carretero, creador del Servicio de Información Diplomática y Especial (SIDE).

⁷³ PIZARROSO, Alejandro: *Intervención extranjera y propaganda: la propaganda exterior de las dos Españas*. Universidad Complutense de Madrid. Historia y Comunicación Social nº 6, 2001. 63-96.

⁷⁴ RODRÍGUEZ VELASCO, Hernán: *Una derrota prevista: el espionaje militar republicano en la Guerra Civil Española*. Granada: Comares, 2012. 130.



El presidente Negrín hablando ante la Sociedad de Naciones (1937).

Imagen de archivo

Los principales «leitmotiv» de la propaganda republicana podemos resumirlos en los tres siguientes: el eje democracia VS fascismo (la guerra civil es la primera fase de una guerra internacional entre estos dos sistemas antagónicos, representando la República a la democracia y a los movimientos emancipadores de la humanidad mientras que los franquistas son unos golpistas, genocidas y totalitarios que defienden un programa reaccionario), el eje cultura VS oscurantismo (la República, a través de sus misiones pedagógicas, sus intelectuales y sus artistas, promueve la educación y la cultura para modernizar España y convertirla en una sociedad homologable a las grandes democracias europeas, mientras que los rebeldes fascistas, dominados por los militares, la oligarquía y la Iglesia, pretenden mantener al pueblo español sumido en la pobreza y el analfabetismo para perpetuar las relaciones de desigualdad) y el eje independencia VS invasión (el pueblo español combate por su independencia frente a la agresión de dos poderosas potencias fascistas como son Italia y Alemania, y además, de forma épica y heroica, ya que se obliga a luchar sola debido a la retracción de los gobiernos de las potencias democráticas). En torno a ellos, germinarán los grandes mitos de la propaganda republicana: la épica defensa de Madrid, la solidaridad de las Brigadas Internacionales o el poder en manos del pueblo). La idea-fuerza «No Pasarán» es probablemente la mejor síntesis de los ejes y mitos republicanos.

Por lo tanto, en el ámbito internacional, la estrategia republicana exterior se desarrolló principalmente en tres frentes (el de la diplomacia, el de la propaganda y el del espionaje):

- **Diplomacia:** a través de una constante labor de acercamiento diplomático, tratar de mostrar a sus homólogos extranjeros que la República era un régimen democrático y fiable con el que se podía contar para hacer frente a la inminente amenaza de las potencias fascistas, en contraste con el declarado carácter filo-fascista y totalitario del bando insurrecto. Igualmente, se trataba de aprovechar la situación jurídica de reconocimiento oficial al gobierno republicano para remarcar siempre que la República constituía el representante legítimo del pueblo español en la esfera internacional, mientras que el régimen franquista solamente era una facción rebelde de militares expulsados del ejército (es decir, delincuentes armados). En este sentido, se ponía el énfasis en denunciar no sólo los atroces crímenes de guerra cometidos por los franquistas, sino también sus actividades de sabotaje y espionaje internacional por parte de sus agentes a lo largo del mundo, tratando de mostrar su carácter de diplomáticos indeseables y gánsters internacionales, y por lo tanto, de poco fiar en el mundo de las relaciones internacionales. Particularmente útiles fueron las acciones del embajador republicano en México, Félix Gordón-Ordás, que en seguida logró el apoyo y la solidaridad del gobierno mexicano a la causa republicana, no solo para el suministro de armas y alimentos, sino también para actuar como país intermediario para que la República pudiera adquirir material bélico en otros mercados internacionales. En contraste, fueron muy azarosos los intentos del embajador republicano en Gran Bretaña, Pablo de Azcárate, de ganarse la confianza de los hostiles ambientes aristocráticos, conservadores y anticomunistas de la clase alta británica, tratando inutilmente de convencer a los sucesivos ministros de asuntos exteriores, Anthony Eden y Lord Halifax, de la necesidad de apoyar a la República para garantizar la defensa británica frente a la Alemania nazi y la Italia fascista. A este respecto, David Jorge señala como, a partir del 1 de agosto, quedó prácticamente bloqueado cualquier apoyo internacional a la República Española debido a la firma del acuerdo de No-Intervención, a excepción de la URSS, así como de México y Nueva Zelanda (esta última, un caso mucho menos conocido, estaba gobernada en ese momento por el gobierno laborista de Michael Savage, quién trató de ayudar a la República en la medida de sus posibilidades a través de la Sociedad de Naciones, tal como explica el mencionado autor⁷⁵).
- **Propaganda:** la propaganda republicana exterior, al igual que la interior, trató de orientarse hacia el conjunto de las poblaciones extranjeras, buscando la concienciación sobre la amenaza fascista y enlazar la contienda civil española con la previsible conflagración mundial. Para ello, los diplomáticos republicanos se apoyaron en la infraestructura que los partidos y sindica-

⁷⁵ JORGE, David: *Inseguridad colectiva: la Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016. 638.

tos de izquierdas de los Estados receptores les brindaban, y en colaboración con ellos, se pusieron en marcha importantes iniciativas propagandísticas en distintos idiomas, tanto en prensa, como en cine y radio, así como distintas iniciativas culturales. Incluso se llegó a crear una agencia exterior de noticias, la cual contaba con una sección en inglés («Spanish News Agency») y otra en francés («Agence Espagne»), así como un programa de radio internacional («La Voz de España»). Sin duda, el proyecto más ambicioso y exitoso fue el Pabellón Español de la República, con motivo de la exposición universal de París de 1937, coordinado por el embajador republicano en París, Luis Araquistáin. El proyecto contó con la participación de grandes artistas como Pablo Picasso con su cuadro «Gernika», Alberto Sánchez con su escultura «El pueblo español tiene un camino que conduce a una estrella» o Josep Renau con sus diversos carteles propagandísticos. En relación a esta propaganda de tipo cultural, Adrián Huici Módenes señala como por ejemplo el asesinato de Federico García Lorca fue eficazmente utilizado por la República en términos propagandísticos en el exterior, al aprovechar la reputación y el reconocimiento del que gozaba el poeta granadino a nivel internacional, y mostrando como su cruel asesinato confirmaba el hecho incuestionable de que la República defendía la cultura, mientras que los franquistas, la asesinaban⁷⁶.

- **Espionaje:** los diplomáticos republicanos también trataron en algunos casos de articular redes de espionaje con las que vigilar a los agentes franquistas destinados en el extranjero y neutralizar sus acciones encubiertas. La actividad principal de esta guerra de espionaje y contraespionaje estuvo centrada sobre todo en la adquisición de armas para la República. Los agentes franquistas trataban de hacer fracasar los distintos acuerdos, que a través de terceros países e intermediarios (y en muchos casos, también traficantes sin escrúpulos), la República trataba de obtener y enviar a España para hacer frente a la insurrección, por lo que a su vez, la República espiaba a dichos agentes para intentar sabotear sus acciones y garantizar así la llegada de los vitales suministros a la zona republicana. Especialmente destacables fueron las redes creadas por el embajador Luis Jiménez de Asúa en Praga (aprovechando la estratégica posición de Checoslovaquia dentro de la geopolítica europea, un país que además era de los principales exportadores de armas del mundo) y por el embajador Antonio Fabra Rivas en Berna (puesto que en Suiza se encontraba tanto la sede de la Sociedad de Naciones como una importante comunidad de exiliados antifascistas procedentes de Alemania e Italia, los cuales sirvieron como esqueleto para la creación de su servicio de información). A propósito de la internacionalización de la Guerra Civil Española en Suiza, Sébastien Farré señala como a pesar de la aparente neu-

⁷⁶ HUICI MÓDENES, Adrián: Teoría e historia de la propaganda. Madrid: Síntesis, 2017. 214.

tralidad, el poder de influencia de la todopoderosa banca helvética acabó haciendo que el gobierno de Berna fuese mucho más favorable a la causa franquista que a la republicana⁷⁷.

Una de las mayores odiseas de la diplomacia republicana tuvo lugar en Francia, donde la República, aunque ya se había resignado a no poder obtener armamento del gobierno francés debido al Comité de No Intervención, necesitaba igualmente de la colaboración del gobierno galo para que mantuviese abierta su frontera meridional, ya que ante las presiones británicas a veces incluso la cerraba, aislando a la República por tierra. Para colmo de males, cuando en agosto de 1937 la ruta Mediterránea se volvió intransitable ante los ataques piratas franquistas e italianos, las armas y suministros para la República ya solo podían entrar por la pequeña frontera que separaba el sur de Francia de la Cataluña todavía en manos republicanas. Por ello, los sucesivos embajadores republicanos en París, Luis Araquistáin, Ángel Ossorio y Marcelino Pascua, trataron en todo momento de negociar con el gobierno francés para que mantuviese la frontera abierta durante el mayor tiempo posible. Pero la estabilidad gubernamental del Frente Popular francés era muy inestable y entre 1936 y 1939 se sucedieron varios gobiernos, algunos mas amigables con la República (Léon Blum) y algunos menos (Camille Chautemps y Édouard Daladier). Fue toda una odisea para los diplomáticos republicanos, pero en cierto modo podríamos decir que sí que lograron alguna pequeña victoria, al conseguir que la frontera se mantuviese abierta en los momentos más duros de la República (ofensiva de Aragón y ofensiva de Cataluña), aunque militarmente, ya fuera tarde para la salvación de la República. Como sostiene Juan Avilés Farré, «Los diplomáticos republicanos lograron al menos que Francia ayudara a que otros ayudaran»⁷⁸.

⁷⁷ FARRÉ, Sébastien: *La Suisse et L'Espagne de Franco: de la guerra civile à la mort du dictateur*. Lausanne: Antipodes. 2006. 27.

⁷⁸ AVILÉS FARRÉ, Juan: *Francia ante la Guerra Civil Española: los límites de una política*. UNED: Espacio, Tiempo y Forma (Historia Contemporánea) n.º 5, 1992. 165-184.



Cartel republicano denunciando los bombardeos franquistas (inglés y francés).

Imagen de archivo

4. Diplomacia, propaganda y espionaje de la España sublevada

«Nuestro movimiento es una cruzada por la patria, la religión y la civilización occidental».

DUQUE DE ALBA

Los militares alzados contra la II República, que en unos pocos días logran controlar más de un tercio del territorio español, disponen desde el principio de mejores medios militares al contar con el ejército de África (el único con experiencia de combate) y recibir inmediatamente apoyo de las potencias fascistas, Italia y Alemania. De hecho, recientes investigaciones de Ángel Viñas han demostrado con documentación recién desclasificada como el apoyo italiano incluso era previo al momento del golpe de Estado (por lo que Mussolini formaba parte también del complot). Además, puesto que los generales sublevados en seguida constituyen una junta militar, y dos meses después, conceden todo el poder al general Franco (nombrado tanto jefe del Estado como jefe de gobierno con plenos poderes), no van a tener los problemas de atomización e insubordinación que sufrirá el bando republicano. En seguida, se impone la ley marcial y se pone en marcha una operación de limpieza política y social para asesinar o detener a todos los líderes y simpatizantes republicanos que han quedado en su zona, descabezando así todos los partidos políticos de izquierdas y organizaciones sindicales que podrían hacerles frente. Además, una vez hecho esto, las propias organizaciones derechistas que apoyan el golpe militar (partidos conservadores, católicos,

monárquicos, fascistas) son también ilegalizadas y forzadas a unificarse en un solo partido: Falange Española Tradicionalista y de las JONS, a cuya cabeza se situará el propio Franco. Obviamente, como en todo Estado totalitario, también se impone la férrea censura. De este modo, enseguida, el bando insurrecto logra mejores medios, mejores apoyos internacionales y mayor cohesión.

Sus únicos handicaps eran básicamente dos. En primer lugar, la República, a pesar de todas sus dificultades logísticas, organizativas y de aislamiento, seguía controlando las principales ciudades de España (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao), y con ello, los centros industriales, por lo que disponía de las grandes emisoras de radio, productoras de cine y diarios importantes, para así poder realizar una labor propagandística de mayor alcance nacional e internacional. En segundo lugar, la República, como gobierno legítimo, era el que gozaba del reconocimiento jurídico a nivel internacional y, por lo tanto, el único que podía disponer de embajadas y legaciones en el exterior.

Para paliar el primero, en seguida se aprovechó el hecho de que el 90% de los diplomáticos se habían sumado al bando insurrecto, de modo que si la República gozaba del reconocimiento jurídico oficial, de facto, tenía muy pocos efectivos profesionales para defenderlo. En cambio, a los franquistas les sucedía lo contrario, carecían del reconocimiento internacional pero sus «agentes» eran en realidad el cuerpo diplomático español de toda la vida, tal vez no tan brillante intelectualmente como el nuevo cuerpo republicano, pero desde luego muy fogueado en el «savoir faire» diplomático del día a día (negociación, chantaje, persuasión). Además, el hecho de que la mayoría fuesen aristócratas, les facilitaba los contactos con el círculo aristocrático y empresarial de los distintos países, el cual obviamente ostentaba el poder político. Además, los diplomáticos de Alemania, Italia y Portugal, les prestaron inmediatamente su estrecha colaboración.

Para paliar el segundo, en seguida se creó una Oficina de Prensa y Propaganda (a imitación del órgano fascista que había creado el yerno de Mussolini, el conde Galeazzo Ciano), bajo cuya dirección se situó al general Millán Astray, y posteriormente, al falangista Dionisio Ridruejo. No obstante, la propia Falange (muy activa en el exterior siguiendo la estela de la «Aussenpolitisches» del NSDAP, la oficina de propaganda exterior nazi que había creado Goebbels) creará también una Delegación Nacional del Servicio Exterior, impulsando tanto acciones diplomáticas como propagandísticas a lo largo y ancho del mundo, especialmente en Latinoamérica. Igualmente, el gobierno italiano, con más de 100.000 soldados desplegados en territorio español, puso a disposición de los franquistas buena parte de su maquinaria propagandística, creando en Salamanca la «Ufficio Stampa e Propaganda de la Missione Militare Italiana in Spagna», al mando de Guglielmo Danzi. El hecho de que los franquistas impusiesen un Estado dictatorial y totalitario con una férrea censura y una brutal represión de cualquier disidencia, favorecerá que la propaganda franquista tenga en todo momento una única voz, sin distorsiones ni mensajes contradictorios. Lo único que les diferen-

ciará de la propaganda nazi-fascista será el componente católico, al otorgarle a la Iglesia una gran influencia sobre dicha propaganda, especialmente la educativa y la cultural. Contaron además con el apoyo de poderosos «lobbys» en otros países del extranjero (más allá de sus aliados nazi-fascistas), que pusieron en marcha iniciativas como «The Spanish Nationalist Relief Committee» en Gran Bretaña. A nivel cinematográfico, las productoras alemanas e italianas (UFA y LUCE respectivamente) se pusieron a disposición de las autoridades franquistas, rodándose en Alemania (y sobre todo en Italia) una gran cantidad de documentales y películas propagandísticas (ya que los franquistas no contaban con una industria cinematográfica propia).

Finalmente, el terreno del espionaje siguió en manos exclusivamente militares, con la creación del SIPM (Servicio de Información y Policía Militar), dedicado tanto al espionaje como a la represión interior. Aunque no se creara un organismo destinado específicamente a la inteligencia exterior y diplomática (como en el caso del SIDE republicano), en seguida el conjunto de los agentes franquistas quedaron a las órdenes del propio SIPM, iniciando sus actividades de espionaje, sabotaje (e incluso crimen y golpismo), a nivel internacional. Además, contaron en seguida con el apoyo del eficiente espionaje alemán, representado por la Abwehr, comandada por Wilhelm Canaris, y por la Gestapo, dirigida por Reinhard Heydrich.



Franco junto a Wilhelm Faupel, embajador de la Alemania nazi en España.

Imagen de archivo

Si antes hablábamos de los ejes de la propaganda republicana y los mitos consiguientes, en el bando franquista podemos referirnos a los siguientes: el eje civilización VS barbarie roja (España ha caído en el caos debido a una conspiración del judaísmo, la masonería y el comunismo orquestada por el gobierno republicano que va a llevar irremediablemente al país a convertirse en un satélite de la URSS, y ante esto, el ejército español, máximo garante de la patria y de la unidad de la nación, se ha levantado en armas para restaurar el orden), el eje cruzada VS ateísmo (a diferencia del nazismo alemán, e incluso, del fascismo italiano, los militares franquistas ponen el énfasis en la defensa de la religión católica, considerando que la guerra civil es una cruzada contra los enemigos de la fe católica que queman iglesias y asesinan sacerdotes) y el eje España VS anti-España (íntimamente ligado a los dos anteriores, pero dotado de un maniqueísmo, irracionalidad y simpleza en la línea de la propaganda goebbeliana, y por ello tremendamente eficaz, considera que las complejidades del conflicto español no son tales, ya que quedan reducidas a la lucha entre la verdadera España, representados por los propios militares sublevados, que ahora se autodenominan «nacionales», (la raza) y la anti-España, formada por el gobierno republicano y todos sus partidarios, los cuales quieren destruir el país, y por lo tanto, deben ser vencidos y exterminados para que esa verdadera España prevalezca). En base a dichos ejes, se articularán los grandes mitos de la propaganda franquista: Franco convertido en el Cid Campeador, la épica resistencia del Alcázar de Toledo o los mártires que han dado la vida por su fe como hicieron los primeros cristianos hace más de 2000 años. La idea-fuerza «Arriba España» será probablemente el mejor sintetizador de dichos ejes y mitos de la propaganda franquista.

Por lo tanto, en el ámbito internacional, la estrategia sublevada exterior se desarrolló principalmente en tres frentes (el de la diplomacia, el de la propaganda y el del espionaje):

- **Diplomacia:** a través de sus agentes, los diplomáticos franquistas trataron de hacer valer su amplia red de contactos aristocráticos y empresariales para convencer a los líderes, cancilleres, industriales y financieros extranjeros de que ellos eran los verdaderos valedores de sus intereses geopolíticos y económicos en España a través de un gobierno militar fuerte y autoritario que garantizara las inversiones extranjeras, en contraposición al izquierdismo y a las políticas revolucionarias de los republicanos. Poco a poco fueron ganando influencia diplomática en el momento en el que Alemania e Italia reconocieron al gobierno de Burgos, ya que ello les abrió las puertas del reconocimiento internacional como beligerantes, y a partir de entonces, según iban ganando la guerra, fueron sucediéndose en cadena una serie de reconocimientos diplomáticos (de facto, y posteriormente, de iure), que permitieron a los agentes franquistas actuar como si fuesen diplomáticos acreditados, teniendo derecho a disponer de una pseudo-legación, en la que podían

desplegar su bandera y recibir a otros diplomáticos. Un claro ejemplo lo tenemos en el éxito llevado a cabo por Jacobo Stuart (el Duque de Alba), agente franquista en Londres. Cuando durante una cena protocolaria, el ya mencionado embajador republicano Pablo de Azcárate se acercó a Winston Churchill para presentarse y saludarle cordialmente, éste le negó la mano clamando «¡Blood, blood, gangster's government!». Esto demostraba que en la alta sociedad británica se había contagiado el mensaje franquista de que los republicanos eran unos peligrosos mafiosos comunistas, y ellos en cambio, los españoles patriotas y honorables.

- **Propaganda:** a nivel de la sociedad civil, a pesar de que aquí la batalla de la propaganda claramente la ganaron los republicanos, al lograr la solidaridad de gran parte de la población mundial (las Brigadas Internacionales son el mejor ejemplo de ello), los franquistas también cosecharon éxitos importantes. Su propaganda más «popular» se basó esencialmente en la cuestión religiosa, puesto que en aquella época la mayor parte de las sociedades eran creyentes. Los agentes franquistas gastaron cuantiosas sumas de dinero en orquestar campañas de propaganda sobre el anticlericalismo de los republicanos, con las imágenes de iglesias y conventos profanados, para escandalizar a las poblaciones católicas. Esta campaña particularmente tuvo éxito en Estados Unidos, logrando que Roosevelt, un presidente progresista que simpatizaba con la República, quedase atado de pies y manos ante la movilización de su electorado católico a favor de Franco. Como detalla Andreu Espasa, en esta campaña, además de los agentes franquistas, tuvieron su especial protagonismo Joseph Kennedy (patriarca del clan y padre del futuro presidente), William Randolph Hearst (magnate de la comunicación y de la prensa amarilla) y Torkild Rieber (filofascista y presidente de TEXACO, empresa que suministró ilegalmente petróleo a los franquistas, violando la ley de neutralidad estadounidense)⁷⁹. Igualmente, aunque menos estudiado, resulta muy interesante el éxito de la propaganda franquista en Latinoamérica, sociedades fuertemente católicas en las que la cuestión de la religión y de la hispanidad tuvieron un gran eco en parte de sus poblaciones, incluso en la pro-republicana México, donde se formaron las «Camisas Doradas», un grupo fascista mexicano que conspiró para tratar de derribar el gobierno progresista del presidente Lázaro Cárdenas (y en la eclosión de dicho movimiento tuvo mucha influencia la propaganda, tanto falangista como hitleriana).
- **Espionaje:** el espionaje exterior franquista tuvo desde el principio un papel fundamental en connivencia con los partidos conservadores y fascistas locales, así como con el apoyo de los diferentes «lobbys» a los que ya hemos hecho referencia. Puesto que desde el comienzo, el bando franquista fue ganando la guerra gracias a la superioridad armamentística italo-alemana, su

⁷⁹ ESPASA, Andreu: *La Guerra civil Española en Estados Unidos*. Madrid: La Catarata, 2019.

espionaje se centró esencialmente en evitar que la República pudiese recibir armamento al margen del soviético y del mexicano, y al mismo tiempo, obtener información sobre la ruta mercante que realizaban dichos envíos tanto a través del Mar Mediterráneo como a través del territorio francés, para así tratar de hundirlos o paralizarlos antes de que llegasen a la zona republicana. Igualmente, y aquí enlazamos con la cuestión de la difusión de la inteligencia como estrategia propagandística que señalábamos al principio del marco teórico, los franquistas en muchos casos utilizaban la información obtenida para publicarla y alertar así a Gran Bretaña, gendarme de la no intervención. Como señala Enrique Moradiellos, Gran Bretaña jugó un inestimable papel a favor de los franquistas, ya que no solo no ayudaba a la República, sino que trataba de coaccionar a cualquier país dispuesto a hacerlo⁸⁰. Por ello, si el espionaje exterior franquista descubría que un Estado iba a suministrar (o al menos, a hacer la vista gorda) un envío de armas a la República, inmediatamente dicha información de inteligencia se difundía para que llegase a las autoridades británicas, y la pinza entre la presión exterior de éstas y la propia presión interna de los medios, partidos y ministros de derechas, forzaba finalmente al gobierno en cuestión a dar marcha atrás y bloquear el envío (esto por ejemplo, fue especialmente utilizado en Francia y Checoslovaquia, los dos gobiernos democráticos europeos que en teoría estaban más próximos a la República).

Con todo, el caso de espionaje franquista más digno de una película fue el que tuvo lugar en Turquía. Allí, sorprendentemente, el embajador se había mantenido fiel a la República (formaba parte de ese 10% de diplomáticos leales), Ricardo Begoña. Sin embargo, su cónsul en Estambul, Julio Palencia, sí que había desertado, y en alianza con el agente diplomático franquista en Rumanía, Pedro Prat y Soutzo (un siniestro personaje, como bien ha estudiado Antonio César Moreno Cantano⁸¹, que incluso llegó a conspirar con la Guardia de Hierro para derrocar al gobierno rumano e instaurar allí un Estado fascista aprovechando el funeral de dos populares líderes legionarios que acababan de morir combatiendo en España por Franco), lograron realizarle una jugarreta a Begoña durante casi dos años. El republicano Begoña, al quedarse sin su cónsul en Estambul (recordemos que la legación estaba en Ankara), contaba con la aparente fidelidad de su secretario de embajada, el hispano-turco Jaime Fernández Chwoyka, que además era el dragomán (intérprete). Sin embargo, Palencia y Prat y Soutzo sobornaron a Chwoyka para que se pasase al bando franquista, utilizándole como espía durante

⁸⁰ MORADIELLOS, Enrique: *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la Guerra Civil Española*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

⁸¹ MORENO CANTANO, Antonio César: *El águila imperial se asoma a la Sublime Puerta: espionaje y propaganda franquista en Turquía*. *Diacroniem (Studi di Storia Contemporanea)* n.º 9, 2015. 9-10. <https://journals.openedition.org/diacronie/2009>

casi toda la guerra. Su labor fue fundamental, ya que Turquía, por su privilegiada posición geopolítica (certificada en la conferencia de Montreaux de 1936) controlaba los estratégicos estrechos del Bósforo y los Dardanelos; es decir, la única salida al Mediterráneo para los barcos mercantes republicanos y soviéticos que transportaban las armas para la República desde el puerto de Sebastopol en el Mar Negro hasta los puertos de Valencia y Barcelona en manos republicanas. La travesía por el Mediterráneo era muy peligrosa, ya que debían sortear a los submarinos piratas franquistas e italianos, que trataban de hundir dichos barcos mercantes que transportaban los vitales suministros para la República. Pues bien, gracias a la información que Chwoyka robaba de la embajada antes de que fuera cifrada, al mantener la confianza del embajador Begoña, el alto mando franquista obtuvo la ruta de muchos de estos barcos, algunos de los cuales lograron hundir (el agradecimiento fue tal, que el propio Franco envió una carta de condecoración a Chwoyka, el cual, tras el final de la contienda, fue rápidamente integrado en el nuevo servicio diplomático franquista, e incluso, ascendido de categoría por los servicios prestados). De hecho, estos ataques piratas terminaron siendo tan escandalosos que dieron lugar a la Conferencia de Nyon de 1937, con el fin de limitarlos (aunque como siempre, la política de «appeasement» franco-británica evitó que se produjera cualquier condena contundente a Italia o a la España franquista). Como recuerda Carmen Uriarte, solo cuando en 1938 los diplomáticos soviéticos alertaron al gobierno republicano de que algo raro estaba pasando en su embajada en Turquía, Begoña fue advertido y Chwoyka cesado fulminantemente, pasándose al bando franquista (es decir, ya oficialmente) e integrándose en el equipo de agentes de Prat y Soutzo⁸².

⁸² URIARTE, Carmen: *Las relaciones hispano-turcas durante la Guerra Civil Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995. 176.



Revista nazi sobre la ayuda de Hitler y Mussolini a Franco.

[Imagen de archivo](#)

Capítulo IV

CONCLUSIONES

«Existen dos poderes en el mundo: la espada y el espíritu. A la larga, la espada será siempre vencida por el espíritu».

NAPOLÉON BONAPARTE

En conclusión, desde los orígenes de la civilización, la propaganda y la guerra psicológica han jugado un papel fundamental en los conflictos geopolíticos. Estrategas y líderes políticos de todos los tiempos han intentado, a través de manipulaciones psicológicas, modificar las ideas y valores de los demás (ya sea actuando sobre audiencias extranjeras o sobre la propia población), para así llevar a cabo sus acciones políticas sin necesidad de recurrir exclusivamente a la violencia.

El enfoque oscuro del poder político, basado en la dicotomía entre coacción y consentimiento y en la visión de la política como guerra (tanto en el campo de Marte como en el campo de Venus), nos abre las puertas a un sólido armazón teórico para el estudio de la propaganda en clave politológica, la cual posteriormente se implementa en su esfera internacional con la teoría neo-gramsciana de las relaciones internacionales de Robert Cox y la escuela geopolítica radical francesa de Yves Lacoste.

Con respecto a los conflictos armados, la teoría polemológica nos ofrece un marco teórico conceptual sobre su naturaleza, significado, estrategia, y sobre todo, su carácter eminentemente político, tanto en el establecimiento de objetivos, medios y modos como en la fijación de sus condiciones y límites. La guerra siempre ha sido motor de la historia, eso sí, tanto en un sentido productivo como destructivo. Adentrándonos en el terreno de la persuasión, podemos decir que si la guerra es la conquista por los territorios y los recursos, la guerra psicológica es la conquista por las mentes y los corazones. De entre sus principales estrategias (Ulises y Tamerlán), destacamos la propaganda, el elemento nuclear de nuestra investigación sobre el que orbitan todos los demás.

Adentrándonos propiamente en el fenómeno de la propaganda, hemos distinguido que se trata de un fenómeno simultáneo de persuasión (en tanto que busca la modificación de actitudes) y de información (sobre todo en lo que se refiere al control del flujo de la misma). Un fenómeno que ha ido evolucionando en términos estratégicos a lo largo de los siglos, adaptándose a las distintas coyunturas históricas y, sobre todo, beneficiándose de las innovaciones tecnológicas a través de las cuales poder proyectarse. Hemos distinguido por ello una propaganda pre-científica de una propaganda científica a partir de la reflexión profunda que se realiza tras la I Guerra Mundial y el nacimiento de la sociedad de masas, lo que da lugar a la edad de oro de la propaganda (fascismo, comunismo y democracia), de la que Doménach extrae sus seis reglas principales. Finalmente, hemos hablado también de la censura (que sin duda alcanza su apogeo en los regímenes totalitarios pero que también existe en los regímenes democráticos) y de la desinformación (el uso deliberado de la mentira con fines propagandísticos, que en la actualidad llamamos «fake news»), dos fenómenos que con mayor frecuencia de la deseada aparecen siempre vinculados a la propaganda.

Seguidamente, nos hemos acercado al apasionante fenómeno de los mitos políticos, probablemente las estrategias de propaganda más poderosas que existan (a caballo entre el mundo religioso y el mundo laico y utilizados desde los cuentos alrededor de una hoguera en tiempos ancestrales). Los mitos políticos, al hacer uso de la vía de aproximación periférica y de la estructura narrativa (lo que ahora llamamos «storytelling»), así como del componente heroico, del uso de arquetipos, del mensaje apocalíptico, de la escenificación ritual y del lenguaje metafórico, permiten eliminar las resistencias escépticas de los receptores, atraparles en un relato conflictivo repleto de héroes y demonios, y finalmente, persuadirles a través de la emoción y la irracionalidad.

Posteriormente, hemos pasado al análisis específico de la propaganda de guerra, completando el círculo que iniciábamos con el anterior concepto de guerra psicológica. Para ello, hemos abordado tres fenómenos clave: el «terror management», el decálogo de Ponsonby y la «black propaganda». Respecto al primero, se trata de un interesante fenómeno psicológico que ha comenzado a ser estudiado en las últimas décadas, buscando los efectos de cohesión política que producen los miedos (y en última instancia, la muerte), reforzando la confianza ciega en el líder y legitimando así formas políticas más autoritarias. En cuanto a la segunda, hemos visto como las reglas de Ponsonby, al igual que las de Doménach, siguen siendo por desgracia de plena vigencia y aplicación en nuestra sociedad postmoderna, como se está viendo en la actual guerra de Ucrania de 2022, donde la desinformación, la autocensura y el «hooliganismo» han campado a sus anchas en detrimento de la información objetiva y el análisis reflexivo. Finalmente, el fenómeno de la «black propaganda» (propaganda negra), no exclusivo de las guerras pero sin duda potenciado cuando éstas tienen lugar, alcanzó su cénit gracias a la consolidación de la radio como medio de comunicación de masas (ca-

paz de traspasar fronteras y de ocultar su verdadera fuente), pero en la actualidad, se ve nuevamente revitalizado en la era de las NTICS, las cuales facilitan aún más las posibilidades de ocultación, falsificación y manipulación deliberada.

Seguidamente, hemos visto como, a lo largo de la historia, las revoluciones políticas y tecnológicas han modificado sustancialmente las formas de llevar a cabo este combate por las mentes y los corazones. La imprenta, el telégrafo, el cine o la radio transformaron la propaganda en su tiempo, del mismo modo que ahora lo han hecho la televisión o internet. Además, la consolidación tanto de la sociedad abierta como del proceso de globalización han propiciado que la diplomacia pública y el poder blando se conviertan en estrategias de persuasión igual o más efectivas que la propaganda clásica. Así, al calor de las redes sociales, el «politainment», las «fake news» y la nueva política pop a través de series de televisión, videojuegos y youtubers, la propaganda geopolítica encuentra innumerables nuevas formas de manifestarse y viralizarse.

Finalmente, para cerrar nuestra aproximación teórica, hemos vuelto a utilizar el monóculo internacionalista para adentrarnos en el mundo de la diplomacia, en aras de realizar un análisis antropológico y politológico del fenómeno que nos ha llevado hasta los orígenes de la profesión en los tiempos más remotos, en el momento en el que descubrimos que resulta más útil negociar con el enemigo que seguir combatiendo contra él. Por su parte, el espionaje, de orígenes probablemente todavía más antiguos que la diplomacia y que se remontan a la misma guerra del fuego, constituye un imperativo en la guerra y en la política, tanto para tratar de obtener la información confidencial del adversario como para proteger la propia del mismo (espionaje y contraespionaje). Y a lo largo de dichos trayectos en paralelo (diplomacia y espionaje), en todo momento hemos seguido un mismo hilo conductor: el cual ha sido la búsqueda de los elementos informativos, persuasivos y propagandísticos de ambos fenómenos, llegando a la conclusión de que los tres confirman una especie de triángulo, asociado a ese aspecto «fantasma» de las relaciones internacionales del que hablábamos en nuestra introducción: propagandistas diplomáticos, diplomáticos espías y espías propagandistas, han formado a lo largo de la historia una unidad que, a nuestro juicio, no ha sido suficientemente analizada por la literatura. En ese sentido, esperamos que este modesto trabajo haya servido para arrojar algo de luz sobre este apasionante tema.

Y ya entrando en el terreno práctico de nuestro trabajo, hemos propuesto una semilla de investigación en el estudio de la internacionalización de la Guerra Civil Española y de las relaciones entre la propaganda, la diplomacia y el espionaje, tanto en el bando republicano como en el bando sublevado. Creemos que la elección de este conflicto, que aún levanta pasiones y acalorados debates en la sociedad española del siglo XXI, ha sido especialmente oportuno por cuatro razones: el periodo de Entreguerras es el momento de consolidación de la sociedad de masas y de la propaganda científica (psicoanálisis aplicado, investigación sobre la modificación de actitudes, estudios de opinión pública), el carácter especialmente

ideológico-geopolítico de la época (debido al hecho de que el tablero geopolítico no solo se disputaba entre Estados, sino ante todo, entre ideologías: la democracia, el comunismo y el fascismo), el hecho de que sea el primer conflicto en el que se utilizan el cine sonoro y la radio como revolucionarios medios de propaganda (logrando llegar a donde nadie había llegado hasta entonces en términos de persuasión de masas), y finalmente, debido a que constituyó el preludio de la II Guerra Mundial (un conflicto civil, pero internacionalizado al mismo tiempo, por lo que la diplomacia desplegada por ambos bandos se convirtió en un instrumento esencial tanto para la guerra como para la guerra psicológica, buscando no solo la adquisición de armas, sino también, el cambio de voluntades, percepciones y amistades, para hacer bascular a los neutrales hacia la órbita propia, o al menos, alejarles de la del enemigo).

Como sostenía Lord Palmerston: «no existen aliados ni enemigos permanentes, sino solamente, intereses permanentes». Nosotros añadiríamos a la ingeniosa cita del político y diplomático británico que es la propaganda la que precisamente permite que esos cambios por necesidades geopolíticas puedan llevarse a cabo mostrando una aparente coherencia ante la opinión pública, y que así, sin llegar a ser nosotros mismos conscientes de ello, demonicemos ferozmente hoy a los amigos del ayer, y al mismo tiempo, abracemos entusiastamente a aquéllos que, en el pasado, nos habían dicho que eran nuestros peores enemigos. La construcción mediática de Osama Bin Laden, Sadam Hussein, Muammar Gadafi, Bashar Al Asad o Vladimir Putin (que pasaron de héroes a villanos en muy pocos años en nuestro imaginario geopolítico occidental), creo que son los mejores ejemplos del poder que todavía hoy tiene la persuasión de masas en los conflictos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

AGNEW, JOHN.: *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trauma, 2005.

ALLISON, GRAHAM.: *Destined for war: can America & China escape Tucydides Trap?* Miami: Mariner Books, 2020.

ARROYO, LUIS.: *El poder político en escena: historia, estrategias y liturgias*. Madrid: RBA Libros, 2012.

AVILÉS FARRÉ, JUAN.: *Francia ante la Guerra Civil Española: los límites de una política*. UNED: Espacio, Tiempo y Forma (Historia Contemporánea) n.º 5, 1992.

BALLESTEROS, ÁNGEL.: *Diplomacia y Relaciones Internacionales*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 1995.

BARBÉ, ESTHER.: *Relaciones Internacionales*. Barcelona: Tecnos, 2020.

BARTHES, ROLAND.: *Mythologies*. París: P.U.F. 1957.

BAUBÖCK, RAINER.: *Las teorías del poder político*. En DELLA PORTA, Donatella. y KEATING, Michael. (Ed.): *Enfoques y metodologías en Ciencias Sociales, un enfoque pluralista*. Barcelona: Akal, 2013.

BERNAYS, EDWARD.: *Propaganda*. Barcelona: Melusina, 2008.

CALDUCH, RAFAEL.: *Información y propaganda internacional*. En Rafael Calduch (Coord.): *Dinámicas de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA, 1993.

CALDUCH, RAFAEL.: *La guerra convencional y la carrera de armamentos*. En CALDUCH, Rafael (Coord.): *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA, 1993.

CANDELAS, MIGUEL.: *Geopolítica, propaganda y guerra psicológica*. Cámara Cívica, 2020. <https://www.camaracivica.com/divulgacion-politica/geopolitica-propaganda-y-guerra-psicologica/>

CANDELAS, MIGUEL.: *Los mitos políticos como estrategias de propaganda*. Beers&Politics, Monográfico 16, 2021. <https://beersandpolitics.com/wp-content/uploads/2021/09/Los-mitos-pol%C3%ADticos-como-estrategias-de-propaganda.-MIGUEL-CANDELAS.pdf>

CASSIRER, ERNST.: *El mito del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

CASTELLS, MANUEL.: *Comunicación y poder*. Barcelona: Alianza, 2009.

CHOMSKY, NOAM & RAMONET, IGNACIO.: *Cómo nos venden la moto: información, poder y concentración de medios*. Barcelona: Icaria, 2010.

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RELACIONES DIPLOMÁTICAS.: 18 de abril de 1961. <https://www.boe.es/boe/dias/1968/01/24/pdfs/A01031-01036.pdf>

COX, ROBERT.: *Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales*. Universidad Autónoma de Madrid: Revista de Relaciones Internacionales nº 24, 2013.

DAUGHERTY, WILLIAM E.: *A psychological warfare casebook*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1958.

DOMENACH, JEAN-MARIE.: *La propagande politique*. París: PUF, 1950.

EIROA, MATILDE.: *La crisis de la seguridad colectiva y los virajes hacia la guerra: la política exterior del III Reich*. En PEREIRA, Juan Carlos (Coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel. Madrid: Ariel, 2009.

ELLUL, JACQUES.: *Propagandes*. París: Económica, 2008.

ELORZA, ANTONIO.: *De la teocracia a la religión política*. Universidad Complutense de Madrid: Revista Política y Sociedad nº 22, 1996.

ESPASA, ANDREU.: *La Guerra civil Española en Estados Unidos*. Madrid: La Catarata, 2019.

ESTEBAN NAVARRO, MIGUEL ÁNGEL (COORD.).: *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2017.

FAIRCLOUGH, NORMAN.: *Language and power*. London: Pearson Education, 2001.

FARRÉ, SÉBASTIEN.: *La Suisse et L'Espagne de Franco: de la guerra civile à la mort du dictateur*. Lausanne: Antipodes. 2006.

FOUCAULT, MICHEL.: *Las redes del poder*. Buenos Aires: Prometeo, 2014.

FOUILLÉE, ALFRED.: *La morale des idée-forces*. París: Nabu-Press, 2011.

GARCÍA-PELAYO, MANUEL.: *Los mitos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.

GÉRÉ, FRANÇOIS.: *La guerre psychologique*. París: Económica, 1997.

GIRARDET, RAOUL.: *Mythes et mythologies politiques*. París: Points, 1987.

GRAMSCI, ANTONIO.: *La política y el Estado moderno*. Madrid: Público, 2009.

GREENBERG, JEFF.: *The worm at the core: on the role of death in life*. New York: Penguin, 2016.

GROSSMAN, DAVE.: *On Killing: the psychological cost of learnin to kill in war and society*. New York: Back Bay Books, 2006.

HUICI MODENES, ADRIÁN.: *Estrategias de la persuasión: mito y propaganda política*. Sevilla: Alfar, 1996.

HUICI MÓDENES, ADRIÁN.: *Guerra y propaganda en el siglo XXI: nuevos mensajes, viejas guerras*. Sevilla: Alfar, 2010.

HUICI MÓDENES, ADRIÁN.: *Teoría e historia de la propaganda*. Madrid: Síntesis, 2017.

JORGE, DAVID.: *Inseguridad colectiva: la Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016.

LACOSTE, YVES.: *Géopolitique: la longue histoire d'aujourd'hui*. París: Larousse, 2008.

LAKOFF, GEORGE.: *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense, 2010.

LIANG LIAO & XIANGSUI, WANG.: *La guerre hors limites*. París: Rivages poche, 2006.

LÓPEZ-LAGO, MANUEL.: *La competición en el continuum*. Instituto Español de Estudios Estratégicos: Documento de análisis, 2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEEO56_2021_MANLOP_Competicion.pdf

LOYER, BÁRBARA.: *Introducción a la geopolítica*. Madrid: Síntesis, 2022.

MANN, MICHAEL.: *Las fuentes del poder social I*. Barcelona: Alianza, 1996.

MAQUIAVELO, NICOLÁS.: *El príncipe*. Barcelona: Alianza, 2010.

MARTÍNEZ MORCILLO, AMADOR.: *La función diplomática*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2016.

MINC, ALAIN.: *Le nouveau Moyen Âge*. París: Folio, 1995.

MORADIELLOS, ENRIQUE.: *La perfidia de Albión: el gobierno británico y la Guerra Civil Española*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

MORENO CANTANO, ANTONIO CÉSAR.: *El águila imperial se asoma a la Sublime Puerta: espionaje y propaganda franquista en Turquía*. *Diacroniem (Studi di Storia Contemporanea)* n.º 9, 2015. <https://journals.openedition.org/diacronie/2009>

MUELLER, JOHN.: *Presidential popularity from Truman to Johnson*. New York: American Political Science Review nº 64, 1970.

NAVARRO, DIEGO.: *Espías: 300 años de información y secreto*. Madrid: Plaza y Valdés, 2009.

NEWCOURT-NOWODORSKY, STANLEY.: *La propaganda negra en la II Guerra Mundial*. Madrid: Algaba, 2007.

NICOLSON, HAROLD.: *Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOELLE-NEUMANN, ELISABETH.: *La espiral del silencio: opinión pública, nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 2010.

NYE, JOSEPH.: *Soft Power and American Foreign Policy*. New Hampshire: Public Affairs IX-XIII, 2000.

OPPENHEIMER, FRANZ.: *El Estado: su historia y evolución desde una perspectiva sociológica*. Madrid: Unión Editorial, 2014.

PARETO, VILFREDO.: *Escritos sociológicos*. Barcelona: Alianza, 1987.

PIZARROSO, ALEJANDRO.: *Historia de la propaganda: notas para un estudio de la propaganda política y de guerra*. Madrid: Eudeba Universidad, 1993.

PIZARROSO, ALEJANDRO.: *Intervención extranjera y propaganda: la propaganda exterior de las dos Españas*. Universidad Complutense de Madrid. Historia y Comunicación Social nº 6, 2001.

PIZARROSO, ALEJANDRO.: *La guerra de las mentiras: información, propaganda y guerra psicológica en el conflicto del Golfo*. Madrid: Eudeba Universidad, 1991.

PIZARROSO, ALEJANDRO.: *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica*. Universidad Complutense de Madrid: Revista Historia y Comunicación n.º 4, 1999.

PONSONBY, ARTHUR.: *Falsehood in wartime: propaganda lies of the First World War*. London: Bloomfield Books, 1991.

PRATKANIS, ANTHONY Y ARONSON, ELLIOT.: *The age of propaganda*. New York: Henry Holt, 1994.

PRESTON, PAUL.: *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la guerra civil*. Barcelona: Península, 2015.

READ, JAMES MORGAN.: *Atrocity propaganda (1914-1919)*. New Haven: Yale University Press, 1976.

RODRÍGUEZ VELASCO, HERNÁN.: *Una derrota prevista: el espionaje militar republicano en la Guerra Civil Española*. Granada: Comares, 2012.

SÁENZ ROTKO, JOSÉ MANUEL.: *El fracaso de la seguridad colectiva y la II Guerra Mundial*. En SANZ DÍAZ, Carlos, NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, MORENO JUSTE, Antonio, ALIJA GARABITO, Adela María y SÁENZ ROTKO, José Manuel (Coords.): *Historia de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza, 2018.

SALMON, CHRISTIAN.: *La estrategia de Sherezade*. Barcelona: Península, 2011.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO.: *La teoría crítica neo-gramsciana y el método de las estructuras históricas*. En DEL

ARENAL, CELESTINO Y SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (COORDS.).: *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2015.

SAPIR, JACQUES.: *El nuevo siglo XXI: del imperio americano al retorno de las naciones*. Barcelona: El Viejo Topo, 2009.

SARTORI, GIOVANNI.: *Videopolítica: medios, información y democracia de sondeo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SATOW, ERNST.: *A guide to diplomatic practice*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHMITT, CARL.: *El concepto de lo político*. Barcelona: Alianza, 2014.

SOREL, GEORGES.: *Reflexiones sobre la violencia*. Barcelona: Alianza Editorial, 2005.

TSE TUNG, MAO.: *Estrategia y Táctica*. La Caja de Herramientas, 2004. <http://archivo.juventudes.org/textos/Mao%20Zedong/Estrategia%20y%20Tactica.pdf>

URIARTE, CARMEN.: *Las relaciones hispano-turcas durante la Guerra Civil Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995.

VERSTRYNGE, JORGE.: *La guerra periférica y el islam revolucionario: orígenes, reglas y ética de la guerra asimétrica*. Barcelona: El Viejo Topo, 2005.

VIÑAS, ÁNGEL.: *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*. Madrid: Marcial Pons, 2010.

VIÑAS, ÁNGEL.: *La República en guerra: contra Franco, Hitler, Mussolini y la hostilidad británica*. Barcelona: Crítica, 2012.

VOGLER, CHRISTOPHER.: *El viaje de un escritor*. Madrid: Ma Non Troppo, 2002.

VON CLAUSEWITZ, CARL.: *De la guerra*. Madrid: La Esfera de los Libros, 2014.

ANEXOS

ANEXO I:

LA POLÍTICA EXTERIOR DE EEUU Y LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA



Sello de época (II República Española).

Imagen de archivo

1. Introducción

La política exterior de Estados Unidos ha venido desarrollándose y perfeccionándose a lo largo de los últimos dos siglos. Como señalan los profesores David García Cantalapiedra y Gustavo Palomares, desde los Padres Fundadores hasta el siglo XXI, la política exterior de Estados Unidos ha basculado en torno a dos pilares principales: el aislacionismo, personificado por el presidente Andrew Jackson, y el intervencionismo, personificado por el presidente Woodrow Wilson (Cantalapiedra y Palomares, 2021). Todas las tensiones y contradicciones

derivadas de dicha dicotomía, se van a ir progresivamente acentuando según Estados Unidos emerja como potencia económica y militar, ya que su nuevo estatus le va a llevar a una encrucijada: tomar el papel de superpotencia mundial asumiendo los costes del necesario intervencionismo, o por el contrario, renunciar a dicho papel de policía mundial manteniendo una política de corte aislacionista, fiel a la tradición del país durante todo el siglo XIX.

Al mismo tiempo, como en toda política exterior, los intereses geoeconómicos, geoestratégicos y geopolíticos de diferentes actores (gobierno, administración, grandes empresas, cúpula militar, partidos políticos, movimientos sociales) va a influir en la articulación de dicha política exterior, perfilando ese «interés nacional», que en función de una u otra presidencia (y de sus apoyos ideológicos y fácticos) va a ser radicalmente distinto. Como señala Perry Anderson, el imperialismo estadounidense tiene una gran prehistoria, hasta el punto de que las propias coordenadas que originaron el imperio tiene su origen teórico en el nacimiento de la propia nación (Anderson, 2013).

Por ello, el periodo de Entreguerras (1919-1939) supone una etapa tan interesante en aras de comprender mejor las grandes contradicciones de la política exterior de Estados Unidos, ya que la crisis de los años 30 (hundimiento de la democracia, ascenso del fascismo, influencia del comunismo) va a situar a Estados Unidos, y concretamente al presidente Franklin Delano Roosevelt, ante la disyuntiva de mantener un aislacionismo tradicional o, por el contrario, iniciar la transición hacia el liderazgo mundial de Estados Unidos, transición que necesariamente pasaba por asumir los costes de una política intervencionista. Al mismo tiempo, la tensión entre idealismo y realismo, puso al presidente ante un enorme dilema cuando el conflicto civil español estalló como preludio a la II Guerra Mundial: ayudar a una de las pocas democracias que había en Europa o sacrificarla en aras de acomodarse a la política de apaciguamiento del fascismo. Del mismo modo, diversos actores pugnaban por influenciar al presidente en uno u otro sentido (su secretario de Estado, su embajador en Madrid, los diplomáticos republicanos acreditados en Washington, los agentes y espías franquistas, la poderosa Iglesia Católica, las organizaciones obreras, las grandes empresas como Texaco, Ford o General Motors, e incluso, su propia esposa Eleanor Roosevelt). Nada es fácil en política internacional, y tomar decisiones implica necesariamente priorizar unas opciones en detrimento de otras: Roosevelt, finalmente, se arrepentiría de su política.

2. La internacionalización de la Guerra Civil Española

La guerra civil española fue un conflicto fratricida entre españoles, que obedecía a contradicciones políticas, económicas y sociales muy fuertes que llevaban dándose en el país desde el siglo XIX (atraso económico, baja conciencia

nacional, excesiva influencia de la Iglesia Católica, grandes desigualdades, extrema pobreza en el campo, mínima industrialización, agitaciones revolucionarias, golpismo del ejército, etc.). De un lado, se encontraban los militares sublevados que habían dado un golpe de Estado con el apoyo de los grandes terratenientes, la jerarquía eclesiástica y la alta burguesía, con el que buscaban instaurar un Estado autoritario de inspiración fascista con el que recuperar la influencia que, a su juicio, consideraban que la República les había arrebatado. Del otro lado, se encontraban las frágiles instituciones democráticas republicanas encabezadas por el gobierno de izquierdas del Frente Popular (vencedor en las últimas elecciones generales) y los partidos políticos y sindicatos que lo apoyaban. Su objetivo era profundizar en las reformas democráticas, sociales y laicas que, en su punto de vista, permitirían a la sociedad española salir finalmente de su atraso histórico y mejorar la calidad de vida de los más desfavorecidos.

Sin embargo, aunque como acabamos de ver el conflicto español obedecía a factores esencialmente internos, su internacionalización se produjo nada más producirse el Golpe de Estado. El mundo ya se encontraba interconectado en aquellos años (tal vez no tanto como ahora, pero lo suficiente como para que un conflicto civil no pudiese quedar aislado): Como señala el historiador Ángel Viñas, enseguida la guerra de España involucró a las principales potencias del mundo, bien fuese por participación directa desde el inicio en apoyo de los militares sublevados (la Alemania Nazi y la Italia fascista), participación posterior en auxilio del gobierno republicano (URSS y México) o por retracción (Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos).

Por un lado, las potencias fascistas en ascenso vieron en el golpe de Estado la oportunidad de establecer en España un régimen autoritario amigo con el que envolver geopolíticamente a Francia de cara a una futura guerra europea. Además, las afinidades ideológicas eran evidentes, y al mismo tiempo, el teatro español podía servir como campo de pruebas militares para su incipiente política de rearme, tal como ha señalado el hispanista Paul Preston. En este sentido, Hitler envió a la Legión Cóndor y Mussolini hizo lo propio con el Corpo du Truppe Voluntari. La ayuda fue cuantiosa, continuada y generosa (se permitía a los sublevados el pago a crédito), aunque en ningún caso fue gratuita, y los españoles estuvimos pagando dicha deuda de guerra hasta la década de 1970.

Por el contrario, Gran Bretaña, Francia (y como veremos, también Estados Unidos) decidieron abstenerse de intervenir en apoyo del gobierno legítimo y democrático cuando éste, se dirigió hacia las potencias democráticas en busca de su apoyo para frenar la insurrección militar. La Primera Guerra Mundial aún estaba demasiado cerca, y el miedo a una escalada de violencia en España que desembocase en la II Guerra Mundial se impuso. Además, puesto que en el bando republicano luchaban también los comunistas, el miedo a que se produjera una revolución en España cobró fuerza en el imaginario de las élites conservadoras de Occidente (el comunismo les asustaba mucho más que el fascismo, debido

al riesgo de perder privilegios). No obstante, dicha política no estuvo exenta de críticas, principalmente a cargo de buena parte de la población de dichos países, así como de los partidos y sindicatos de izquierdas, que se escandalizaban al no comprender como sus gobernantes democráticos dejaban sola a otra democracia como la española.

Finalmente, quedaba la Unión Soviética. Stalin dudó mucho al principio sobre cual era la decisión más sabia a tomar: por un lado, temía enemistarse con las potencias democráticas si intervenía en España, y por otro, si no lo hacía, sería criticado por el movimiento obrero de todo el mundo (y eso tampoco le convenía, al encontrarse además en pugna ideológica con el trotskismo, el anarquismo y la socialdemocracia). Por ello, tres meses después de comenzada la contienda, Stalin finalmente decidió apoyar la causa republicana, enviando asesores militares, armamento y todo tipo de suministros bélicos. Tampoco será gratuita, y la República tendrá que utilizar las reservas de oro del Banco de España para pagar el cuantioso coste de dicha ayuda. El otro país que ayudó también a la República fue México, y de un modo bastante más altruista que los soviéticos, aunque su apoyo fue más bien de tipo testimonial (armas ligeras, municiones, alimentos y apoyo diplomático). Finalmente, decenas de miles de voluntarios, enrolados en las llamadas «Brigadas Internacionales», acudieron desde todas partes del mundo para socorrer a la débil República y ayudarla en su lucha contra el fascismo (franceses, ingleses, alemanes, estadounidenses, latinoamericanos, checos, polacos, africanos, indios, e incluso, chinos y japoneses).

Igualmente, otros países también jugaron un papel secundario en el conflicto (desde Checoslovaquia como país neutral desde el que se podía adquirir armamento en el mercado negro, hasta Turquía, que tenía la llave de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos por los que transitaban los barcos soviéticos que traían los suministros bélicos y el petróleo para el bando republicano, del mismo modo que Portugal e Irlanda, que por afinidades ideológicas e intereses geopolíticos ayudaron al bando franquista con todo tipo de apoyo logístico).

3. La política exterior de Franklyn Delano Roosevelt

En Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, perteneciente a una influyente familia descendiente de emigrantes holandeses pero de valores ilustrados y progresistas, había llegado a la presidencia en 1932 en un contexto doméstico e internacional muy complicado. El «crack» del 29 había destruido los pilares del sistema financiero estadounidense y las capas medias y bajas de la población estaban pasando por grandes dificultades económicas. Por ello, Roosevelt llegó al poder prometiendo una agenda que podríamos calificar casi como revolucionaria (en el contexto estadounidense), en la llamada política del «New Deal» (el nuevo

acuerdo). Dicha política, estaba basada en la puesta en marcha de unas ambiciosas medidas económicas de corte keynesiano, con el objetivo de salvar el capitalismo estadounidense, tratando de regular sus desequilibrios e injusticias más flagrantes, evitando así que las clases populares basculasen hacia el comunismo por desesperación, y que por reacción, las clases dirigentes optasen por fórmulas autoritarias y fascistas para proteger su estatus: en resumen, como señala el historiador Carlos Sanz, se trataba de un paquete de medidas de urgencia para salvar el propio sistema democrático estadounidense.

En el campo internacional la posición no era más esperanzadora. La propia crisis económica había generado que los Estados se replegasen en políticas proteccionistas y nacionalistas, las cuales amenazaban seriamente los ideales del libre comercio y de la democracia universal planteados por el presidente Woodrow Wilson en la paz de Versalles. La misma Sociedad de Naciones (ideada por el propio Wilson para la solución pacífica de los conflictos internacionales) se encontraba en franca decadencia debido a la satelización japonesa de Manchuria, la invasión italiana de Abisinia y el inicio del rearme alemán. La guerra civil española, terminó de ser la puntilla para la credibilidad de dicha institución, que toleró como un mal menor la agresión de las potencias fascistas a un país democrático (La España republicana era además miembro de la propia Sociedad de Naciones). Además, Estados Unidos se había convertido durante los años 20 en la primera potencia económica del mundo, pero su población seguía siendo mayoritariamente aislacionista. Roosevelt lo sabía, y aunque su proyecto político era idealista e intervencionista, debía calcular muy bien los tiempos en su idea de transitar hacia un nuevo modelo de política exterior. Además, el sistema de frenos y equilibrios («check & balances») del sistema institucional estadounidense limita seriamente el poder de decisión del presidente en materia de política exterior, por lo que Roosevelt no podía en ningún caso ir frontalmente contra la mayoría del Congreso y del Senado.

Por todos estos factores, Roosevelt se encontraba a comienzos de 1936 ante la incierta perspectiva de su futura reelección, y aunque su popularidad era muy elevada (había sabido rodearse de un magnífico equipo de campaña formado por periodistas y analistas, el denominado «Brain Trust», para que le dirigiesen sus campañas electorales y gubernamentales), sabía que muchos sectores poderosos se oponían a sus políticas socialdemócratas. Además, en el campo internacional, Roosevelt igualmente era consciente de que una gran parte de la población criticaba el que Estados Unidos hubiese participado en la I Guerra Mundial, bajo la acusación de favorecer solamente los intereses de Wall Street y de la industria armamentística, por lo que estos vientos aislacionistas obligaban a Roosevelt a ir con pies de plomo en materia de política exterior. Fruto de ello, en 1935 se había aprobado en el Congreso la «Ley de Neutralidad», que prohibía expresamente el apoyo de Estados Unidos (tanto público como privado) a los beligerantes en cualquier conflicto interestatal.

Por ello, cuando Gran Bretaña y Francia iniciaron la política de apaciguamiento hacia Hitler y Mussolini, Roosevelt decidió seguir su estela sin dudarlo, ya que iba en línea con la tesis de la neutralidad, en aras de evitar la eclosión de nuevos conflictos. No obstante, Roosevelt era un convencido antifascista, y tenía mucho miedo de la penetración de la extrema derecha en la sociedad estadounidense a través principalmente de su frontera sur (es decir, Latinoamérica), por lo que la política de apaciguamiento suponía un cierto arma de doble filo: evitaba conflictos inmediatos, pero al mismo tiempo, daba alas al fascismo en un momento en el que existían diversos movimientos de tinte autoritario, populista, racista y derechista en Estados Unidos, esencialmente católicos, que clamaban contra los judíos, los afroamericanos y, sobre todo, contra la política supuestamente izquierdista del presidente Roosevelt. Por lo tanto, desde la presidencia demócrata, se buscaba tratar de «no echar más leña al fuego».

Finalmente, para concluir este breve repaso a las grandes directrices de la política exterior de Roosevelt, es conveniente no pasar por alto la llamada «Política de Buena Vecindad». Este proyecto era la estrategia presidencial para Latinoamérica y buscaba ante todo promover una nueva relación con los países de su «backyard» (patio trasero), no basada como hasta ahora en la política del «Big Stick» (orquestrar golpes de Estado e imponer regímenes oligárquicos para salvaguardar los intereses geoestratégicos) sino en establecer relaciones diplomáticas duraderas basadas en la confianza y en el respeto mutuo que permitieran la paulatina extensión de la democracia al resto del continente americano: nuevamente, se trataba de la actualización del más prístino idealismo wilsoniano. Y para que dicha política tuviese éxito, el restablecimiento de relaciones de cooperación con México (fracturadas desde las expropiaciones y la nacionalización del petróleo que habita llevado a cabo la Revolución Mexicana de 1911, con Emiliano Zapata y Pancho Villa a la cabeza) era el punto de partida fundamental sobre el que quería edificar Roosevelt su nueva política regional.

4. Los actores protagonistas de la política exterior

Según la tesis del internacionalista canadiense Robert Cox, en relaciones internacionales podemos siempre distinguir entre factores de estructura y de agencia. Hemos hablado hasta ahora de estructura (es decir, de los condicionantes económicos, militares e ideológicos), pero en ningún caso debemos olvidar las cuestiones de agencia (es decir, la autonomía de los propios actores políticos para diseñar sus estrategias y tomar sus decisiones). Y para la agencia, el perfil personal de los protagonistas es fundamental, por lo que no podemos abordar un correcto análisis de la política de Estados Unidos en esta etapa sin presentar y estudiar brevemente a sus principales artífices:

- **Franklin D. Roosevelt:** en primer lugar, obviamente, nos encontramos con el presidente de los Estados Unidos. Como ya hemos dicho, pertenecía a una histórica familia de emigrantes holandeses, pero a pesar de haber sido sus antepasados terratenientes e industriales ferroviarios, las convicciones de la familia eran esencialmente de corte progresista. Roosevelt, que acumulaba ya una cierta experiencia política, había llegado a la presidencia con un programa fuertemente progresista, intervencionista y keynesiano. Su profundo carácter democrático y antifascista, le llevará a simpatizar en términos personales con la causa de la República Española, aunque como veremos, su política exterior será bien diferente debido a los propios condicionantes geopolíticos.
- **Cordell Hull:** el secretario de Estado (el equivalente al ministro de Asuntos Exteriores en Europa) durante la presidencia de Roosevelt. Ideológicamente se encontraba muy próximo al presidente, y no en vano, era una de sus manos derechas. Sin embargo, su concepción de la política exterior era de corte mucho más realista, y aunque a la postre fue galardonado con el premio Nobel de la Paz por ser uno de los arquitectos de la ONU, su visión de la situación internacional durante el periodo de Entreguerras fue muy diferente (al igual que le ocurrió a Churchill antes de Munich, por ejemplo), constituyendo uno de los principales frenos a las posiciones pro-republicanas de Roosevelt y de su esposa.
- **Claude D. Bowers:** el embajador estadounidense en la España Republicana. Como representante de la nueva diplomacia estadounidense, Bowers no era un diplomático al uso (en el sentido europeo del término, es decir, perteneciente a una carrera diplomática), sino que era un político demócrata muy cercano al presidente Roosevelt, y ante todo, un gran aventurero y enamorado de España. Su embajada en el país ibérico había comenzado en 1933, y desde entonces, no cesó de enviar unos detallados informes dando cuenta de la apasionante y agitada vida política española, y en todo momento, mostrando una posición a favor de las fuerzas republicanas. El embajador creía que los gobernantes republicanos estaban ayudando a acabar con el atraso ancestral del país y, desde el principio, avisó de los movimientos sospechosos de los militares. Una vez tuvo lugar el golpe de Estado, Bowers obviamente se alió con el gobierno legítimo, y siempre solicitó a Roosevelt una política más decidida en apoyo a la asediada República para frenar el avance fascista.
- **Gerald P. Nye:** Senador progresista por Dakota del Norte. A pesar de que sus posiciones eran aislacionistas, su carácter anti-germanófilo le hizo posicionarse progresivamente del lado de los partidarios de ayudar a la República Española, sobre todo cuando las pruebas documentales presentadas por los diplomáticos españoles ante la Sociedad de Naciones evidenciaron que la Alemania Nazi y la Italia Fascista estaban virtualmente en guerra contra la España Republicana, apoyando a los militares insurrectos.

- **Eleanor Roosevelt:** esposa de Roosevelt y primera dama del país. Estaba emparentada con el presidente (también era una Roosevelt, aunque de una línea familiar distinta) y compartía con él sus ideales progresistas. De hecho, la primera dama fue mucho más allá, y desde el primer momento viajó por todo el país promoviendo la reforma económica del «New Deal», dirigió diversas organizaciones benéficas en apoyo de los más desfavorecidos y orquestó campañas de solidaridad con la clase trabajadora, colaborando por ejemplo con el sindicato femenino «Women Trade Union League», recaudando fondos en apoyo de la semana laboral de cuarenta y ocho horas o la abolición del trabajo infantil. En línea con dichos ideales, que perfectamente podríamos catalogar como de izquierdas, Eleanor se solidarizó enseguida con la causa republicana española formando un comité de apoyo a la República y organizando actos por todo el país para sensibilizar a la población, actos que en muchos casos fueron boicoteados por los grupos católicos conservadores. Su amiga periodista Martha Hellhorn y la diplomática republicana Isabel Oyarzábal (una de las primeras mujeres que accedió al cuerpo diplomático en España) la mantenían informada en todo momento de lo que sucedía en España y colaboraban con ella.
- **William Randolph Hearst:** magnate de la comunicación de masas y creador de la prensa amarilla o «tabloid», utilizó su imperio mediático (como ya había hecho durante la guerra de Cuba) para defender la causa franquista. La propaganda se centró en los crímenes contra el clero que se cometían en la zona republicana, avivando así el miedo y el odio hacia «los rojos». Contó con el apoyo de muchos industriales y, sobre todo, del lobby católico, el mayor adalid de la causa franquista en Estados Unidos.
- **Torkild Rieber:** Estadounidense de origen noruego, Rieber se convirtió en el CEO de Texaco. De ideología filofascista y profundo admirador de Hitler, fue el responsable de que la poderosa compañía petrolífera, suministrara ilegalmente petróleo al bando franquista desde el comienzo de la guerra civil española, saltándose el embargo decretado por el gobierno de Roosevelt e incluso incumpliendo el contrato firmado con el gobierno republicano español tan solo unos meses antes.

Otros actores destacables, aunque de menor importancia en las decisiones de la política exterior de Roosevelt, fueron el líder socialista Norman Thomas (defensor de la causa republicana) o el propio embajador republicano en Washington, el también socialista Fernando de los Ríos. Ambos, trataron de articular en el país una especie de «lobby» republicano que tratara de contrarrestar la influencia de los grupos pro-franquistas. Tuvieron cierto éxito a medio y a largo plazo, ya que la opinión pública estadounidense basculó del inicial apoyo al bando rebelde (fruto de la movilización católica y de la prensa de Hearts) al apoyo al bando republicano, sobre todo tras salir a la luz las masacres perpetradas por

las tropas franquistas según iban conquistando territorios, así como los cruentos bombardeos sobre la población civil en Madrid, Málaga, Almería, Barcelona, y sobre todo, Gernika.

5. Prioridades electorales y embargo moral (1936-1937)

Cuando el 18 de julio se produce el golpe de Estado que da inicio a la guerra civil española, el presidente Roosevelt se encuentra en plena campaña para su reelección en noviembre de ese mismo año. La contienda española se convierte en el gran acontecimiento mediático internacional del momento y la prensa de masas (y cada vez más, la radio) comienzan a retransmitir crónicas sobre los trágicos sucesos de España. En dichas crónicas se mezclan los estereotipos y el orientalismo romántico, retratando a los españoles como un pueblo apasionado y bárbaro al mismo tiempo, condenado casi por imperativos culturales al cainismo y a la violencia extrema. Inmediatamente, los partidarios de los sublevados se ponen en acción, y junto a los «tabloid» de Hearst, logran que la guerra se plantee mediáticamente en términos de nacionalismo frente a comunismo, en donde los militares sublevados estarían protegiendo la «civilización occidental» frente a la «barbarie roja», que no cesa de quemar iglesias, colectivizar tierras y asesinar religiosos y patronos. Como nos recuerda la historiadora Aurora Bosch, el propio presidente Roosevelt, en una carta al embajador Bowers, lamenta la influencia de Hearst en el descrédito hacia los republicanos.

La jerarquía eclesiástica estadounidense, por motivos obvios, era la principal avanzadilla de dicha propaganda a favor de los militares golpistas, y mediante su poderosa influencia logra modular buena parte de la opinión pública de los católicos del país. En términos demográficos, los católicos (descendientes sobre todo de escoceses, irlandeses e italianos) solo representaban una minoría, pero para Roosevelt, constituían un «target» clave en términos electorales, ya que los católicos de clase media-baja habían sido fundamentales en la victoria de Roosevelt frente a Hoover en 1932, y ahora, se tornaban de nuevo esenciales para asegurar su coalición ganadora, y por ende, su reelección.

Ello por lo tanto coloca ante el primer dilema a Roosevelt. Ideológicamente, como demócrata y progresista, Roosevelt simpatiza por la causa republicana (además, como ya vimos, su propia esposa Eleanor dirige un comité de apoyo a la república) y personalmente desearía ayudar al gobierno legítimo español. Sin embargo, necesita del voto católico para su reelección, y ahora mismo, dicha masa de electores está manipulada por sus líderes religiosos, por la prensa de Hearst, y por ende, en estos momentos es manifiestamente hostil a la República, por lo que un movimiento intervencionista de Roosevelt en solidaridad con la causa republicana, podría poner en serio peligro su reelección como presidente, y al mismo tiempo, dar argumentos a sus adversarios políticos.

Además, según se suceden los meses de agosto y septiembre y las fuerzas franquistas van avanzando imparables hacia Madrid, las potencias democráticas europeas (Gran Bretaña y Francia), temerosas de una escalada del conflicto español, ponen en marcha en Londres el Comité de No Intervención (el cual a la postre será una farsa y la sentencia de muerte de la República). Roosevelt, por consejo de su secretario de Estado Cordell Hull, decide alinearse con sus homólogos británicos y franceses y apoyar el comité para evitar que la guerra pueda generalizarse, creyendo que, de aislar el avispero español, éste se extinguirá por sí solo. Para ello, decide decretar un «embargo moral». Esta calificación obedece básicamente al hecho de que el Estado, por aquel entonces, carece de instrumentos coercitivos y legales para hacer efectivo el embargo. Igualmente, como ya vimos, desde 1935 estaba en vigor la «Ley de Neutralidad», que prohibía expresamente tanto el apoyo directo como la venta de armamentos y material bélico a cualquier contendiente en una guerra alejada del continente americano. En este sentido, este nuevo embargo moral iba en consonancia con dicha ley, la cual no obstante, en ningún caso hacía referencia a las guerras civiles.

La laxitud del embargo moral permitió inicialmente al gobierno republicano adquirir algunas armas y suministros en el mercado americano, enviándolas después a través de México y de terceros países (aunque en ningún caso constituyeron envíos de gran importancia). No obstante, fue la empresa Texaco la que violó abiertamente la legalidad estadounidense al suministrar a Franco el petróleo que había vendido previamente al propio gobierno de la República (a través de la empresa pública CAMPSA), antes de que se iniciara la guerra. De este modo, los buques petroleros que debían dirigirse a Valencia y a Cartagena (los puertos republicanos) para entregar los suministros energéticos según el contrato firmado, cambiaron de repente su rumbo y terminaron atracando en La Coruña y en Vigo (es decir, en los puertos en poder de los sublevados). La actitud de Texaco comienza a vislumbrar un tercer vector que influirá en la política exterior estadounidense: el poder de las grandes empresas energéticas y su complicidad con las potencias fascistas. No en vano, como ya hemos visto, el filonazi Torkild Rieber, era el máximo dirigente de Texaco.

6. Poderes ocultos y embargo legal (1937-1938)

Finalmente, en noviembre de 1936, justo cuando comenzaba el asalto franquista al Madrid republicano, Roosevelt lograba su ansiada reelección por una amplia mayoría sobre su contrincante Alf Landon, y a comienzos de 1937, inauguraba su segundo mandato con fuerzas renovadas. Por aquel entonces, en España, la República había logrado defender Madrid contra todo pronóstico, e incluso derrotar a los fascistas italianos en la batalla de Guadalajara, gracias en gran parte

a las brigadas internacionales y a la ayuda militar llegada in extremis desde la URSS, por lo que parecía que la contienda entraba en una cierta fase de equilibrio y que la República podía resistir.

Entonces Roosevelt, en lugar de aprovechar su holgada victoria para des-embrazarse del lobby católico y llevar a cabo una política más intervencionista hacia España que ayudase a la República, o al menos, que limitase la impunidad de las potencias fascistas, decide convertir el embargo moral en «embargo legal», logrando la aprobación de una nueva ley en el Congreso. Este nuevo embargo era básicamente un embargo «ad hoc» para el caso español, porque ahora se especificaba en el texto que la prohibición de vender armamento (y material militar en general) era extensible también a las guerras civiles, en clara y evidente alusión a España.

Esta actitud de Roosevelt sorprende aún más, ya que precisamente por aquel entonces, los diplomáticos republicanos presentan ante la Sociedad de Naciones cada vez más pruebas de la evidente ayuda militar que el bando franquista está recibiendo de Alemania e Italia. Para mayor escándalo, en abril de 1937 se produce el brutal bombardeo de Gernika por la legión Cóndor, y al mes siguiente, en mayo de 1937, Alemania bombardea el puerto de Almería (sin declaración de guerra previa a la España republicana), en respuesta al hundimiento del destructor alemán *Deutschland*, que había sido torpedeado por la marina republicana por error, al encontrarse fondeado en zona prohibida por el Comité de No Intervención. Cualquier lector medianamente informado a través de diarios serios como *The New York Times* o *The Washington Post* conoce, a estas alturas, los crímenes fascistas en España, y de hecho, la opinión pública comienza a cambiar en estos momentos a favor de la causa republicana, hábilmente movilizadas también gracias a la acción de Eleanor Roosevelt, el socialista Norman Thomas y el embajador republicano Fernando de los Ríos. La repercusión de la crónica del periodista George Steer en *The New York Times* sobre el brutal bombardeo de Guernica, así como los propios relatos del escritor Ernest Hemingway (simpatizante de la República que ha viajado a España) es probablemente el ejemplo más significativo que ilustra este progresivo cambio en la opinión pública estadounidense. Paralelamente, los heroicos testimonios de la «Abraham Lincoln Brigade», el batallón de voluntarios estadounidenses que han acudido a España para luchar contra el fascismo, terminan de sensibilizar a la opinión pública estadounidense con la causa de la República.

Como señala el historiador David Jorge, era evidente que la política de No Intervención (y de «appeasement» en general) constituía una farsa que solamente beneficiaba a las potencias fascistas y a sus aliados rebeldes en España. Sin embargo, a pesar de todas estas evidencias y de la presión tanto de miembros de su círculo interno como de la opinión pública en general, ni Roosevelt ni Hull modificaron ni un ápice su política exterior en este momento. Además, este nuevo embargo legal ya sí que impedía a la República obtener los modestos pertrechos que

había logrado durante 1936, pero para mayor indignación de los partidarios de la República, Texaco continuaba haciendo caso omiso a la prohibición legal decretada tanto por el gobierno federal como por el Congreso, y seguía suministrando en secreto a Franco todo el petróleo que necesitaba, otorgándosele además a crédito (una vez más, las embarcaciones cargadas de oro negro con rumbo a puertos del Norte de Europa, modificaban su rumbo en el último momento para dirigirse a los puertos franquistas de Galicia. Como sostiene el historiador Alejandro Pizarroso, el petróleo fue vital para Franco, ya que a pesar de la poderosa ayuda que le brindaban Alemania e Italia, ninguno de estos dos países era productor de petróleo, por lo que sin la inestimable colaboración de Texaco, los franquistas hubiesen tenidos grandes problemas energéticos.

Además, por si fuera poco, ahora también se sumaban a Texaco las compañías de automoción de Ford y General Motors. Henry Ford, al igual que Rieber, también era un simpatizante del fascismo (al menos en esta época), por lo que él y su homólogo de General Motors suministraron a Franco todos los camiones y vehículos que requirieron sus necesidades bélicas. De hecho, esas grandes maniobras que el dictador realizaba para mover a toda velocidad a sus tropas desde un frente hacia otro con el objetivo de abortar las contraofensivas republicanas que cuidadosamente planeaba el general Vicente Rojo, no hubiesen sido posibles sin la gasolina y los vehículos que le suministraron estas compañías estadounidenses. Obviamente, el Pentágono no tardó en descubrir las actividades ilegales de Texaco, Ford y General Motors, pero sus respectivos directivos, solamente recibieron un leve tirón de orejas por parte de Roosevelt. En resumen, incluso el presidente de los Estados Unidos temía el poder de las grandes corporaciones y evitaba enfrentarse a ellas.

Ante esta sucesión de escándalos que evidentemente evidenciaban que la República española estaba librando una guerra totalmente sola, no solo contra los militares golpistas, sino contra la Alemania nazi y la Italia fascista, que además reciban el apoyo de poderosas empresas del propio Estados Unidos, ante la retracción de Gran Bretaña y Francia, cabe preguntarse como Roosevelt no reaccionó. Además, su propio embajador en España, Claude D. Bowers, no dejaba de reportarle regularmente informes donde denunciaba los crímenes fascistas y solicitaba apoyo para la República. La única hipótesis que a nuestro juicio se nos ocurre, es que seguía manteniéndose el discurso dominante del enfrentamiento entre «nacionalismo y comunismo», y que, pese a todo, incluso a las simpatías del propio presidente y a la evidencia de los hechos, aún se imponía el miedo a una España dominada por la URSS. Igualmente, no debe olvidarse el hecho de que, al igual que los directivos de las grandes corporaciones, la mayoría de los altos cargos y diplomáticos del «establishment» estadounidense eran de ideología netamente conservadora y fervientemente anticomunistas, cuando no directamente coqueteaban con el fascismo. De hecho, la prueba definitiva de que el embargo solamente beneficiaba a los franquistas, es que el propio Franco escribió

a Roosevelt para felicitarle por su «caballerosidad» tras la aprobación del embargo legal.

7. Miedo al fascismo y tardía reacción presidencial (1938-1939)

Sin embargo, como ya vimos, la historia de la política exterior estadounidense es la historia de las grandes contradicciones y de los vaivenes de última hora, y en el caso de Roosevelt, ello no será una excepción. A comienzos de 1938, cuando Franco (tras conquistar todo el frente Norte, retomar Teruel y partir en dos la zona republicana al llegar al Mediterráneo), toma una ventaja decisiva en la guerra y está próximo a dar la estocada final a la República, Gran Bretaña y Francia cada vez se encuentran más alejadas de la República y comienzan a mantener contactos secretos con las autoridades franquistas. Incluso la URSS cada vez envía con menor regularidad los vitales suministros que necesita la República para resistir, y parece que, salvo el presidente Negrín (que continúa proclamando «Resistir es Vencer»), ya nadie cree en la supervivencia de la República. A pesar de que Francia momentáneamente abre la frontera tras el fugaz retorno de Léon Blum al poder, con lo que los materiales de guerra soviéticos (que se habían acumulado durante meses en espera de poder entrar en España) permiten a Negrín y a Rojo organizar la audaz ofensiva del Ebro para dar una última batalla, el aislamiento internacional republicano, las penalidades que se viven en la cada vez más menguante zona republicana, y finalmente, la derrota en dicha última y decisiva batalla, aislan definitivamente a la República y anuncian su inminente caída.

Y es paradójicamente en este momento, cuando Estados Unidos y la administración de Roosevelt comienzan a caer en la cuenta de que tal vez hayan cometido un grave error, al servirle a Franco y a los fascistas la victoria en bandeja de plata con el embargo legal. Entonces, el presidente iniciará movimientos para aliviar dicho embargo y dar algo de oxígeno a la República. No obstante, será demasiado tarde para los republicanos españoles, ya que Franco está a punto de lanzar su ofensiva final sobre Cataluña, pero sí que resulta interesante analizar estos cambios de última hora en aras de profundizar en las tremendas contradicciones a las que se enfrentaba Roosevelt.

Encontramos dos factores esenciales para dicho cambio en materia de política exterior: factores geopolíticos y factores ideológicos. En primer lugar, geopolíticamente, a lo largo de 1938 se habían producido dos flagrantes claudicaciones de las potencias democráticas europeas frente a las potencias fascistas: tanto Gran Bretaña como Francia, habían tolerado en primavera la anexión nazi de Austria (Anschluss), y posteriormente en septiembre, habían firmado los pactos de Munich, aceptando la desmembración de Checoslovaquia y la invasión de la estratégica región de los Sudetes por Hitler. La política de apaciguamiento se encontraba en su momento culminante, y aunque el primer ministro Chamberlain,

de regreso a Londres, clamaba orgulloso que traía la paz, Roosevelt se encontraba muy preocupado por el hambre insaciable de las potencias fascistas y la claudicación de las democracias ante los desafíos nazi-fascistas.

En segundo lugar, ideológicamente, el mencionado paradigma dominante según el cual la guerra española era un enfrentamiento entre «nacionalismo y comunismo», estaba, por fin, cambiando a ojos de la Administración Roosevelt ante las pruebas evidentes y los propios informes del embajador Bowers, resultando en un nuevo paradigma que lo planteaba ahora sí en términos de «fascismo contra democracia». Y es que, el fascismo comenzaba a ser un peligro alarmante para Roosevelt, ahora sí, mucho más que el comunismo. Ello se debía principalmente a que la extrema derecha estaba prendiendo con fuerza en los países de Latinoamérica, y por ello, una victoria de Franco podría dar alas a los mismos (la «madre patria»), provocando que uno por uno los países Latinoamericanos fuesen cayendo bajo el mando de dictadores filo-fascistas, lo cual sí que suponía una amenaza de primer nivel para la seguridad de Estados Unidos, ya que ya no habría un océano separándole de la Alemania Nazi, sino que los fascistas estarían en su «backyard» (patio trasero). Como acertadamente señala el historiador Andreu Espasa, el mayor peligro para los ojos de Roosevelt sin duda era México. El país azteca, el único Estado a parte de la URSS que había decidido ayudar a la República Española, estaba gobernado por Lázaro Cárdenas, un político progresista, heredero de la Revolución Mexicana de 1911, que trataba (al igual que Roosevelt) de conjugar los ideales democráticos y socialdemócratas sin caer en el comunismo. El país vivía unas fuertes tensiones, entre un partido comunista que exigía a Cárdenas escorarse cada vez más a la izquierda, y al mismo tiempo, un sector reaccionario y filo-fascista que conspiraba contra el presidente y planeaba derrocarlo, acusándole de filo-comunista. Es decir, que en la lectura de la Casa Blanca, la situación de México era muy similar a la de España, y una victoria incondicional de Franco podría dar definitivamente alas a los golpistas anti-cardenistas para hacer lo propio en México, y un régimen fascista al sur del Río Grande amenazaría seriamente la seguridad de Estados Unidos, y además, elevaría los ánimos de los propios fascistas estadounidenses que, aunque minoritarios, también querían deponer a Roosevelt para sustituirlo por un líder autocrático. Sea como fuera, cualquiera de estos posibles acontecimientos arruinaría completamente la política de Buena Vecindad de Roosevelt hacia Latinoamérica.

Por todo ello, el presidente comenzaba a preguntarse si tal vez no habría cometido un error y si debería haber hecho caso desde el principio a las recomendaciones de su esposa Eleonor y de su embajador Bowers. Además, el senador Gerald P. Nye (de Dakota del Norte), aunque de convicciones inicialmente aislacionistas, se suma también a la facción pro-republicana y se dirige a Roosevelt, tratando de convencerle para que mueva ficha en su política hacia España, temeroso de la hegemonía europea que está logrando la Alemania nazi ante la retracción de las potencias democráticas (para Nye, una victoria militar de los

franquistas en España amenazaría seriamente la seguridad de Francia y de Gran Bretaña, al quedar rodeadas tanto la frontera meridional pirenaica como el enclave de Gibraltar por un régimen títere de Hitler, y por extensión, ello comprometería también a la propia seguridad de Estados Unidos). Tratando de reaccionar, durante la segunda mitad de 1938 el presidente Roosevelt comienza entonces a plantearse la necesidad de aplicar la ley de neutralidad con severidad, lo que de facto supondría extender el embargo de armas y suministros tanto a Alemania como a Italia por estar participando en la guerra civil del lado franquista. Ello, inevitablemente, le terminaría enfrentando con Hitler y Mussolini, y los diplomáticos estadounidenses en Europa (la mayoría, a excepción de Bowers, con un sesgo ideológico muy marcado hacia la derecha y partidarios de la política de No Intervención) frenan a Roosevelt en su intento de aplicar el embargo también a Alemania e Italia.

Entonces, Roosevelt reacciona cambiando de estrategia e intentando dar marcha atrás y terminar con el embargo legal que él mismo había promovido, ya convencido al fin de que la política de no intervención ha resultado una farsa que solamente beneficia al bando sublevado, ya que han podido obtener todo el armamento y material de guerra necesario de parte de las potencias fascistas, mientras que la República, ha sido la damnificada por el embargo, y apenas ha podido obtener material bélico por parte de la URSS y de México (y con cuentagotas). La idea de Roosevelt es: si no puedo impedir que Alemania e Italia suministren armas a Franco, al menos, que la República también pueda obtenerlas en otros mercados sin restricciones. Incluso habrá una portada de «The New York Times» en la que se asegura que el fin del embargo de armas es inminente, aunque éste nunca llegará a producirse (Roosevelt teme que levantar unilateralmente el embargo le enemiste con el Congreso y el Senado, y justo en este momento, se enfrenta a unas elecciones legislativas en las que debe asegurarse la mayoría en ambas cámaras).

En cambio, lo que sí hace Roosevelt en estos compases finales de la guerra para tratar de mantener a flote a la República, es comprar ingentes cantidades de plata española. Esto permitirá al gobierno republicano financiar parte del esfuerzo bélico para prolongar la batalla del Ebro hasta noviembre de 1938. Además, durante el invierno de 1938, el más duro para la retaguardia republicana, Roosevelt y su esposa fletan varios buques bajo bandera estadounidense que contienen grandes cantidades de ayuda humanitaria, con el objetivo de que la retaguardia republicana no colapse por inanición. Dichos barcos llegan finalmente a Barcelona y a Valencia, y aunque a estas alturas la derrota republicana es solo cuestión de tiempo, puede que dicha ayuda humanitaria evitara un colapso de la zona republicana mucho más rápido (de hecho, muchos testimonios de civiles republicanos recordaron años después como pasaron muchísima más hambre durante la posguerra que en la guerra, ya que durante la contienda, cuando aún ondeaba la bandera tricolor en sus ciudades, podían beneficiarse de dicha ayuda humanitaria

de solidaridad con la República que llegaba en barcos estadounidenses). Con estas tímidas acciones, Roosevelt trataba de retrasar todo lo posible la victoria militar de los franquistas, o al menos, mitigarla.

No obstante, nada puede ya evitar la caída de Barcelona en enero de 1939, y tras la conquista del resto de Cataluña y de la isla de Menorca, el desenlace de la guerra a favor de Franco está decidido. Unas semanas más tarde, ya en marzo de 1939, el coronel republicano Casado da un golpe de Estado en Madrid y acaba con el gobierno de Negrín, lo que termina con cualquier intento de resistencia por parte del bando republicano. Los líderes comunistas son purgados por el propio Casado, y los restos del ejército republicano ya solo aspiran a lograr una paz honrosa con Franco, la cual nunca llegará. El colapso republicano es definitivo, y los líderes y militares que pueden, huyen en desbandada hacia el exilio huyendo de la represión de los vencedores.

No obstante, Roosevelt, como último gesto de solidaridad con la República, se resistirá a reconocer al gobierno de Franco mientras la bandera republicana siga ondeando en alguna ciudad de España. Gran Bretaña y Francia lo habían hecho el 28 de Febrero de 1939 (una vez completada la conquista de Cataluña), pero Estados Unidos no lo hará hasta el 1 de Abril de 1939, el mismo día que Franco anuncia oficialmente el final de la guerra. Es entonces, cuando el presidente le dice al embajador Bowers»: tú tenías razón, nos equivocamos con lo del embargo y no ayudando a los republicanos» Roosevelt pensó que tal vez podrían haber vendido armas a la República mediante el sistema de «cash and carry» (paga y transportalo tú mismo), lo que hubiese evitado polémicas con los aislacionistas, ya que la seguridad de EEUU en nada quedaba comprometida. Bowers, tras la victoria de Franco, dimitirá como embajador en España, al no sentirse moralmente capaz de representar a Estados Unidos ante el nuevo Estado franquista. Por su parte, Eleanor, trató hasta el último momento de persuadir a su esposo para que realizase gestiones para salvar la vida de los cargos republicanos que habían sido capturados por Franco (aunque en ningún caso lo consiguió).

8. Conclusiones

Las contradicciones de la política exterior de Roosevelt en relación a la guerra civil española no sirvieron para frenar al fascismo y proteger la democracia, pero a la postre, sí que permitieron una necesaria reflexión para conjugar a partir de entonces los intereses geopolíticos y los planteamientos ideológicos, y sobre todo, para preparar el terreno para ejercer definitivamente el futuro liderazgo estadounidense a nivel mundial, en sustitución del decadente Imperio británico.

Roosevelt, que simpatizaba con el bando republicano y que además tenía en su círculo interno a grandes defensores del mismo como su esposa Eleanor o el embajador Bowers, fue preso sin embargo de las consecuencias de la crisis

económica, la peligrosa coyuntura de los años 30, las insalvables contradicciones de la política exterior estadounidense y las dificultades para conjugar sus necesidades electorales y los intereses de los grandes grupos empresariales con los anhelos de la opinión pública y de los sectores progresistas que le pedían ayudar a frenar el fascismo en España. Igualmente, en el terreno latinoamericano, supo finalmente leer el peligro que entrañaba la progresiva implantación del fascismo, aunque para la República española ya era demasiado tarde. No obstante, la reacción final de Roosevelt, aunque tardía, sentó las bases para la posterior reacción democrática y antifascista que sería protagonizada en Europa por Churchill y De Gaulle, y que junto al papel decisivo de la URSS, permitió articular un frente antifascista que a mediados de la II Guerra Mundial logró dar la vuelta a la contienda bélica, y finalmente, derrotar al fascismo en todos los frentes. Roosevelt no sobrevivió para ver la victoria final sobre Alemania y Japón, pero su legado pervivió durante muchas décadas, y hoy la mayoría de historiadores coinciden, en que su transición hacia una política exterior intervencionista permitió sentar las bases de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la posterior Declaración de los Derechos Humanos (DDHH).

No obstante, para desgracia de los demócratas españoles, su sucesor Harry Truman no siguió los planteamientos rooseveltianos finales en cuanto a la cuestión española. Las nuevas necesidades geopolíticas de la Guerra Fría sustituyeron nuevamente el paradigma antifascista por el anticomunista, y Franco, de paria internacional (Roosevelt y Stalin planteaban incluso derrocarlo para que corriese la misma suerte que Hitler y Mussolini, siempre y cuando el gobierno republicano en el exilio lograra una cierta unidad) pasó progresivamente a convertirse en un vasallo útil para la Casa Blanca en la lucha contra el Kremlin. La nueva «doctrina de la contención» (definida por George Kennan) llegó hasta tal punto que, durante la «caza de brujas» del senador McCarthy en la década de 1950, la propia Eleanor Roosevelt (ya viuda de su esposo) fue investigada por supuestas actividades filo-comunistas. Peor suerte sin duda corrieron muchos de los supervivientes de la Brigada Lincoln, ya que su país no solo no los condecoró como héroes, sino que los persiguió (y a muchos incluso los encarceló) por pertenecer a organizaciones de corte izquierdista, a pesar de que habían arriesgado su vida en la lucha contra el fascismo y habían contribuido a promover lo que en la actualidad llamaríamos el «poder blando» de Estados Unidos.

Además, esta política de Estados Unidos en contra de la democracia española también ha tenido sus repercusiones en nuestro propio país, las cuales llegan incluso hasta la actualidad. Casi 100 años después de la guerra civil española, gran parte de la izquierda (heredera, con todos los matices que se quiera, de los republicanos españoles) enarbola aún un fuerte antiamericanismo debido justamente a que Estados Unidos contribuyó a la destrucción de la democracia republicana, y posteriormente, al apuntalamiento de la dictadura franquista mediante los Pactos de 1953 (acuerdos diplomáticos a través de los cuales Estados Unidos

estableció bases militares en nuestro país, y a cambio, promocionó la integración del régimen franquista en la sociedad internacional).

En resumen, cuando la guerra civil española pudo llegar a ser la detonante de un conflicto europeo a gran escala, la política exterior de embargo y neutralidad del presidente Roosevelt (en consonancia con la política de No Intervención de Gran Bretaña y Francia) apostaba por mantener la seguridad nacional, y no tanto por defender la democracia en el orden internacional, a pesar de la propia ideología internacionalista wilsoniana del presidente. El resultado fue que su política exterior terminó siendo muy ambigua y contradictoria, y su falta de determinación durante la mayor parte de la contienda española contribuyó a la victoria final de Franco, aunque no fuese lo que Roosevelt deseaba. Fruto de ello, en los compases finales del conflicto, Roosevelt se dio cuenta de su error y trató de enmendarlo en el último momento, aunque ya fuese demasiado tarde para salvar a la República. Esta contradicción entre realismo e idealismo, entre aislacionismo e intervencionismo, acompañará a la política exterior estadounidense también en su nueva etapa de hegemonía mundial, pero Roosevelt fue sin duda el primer gobernante que se percató de que Estados Unidos, si quería aspirar a la hegemonía ideológica (y no solo económica y militar) debía erigirse en defensor de los regímenes democráticos, y precisamente, tomó conciencia de ello debido a los errores cometidos en España. De hecho, aún hoy en día, la política exterior estadounidense es presa de dicha contradicción (en el debate entre neorrealistas y neocons en el campo conservador o entre idealistas y asertivos en el progresista), es decir, el eterno debate entre el aislacionismo o el intervencionismo.

Como epílogo a este trabajo, y en línea con la tesis que he tratado de plantear, quisiera citar textualmente las reveladoras palabras del presidente Roosevelt en el discurso del Estado de la Unión, pronunciadas el 4 de Enero de 1939 (aún existiendo la República Española). Dichas palabras, reconocen el garrafal error cometido por su administración con respecto a España: «Hemos aprendido que, cuando deliberadamente tratamos de legislar la neutralidad, nuestras leyes pueden aplicarse desigual e injustamente, brindando ayuda al agresor y negándosela a la víctima».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL ANEXO I

* No confundir con la bibliografía general de la memoria de investigación

ALSOP, JOSEPH. 2015: *Franklin Delano Roosevelt*. Torres de Papel.

ANDERSON, PERRY. 2013: *Imperium et consilium: la política exterior norteamericana y sus teóricos*. Editorial Akal.

AYUSO, MIGUEL. 2016: *La olvidada historia de Torkild Rieber*. https://www.el-confidencial.com/alma-corazon-vida/2016-03-24/ni-hitler-ni-mussolini-texaco-fue-el-aliado-crucial-de-franco-en-la-guerra-civil_1172972/

BALLESTEROS, ROSA. 2021: *Eleanor Roosevelt, algo más que Primera Dama*. <https://www.malagaldia.es/2021/06/07/eleanor-roosevelt-algo-mas-que-primeira-dama1962/>

BOSCH, AURORA. 2015: *Miedo a la democracia: Estados Unidos ante la II República y la guerra civil española*. Crítica.

BOWERS, CLAUDE. 2019: *Mi misión en España: en el umbral de la IIGM*. Arzalia Ediciones.

CARROLL, PETER. 2018: *La odisea de la Brigada Abraham Lincoln: los norteamericanos en la guerra civil española*. Espuela de Plata.

COX, ROBERT. (2013): *Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales*. Universidad Autónoma de Madrid.

ESPASA, ANDREU. 2019: *Estados Unidos en la guerra civil española*. La Catarata.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, DAVID Y PALOMARES, GUSTAVO. 2021: *Imperium: la política exterior de los Estados Unidos del siglo XX al XXI*. Tirant Lo Blanch.

HUNT, MICHAEL. 2016: *La ideología en la política exterior de Estados Unidos durante el siglo XX*. http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion13/02_Michael_H_Hunt_pp27-76.pdf

JORGE, DAVID. 2019: *Inseguridad colectiva: la Sociedad de Naciones, la guerra de España y el fin de la paz mundial*. Tirant Lo Blanch.

KRALES, EDWIN. 2008: *Las empresas transnacionales de EEUU y la II República Española*. <https://www.sinpermiso.info/textos/las-empresas-transnacionales-de-eeuu-y-la-ii-republica-espanola>

PEREIRA, JUAN CARLOS. 2009: *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel,

PIZARROSO, ALEJANDRO. 1993: *La propaganda en la guerra civil española*. Eudeba.

PRESTON, PAUL. 2015: *La República asediada: hostilidad internacional y conflictos internos durante la guerra civil española*. Península.

SANZ DÍAZ, CARLOS. 2022: *Breve historia de Estados Unidos*. La Catarata.

TUSELL, JAVIER. 1991: *Roosevelt y Franco*. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFSerie5-F9FE6C8B-5E4D-FD69-E929-3DB-4F88C1F38&dsID=Documento.pdf>

VIÑAS, ÁNGEL. 2021: *El gran error de la República*. Crítica.

VIÑAS, ÁNGEL. 2010: *Al servicio de la República: diplomáticos y guerra civil*. MAEC.

VIÑAS, ÁNGEL. 2012: *La República en guerra*. Crítica.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La Posguerra Fría en los Balcanes: Occidente ante
la desintegración de Yugoslavia**

Julen Kenk Fernández

Madrid, septiembre de 2022

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el resultado de un año de intenso esfuerzo y dedicación. Una carrera de resistencia que empezó en octubre de 2021 con el inicio del Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Escuela Diplomática de Madrid. En este viaje he podido disfrutar del apoyo y compañía de personas, sin la cuales no hubiera alcanzado la meta. Por esta razón, este ensayo es en parte de ellos.

Quiero agradecer en primer lugar a mi familia por aguantar día y noche las inclemencias del tiempo y ser mi sostén. También debo darle las gracias a Celia, para quien tengo más que palabras, por sus ánimos, por estar siempre a mi lado y tenderme una mano en la que poder sujetarme.

Asimismo, me gustaría expresar mi más que profundo agradecimiento a Antonio Moreno Juste y, especialmente, a Carlos Sanz Díaz, quienes en su doble faceta como profesores y como confidentes han sabido guiar y dar forma a mis inquietudes a lo largo de este trabajo.

Por último, quisiera agradecerles a mis amigos del máster, que han corrido junto a mí en esta larga carrera, pero sobre todo a Rodrigo y Antonio por su ayuda e incombustible energía. La experiencia ha sido más amena y gratificante gracias a ellos.

La desintegración de Yugoslavia no se reduce a los eventos que sucedieron en 1991-1992, cuando se proclamaron las independencias de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia. Condensar más de diez años de historia en las páginas que siguen no ha sido una tarea sencilla, pero espero que esté a la altura y expectativas del lector.

RESUMEN

La desintegración de Yugoslavia ha despertado un gran interés no solo por haber sido la primera guerra en suelo europeo tras la Segunda Guerra Mundial, sino también porque se convirtió en el experimento para el nuevo orden internacional de la Posguerra Fría. Para situarse en el contexto, se repasa la historia de Yugoslavia desde su crisis hasta su disolución, analizando sus causas y alejándose de interpretaciones simplistas que las reducen a viejos odios étnicos. El presente trabajo estudia cuál fue el papel de las potencias occidentales en los compases finales de Yugoslavia, con especial atención en los principales países europeos, Alemania, Francia, Reino Unido, y en Estados Unidos. En 1991, la Comunidad Europea aspiraba a hablar con una única voz y Yugoslavia sería su oportunidad, mientras que Washington velaba por sí mismo. Con la evolución de la guerra, Estados Unidos recuperó su posición al frente de Occidente y se implicó directamente en los conflictos yugoslavos, influyendo en su desenlace de forma definitiva.

PALABRAS CLAVE: Yugoslavia, desintegración, Posguerra Fría, Occidente, Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido

ABSTRACT

The breakup of Yugoslavia has aroused great interest not only because it was the first war on European soil after World War II, but also because it became the experiment for the new post-Cold War order. In order to place itself in context, the history of former Yugoslavia from its crisis to its dissolution is reviewed, analysing its causes, and moving away from simplistic approaches that reduce them to old ethnic hatreds. This paper studies the role of the Western powers in the final stages of Yugoslavia, with special attention to the main European powers, Germany, France, the United Kingdom, and to the United States. In 1991, the European Community aspired to speak with one voice and Yugoslavia would be its opportunity, while Washington looked after itself. As the war evolved, the United States regained its position at the forefront of the West and became directly involved in the Yugoslav conflicts, influencing their outcome in a definitive way.

KEY WORDS: Yugoslavia, break-up, Post-Cold War, West, Germany, United States of America, France, United Kingdom

Capítulo I

INTRODUCCIÓN. UN PUENTE Y DOS ORILLAS

Un río discurre entre dos orillas. La fuerte corriente convierte en vano todo intento por vadearlo. A cada lado del río existe un mundo diferente, ajeno uno al otro. Con sus culturas propias y sus realidades. En el curso alto del río, allí donde los márgenes se estrechan, se alza un gran puente de piedra, inalterable al paso del tiempo, que conecta los dos mundos. Es «una valiosa construcción de belleza sin igual como no tienen ciudades más ricas y más transitadas [...]. Un eslabón indispensable en el camino que une Bosnia con Serbia y, más allá, a través de Serbia, con el resto de las provincias del imperio turco hasta Estambul»¹.

Así ilustra el escritor yugoslavo Ivo Andrić el milenario puente que data del siglo XVI y que convirtió en el protagonista indiscutible de su novela *Un puente sobre el Drina*. Incluso tiene un nombre propio que recibe del Gran Visir otomano que ordenó su construcción: el puente de Mehmed Paša Sokolović. En todo este tiempo, la obra —declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO— ha servido para unir las dos orillas del río, para comunicar mundos diferentes. Debido a su finalidad y a la inestimable labor de Andrić, el puente del río Drina sirve como símil de la historia de Yugoslavia y más concretamente de los años durante los que se extendió, bajo diferentes nombres, la República Federativa Socialista de Yugoslavia.

No muy lejos de allí, también en Bosnia-Herzegovina y durante el Imperio otomano, se erigió a mediados del siglo XVI un monumental puente sobre el río Neretva. Cumplió con su función de enlace entre mundos y culturas, conectando las dos partes de la ciudad de Mostar durante más de cuatrocientos años hasta que fue destruido. El puente voló por los aires en plena guerra de Bosnia, el 9 de noviembre de 1993, y con ello también el que había sido durante tanto tiempo el símbolo de la unidad de Yugoslavia². Las dos orillas volvían a ser mundos diferentes.

¹ Ivo Andrić, *Un puente sobre el río Drina* (Barcelona: RBA, 2010), p. 2.

² Chuck Sudetic, «Mostar's Old Bridge Battered to Death», *The New York Times*, 10 de noviembre de 1993, <https://www.nytimes.com/1993/11/10/world/mostar-s-old-bridge-battered-to-death.html>.

La historia de Yugoslavia y su desintegración a lo largo de la última década del siglo XX han despertado un gran interés, que se ha materializado en una más que abundante literatura. Sin embargo, con el paso del tiempo, la inmediatez de nuestra sociedad obligó a desviar la atención mediática del corazón de los Balcanes, a pesar de que tristemente aún hoy en día se siguen percibiendo las consecuencias de la disolución yugoslava. Una desintegración que se sitúa en un espacio, Europa del Este, y en un tiempo, tras la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría, de importancia trascendental para la historia mundial. Por ello, el colapso y la posterior disolución del Estado yugoslavo no se entienden si no se pone la mirada en el exterior.

Sobre esta premisa se ha investigado la literatura existente para tratar de descubrir cuáles fueron las respuestas y los intereses enfrentados de los países occidentales y de conocer hasta qué punto la desintegración de Yugoslavia y el papel de Occidente marcó el orden de la Posguerra Fría. Con este objetivo, la metodología empleada ha consistido en un detallado análisis de la bibliografía que estudia el tema. La aproximación a este campo se ha llevado a cabo atendiendo principalmente a su vertiente histórica, aunque se ha buscado complementar con una visión desde la disciplina de las relaciones internacionales. El enfoque ha querido reflejar una realidad política estatocéntrica, por lo que se han analizado esencialmente las perspectivas de las grandes potencias occidentales: Alemania, Francia, Reino Unido y Estados Unidos.

El presente trabajo consta de tres partes claramente diferenciadas. En el primer capítulo partimos de un marco teórico que nos sitúa en el final de la Guerra Fría y en el que se reflexiona sobre la significación de la desintegración de Yugoslavia en el nuevo orden internacional. La espiral de violencia en la que se sumió Yugoslavia —uno de los principales valedores del Movimiento de Países No Alineados— y su desaparición del mapa europeo evidenciaban un cambio de época.

En segundo lugar, recorreremos la historia de Yugoslavia desde el inicio de su crisis sistémica, a finales de los años setenta, hasta su deriva nacionalista y que condujo a una sucesión de guerras, cada una más destructiva. El segundo capítulo examina el contexto interno yugoslavo para comprender las causas que llevaron a la desintegración, basándose en una tesis multicausal.

Por último, los dos siguientes capítulos, que constituyen el grueso del trabajo, están dedicados al papel jugado por la Comunidad Europea, transformada en Unión Europea tras la implementación del Tratado de Maastricht, prestando especial atención a las actitudes del eje Berlín-París-Londres, y a Estados Unidos, que pasó a desempeñar un papel más asertivo y activo a partir de 1994, cuya máxima expresión fue la Guerra de Kosovo.

Capítulo II

¿UN NUEVO ORDEN EN LA POSGUERRA FRÍA?

*«Una era en la que las naciones del mundo, Oriente y Occidente,
Norte y Sur, puedan prosperar y vivir en armonía»*

George H. W. Bush, Presidente de Estados Unidos

*«La última parte del siglo fue una nueva era de descomposición,
incertidumbre y crisis»*

Eric J. Hobsbawm, historiador británico

Era otoño. Algunas hojas de los árboles se habían teñido de color ocre. Otras ya se habían caído. Solo unas pocas mantenían un cierto verdor de la primavera. Los vientos del Este soplaban más fuertes que de costumbre. Era 1989 y aquel otoño sería diferente a los anteriores. Una renovada ilusión por un futuro de rebosante de cambios estaba brotando durante esos días de otoño. La luz que se encendió brilló con más intensidad el 9 de noviembre de 1989. Ese día caía el Muro de Berlín.

Los aires de cambio procedentes de Moscú dieron fuerza a la oleada revolucionaria que recorrió Europa del Este a lo largo de 1989. El fin de los regímenes comunistas en los antiguos satélites de la Unión Soviética marcó un antes y después en la historia europea y mundial. Sobre esto, el historiador Eric J. Hobsbawm señala que «los cambios habidos en 1989 y después no se debieron en esencia a tensiones nacionales [...] sino que nacieron principalmente de la decisión del régimen soviético de reformarse a sí mismo»³. En diciembre de ese mismo año se reunieron los presidentes de Estados Unidos, George H. W. Bush, y la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachov, en Malta para certificar el final de la Gue-

³ Eric J. Hobsbawm, *Naciones y Nacionalismo desde 1780* (Barcelona: Crítica, 2018), p. 177.

rra Fría y el comienzo de una nueva era de cooperación entre las dos superpotencias. Ante el desenlace del enfrentamiento, que había dividido el viejo continente durante medio siglo, y con la proclamada victoria de Occidente, una sensación de optimismo se extendió por Europa⁴.

En septiembre de 1990, el presidente estadounidense pronunció un discurso ante el Congreso en el que se hacía eco de ese optimismo. Bush anunció que «de estos tiempos de dificultades puede emerger nuestro quinto objetivo: un nuevo orden internacional, una nueva era libre de la amenaza del terror, más decidida en la consecución de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz»⁵. De hecho, el optimismo occidental llegó hasta el punto de que Francis Fukuyama, en un controvertido artículo, proclamara que la victoria de las democracias liberales occidentales en la Guerra Fría supondría el «fin de la historia»⁶. Como resultado, Estados Unidos se desempeñaría como garante del proyecto del nuevo orden y como potencia hegemónica, que entendida en términos de Antonio Gramsci se refiere a la «forma de dominación social, ideológica y cultural, centrada en el consentimiento de las clases subalternas»⁷.

Llegados a este punto es preciso dar una definición al concepto de orden internacional. Para el historiador Juan Carlos Pereira se trata del «conjunto de normas y reglas a través de las cuales se trata de buscar y alcanzar un funcionamiento regular, una estabilidad internacional, un equilibrio entre las potencias y una seguridad en el sistema internacional»⁸ y que se configura a través de valores comunes, una configuración de posiciones y fuerzas y la creación de instituciones legitimadoras del nuevo orden. De este modo, Estados Unidos, sirviéndose de su predominio internacional, configuró un nuevo orden en la Posguerra Fría basado en los valores occidentales, el multilateralismo a través de la ONU y la defensa de la seguridad global⁹. La primera prueba para este nuevo orden de posguerra llegó con la invasión de Irak a Kuwait, que provocó la condena de la comunidad internacional. La respuesta no se dejó esperar: Estados Unidos, respaldado por las Naciones Unidas y con el apoyo de la Unión Soviética, lideró una coalición militar que rápidamente se impuso sobre el régimen de Sadam Hussein. El espejismo cobraba visos de realidad.

⁴ Para un estudio general de la Guerra Fría, véase Odd Arne Westad, *La Guerra Fría: Una historia mundial* (Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2018).

⁵ George H. W. Bush, «Address Before a Joint Session of Congress», 11 de septiembre de 1990, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-11-1990-address-joint-session-congress>.

⁶ Francis Fukuyama, «The End of History?», *The National Interest*, n.º 16 (1989), pp. 3-18.

⁷ José Antonio Sanahuja, «Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica», en *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales*, ed. por P. González (Valencia: Tirant lo Blanch, 2020), p. 27.

⁸ Juan Carlos Pereira Castañares, «El estudio de la sociedad internacional contemporánea», en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, coord. por Juan Carlos Pereira (Barcelona: Ariel, 2018), pp. 52-54.

⁹ Rafael García Pérez, «Del «Nuevo Orden» de G. Bush al «Eje del Mal» de G. W. Bush (1991-2008)», en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, coord. por Juan Carlos Pereira (Barcelona: Ariel, 2018), p. 658.

Por su parte, Europa se enfrentaba a cambios de gran calado para su futuro más próximo. Según recoge el profesor García Pérez, Europa pasó de ser el escenario defensivo de la Guerra Fría al socio de Estados Unidos en su liderazgo mundial, garantizándole «respaldo político y material a la nueva política global»¹⁰. 1991 fue un año clave para el proyecto supranacional de la Comunidad Europea (CE), pues fue testigo de las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht que la transformarían en la Unión Europea. Justo cuando la nueva potencia europea emergía en el horizonte internacional y se mostraba dispuesta a ejercer un papel mucho más relevante tuvo que afrontar un bautismo de fuego que había llegado antes de lo previsto: la guerra había vuelto al continente y el escenario bélico era Yugoslavia, a las puertas de la CE.

Asimismo, el final de la Guerra Fría obligaba a las organizaciones de seguridad que se habían creado a ambos lados del Telón de Acero a replantear su *raison d'être*. Fruto de las grandes convulsiones que atravesaban sus antiguos miembros, el Pacto de Varsovia se disolvió durante la primera mitad de 1991. A su vez, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) debía afrontar una reconfiguración para adaptarse al nuevo escenario, que supuso una disminución de las tropas desplegadas en el continente y en la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, con el que pretendía acercar a los países de la antigua órbita socialista. Pese a la insistencia de Francia por liderar una alternativa puramente europea a la OTAN (la UEO, Unión Europea Occidental) y al interés soviético por impulsar la seguridad paneuropea a través de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), finalmente a la altura de 1995 la OTAN había conseguido afianzar su posición central dentro la arquitectura de seguridad europea, de paso limitando los movimientos de la CSCE, reconvertida en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en 1994. En este sentido, las guerras de secesión de Yugoslavia jugaron un papel revitalizador para una cuestionada OTAN¹¹.

Por último, a finales de 1991 se produjo una *zäsur* que sacudió los cimientos de la historia del siglo XX: Gorbachov anunció en un discurso televisado la disolución de la Unión Soviética. Esto tuvo una lectura clara para algunos intelectuales neoconservadores de Estados Unidos que no tardaron en hablar sobre el «momento unipolar» del nuevo orden¹². En este sentido, Bush destacaría en el discurso sobre el estado de la Unión de 1992 que «somos los Estados Unidos de

¹⁰ *Ibid.*, p. 659.

¹¹ Kori Schake, «NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative», *Contemporary European History* 7, n.º. 3 (1998), pp. 379-407. Sobre las posibilidades que brindaba impulsar el diálogo sobre la seguridad paneuropea a través de la CSCE en lugar de la CE y la OTAN, véase Laurien Crump, «A missed opportunity for a new Europe? The end of the Cold War and its consequences for Western European relations with Russia, in 1989 and the West Western Europe since the end of the Cold War», ed. por Eleni Braat y Pepijn Corduwener (Londres-Nueva York: Routledge, 2020), pp. 188-206.

¹² Kristina Spohr, *Post Wall, Post Square. How Bush, Gorbachev, Kohl, and Deng Shaped the World after 1989* (New Haven-Londres: Yale University Press, 2019), pp. 581-600.

América, el líder de Occidente, que se ha convertido en el líder del mundo. Y, mientras yo sea presidente, seguiré liderando el apoyo a la libertad en cualquier lugar, no por arrogancia ni por altruismo, sino por la seguridad de nuestros hijos»¹³.

Como se ha planteado, el contexto internacional no puede pasarse por alto para entender la desintegración de Yugoslavia. Según señala el profesor Francisco Veiga, el régimen yugoslavo «obtenía buena parte de su fuerza en la situación de enfrentamiento internacional entre el Este y el Oeste»¹⁴. Por ello, una vez terminada la Guerra Fría, Yugoslavia dejaba de ser un actor relevante para Estados Unidos. Así se comprende por ejemplo, que en un principio la respuesta estadounidense ante la disolución violenta de Yugoslavia se caracterizara por su pasividad. El foco de interés para Estados Unidos se encontraba en Oriente Medio y en el espacio postsoviético —debido a que se contemplaba el riesgo de proliferación nuclear tras el fin de la Unión Soviética— y no en Yugoslavia, que era considerada un asunto europeo¹⁵. Es más, tal y como revela la historiadora Kristina Spohr, había voces dentro de la administración Bush que preferían que la CE se hiciera cargo del desafío yugoslavo para así poner en evidencia la incapacidad europea a la hora de afrontar cuestiones de seguridad sin el apoyo estadounidense. Esta opinión se explica en el contexto de las disputas sobre el marco de seguridad común entre la OTAN y la UEO, impulsada especialmente por Francia¹⁶.

Estados Unidos tan solo se interesó por el conflicto balcánico cuando la desintegración violenta de Yugoslavia podía desestabilizar la disolución pacífica y controlada de la Unión Soviética. Por esta razón, la diplomacia estadounidense abogó por defender la unidad yugoslava hasta que quedó claro en 1992 que ese camino era inviable¹⁷. En cambio, Veiga se muestra mucho más crítico con las potencias occidentales, a las que acusa de no intentar evitar el colapso yugoslavo en los años 1989-1990 para así debilitar a la Unión Soviética, y que en última instancia desaparecieran los regímenes socialistas, y debido a la inviabilidad de implantar una terapia de choque neoliberal en el país balcánico¹⁸.

Con todo ello se pone de manifiesto que, a la altura de 1991, el nuevo orden de la Posguerra Fría estaba todavía en un proceso embrionario. El contexto internacional convulso y agitado de finales del siglo XX tuvo una gran repercusión sobre los acontecimientos que se desarrollaron en Yugoslavia, una potencia semiperiférica condicionada por la estructura del nuevo orden internacional. Si la

¹³ George H. W. Bush, «State of the Union Address», 28 de enero de 1992, <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-28-1992-state-union-address>.

¹⁴ Francisco Veiga, *La trampa balcánica* (Madrid: Grijalbo, 2002), p. 283.

¹⁵ García Pérez, *Op. cit.*, pp. 660-661.

¹⁶ Spohr, *Op. cit.*, p. 494.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 500-505; Carlos González Villa, *Un nuevo Estado para un nuevo orden mundial: la independencia de Eslovenia* (Granada: Editorial Comares, 2019), pp. 31-33.

¹⁸ Francisco Veiga, *El desequilibrio como desorden. Una historia de la Posguerra Fría* (Madrid: Alianza, 2015), pp. 74-75.

desintegración de Yugoslavia marca el inicio de la Posguerra Fría, la actuación de las potencias occidentales en el conflicto —ya sea en su vertiente mediadora, por medio de las intervenciones militares directas o de forma más velada, apoyando las movilizaciones populares— evidencia cómo en Yugoslavia jugó un papel destacado en la configuración del proyecto del Nuevo Orden Mundial¹⁹.

Las guerras de secesión yugoslavas fueron el laboratorio de operaciones, primero para el aparente orden multipolar, encarnado en la pujante CE/UE y la ONU, y después para la hegemonía estadounidense, cuya máxima expresión sería la guerra de Kosovo. Así pues, Yugoslavia —frecuentemente apartada a un segundo plano— ilustra el ensayo y error del nuevo orden liberal internacional y de cómo influyó en el orden de la Posguerra Fría. De un modo similar lo expresa el profesor James Gow, «it was the litmus test of a new world order in which the old world would be made to work better through international co-operation and in which new elements would be forged in the Yugoslav crucible»²⁰.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 544-550.

²⁰ James Gow, *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War* (Nueva York: Columbia University Press, 1997), pp. 2-3.

Capítulo III

UNA MIRADA AL INTERIOR

«La piedra se agrieta, el roble se rompe»

Himno yugoslavo

1. El camino hacia la ruptura

La historia del colapso de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y de su posterior disolución sitúa el comienzo más inmediato en el verano de 1991, pero el castillo de naipes que durante años había sido edificado en torno a la figura del carismático líder partisano Josip Broz Tito empezó a tambalearse unas décadas antes.

Es preciso retrotraerse atrás en el tiempo para mostrar cuáles fueron las piezas de dominó que cayeron y el orden en que lo hicieron. A este respecto Veiga, en su monumental estudio sobre el área balcánica, advierte sobre la multitud de «análisis apresurados» que señalaban la causa del colapso yugoslavo en su propia génesis como Estado nación con el primer proyecto monárquico del Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos de 1918²¹. De este modo, lejos de argumentar que la ruptura violenta de Yugoslavia se debe a los odios étnicos ancestrales entre los diferentes pueblos sudeoslavos²², a lo largo de estas páginas y siguiendo la tesis de Veiga se defenderá una explicación multicausal de los hechos.

La muerte de un anciano Tito, ocurrida el 4 de mayo de 1980, fue sin lugar a duda un punto de inflexión en la historia de la república socialista. Aun así, conviene distanciarse de análisis simplistas que explican que tras su desaparición, los nacionalismos —a los que habría sometido con mano de hierro— se vieron libres

²¹ Veiga, *Op. cit.*, 2002, p. 279.

²² Por ejemplo, en 1991 la prensa española recurrió frecuentemente a los «odios étnicos», a la historia violenta de la región y a la «artificialidad» del Estado yugoslavo para explicar el estallido de la guerra.

de toda atadura²³. Si bien es cierto que Tito había servido como «amalgama del sistema; el nexo entre élites republicanas y federales y entre élites ideológicas y burocráticas», y que su ausencia «dejaba a la prestigiosa diplomacia yugoslava sin su principal referente», no se puede señalar como causa exclusiva de la crisis sistémica yugoslava²⁴. El estudio tampoco se puede centrar únicamente en la grave crisis económica que azotaba el país desde finales de la década de 1970, ni tampoco analizarse solo desde la óptica política. Así pues, para Veiga «la respuesta más plausible reside en la combinación de todo ello y algo más [...], estaba mezclada la crisis económica, la incapacidad política, el factor internacional y, por supuesto, algunos rencores nacionalistas»²⁵. Asimismo, Woodward defiende que:

*«Yugoslav society was not held together by Tito's charisma, political dictatorship, or repression of national sentiments but by a complex balancing act at the international level and an extensive system of rights and of overlapping sovereignties. Far from being repressed, national identity and rights were institutionalized by the federal system, which granted near statehood to the republics, and by the multiple rights of national self-determination for individuals»*²⁶.

Las primeras piezas de dominó empezaron a caer en torno a 1968, en un contexto de gran agitación política. Los sueños liberalizadores se extendieron por Europa, cuyos epicentros estaban en París o Praga. No obstante, el viraje aperturista en Yugoslavia se remonta dos años antes, a 1966. El eterno líder y garante último de Yugoslavia, el mariscal Tito, se hacía mayor y era importante plantear la cuestión sucesoria. Los enfrentamientos entre conservadores y reformistas en el seno de la Liga de Comunistas Yugoslavos (LCY) terminaron con la destitución de quien hasta entonces se había postulado como favorito, el vicepresidente Alexander Ranković²⁷. Tras ello, en oposición a la línea conservadora y al centralismo de Ranković, se consolidó una tendencia descentralizadora en el país, pero que no estuvo acompañada de un proceso liberalizador ni democrático.

Además del problema sucesorio, a finales de esa década, Yugoslavia atravesó una importante crisis. Lo que en un principio era una reivindicación por una mayor autonomía cultural y lingüística pronto se convirtió en una baza política que las alas más nacionalistas de las diferentes repúblicas blandieron unas

²³ Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War* (Washington DC: Brookings Institution Press, 1995), p. 21; cf. V. P. Gagnon Jr., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s* (New York, Cornell University Press, 2004), pp. 31-46.

²⁴ González Villa, *Op. cit.*, p. 36.

²⁵ Veiga, *Op. cit.*, 2002, p. 280.

²⁶ Woodward, *Op. cit.*, p. 45.

²⁷ Para un análisis detallado del conflicto político entre «autoritarios» y «demócratas», véase Gagnon, *Op. cit.*, pp. 52-86.

contra otras y contra el poder central. Estas reclamaciones tuvieron su máxima expresión en el movimiento político de la Primavera Croata. Pese al significativo apoyo de los sectores reformistas y nacionalistas de Croacia, las movilizaciones fueron reprimidas por orden de Tito. No obstante, el líder yugoslavo, fiel a su juego de equilibrios, aunque castigó a los cuadros más liberales del partido croata, sí aceptó algunas de las demandas, en especial las económicas²⁸.

Poco después, las aspiraciones autonomistas y más descentralizadoras se verían recompensadas con la nueva carta constitucional de 1974. Esta constitución reforzaba el papel de los poderes de cada una de las repúblicas y provincias, lo que a la postre llevó a la consolidación de las oligarquías locales en detrimento del poder central. La nueva constitución suponía en palabras de Veiga «un sistema de toma de decisiones a nivel federal que debía basarse en el consenso interregional, garantizando el veto de repúblicas y provincias»²⁹. A su vez, la cuestión sucesoria parecía haber quedado zanjada con la aprobación del texto constitucional, que se encargaría de mantener la estructura política yugoslava tras Tito. Esto se lograría con una presidencia colegiada compuesta por nueve miembros: seis de las repúblicas, dos de las provincias autónomas y el presidente de la LCY, de la cual se elegiría al presidente nominal en base a un sistema de rotación anual. Sin embargo, los cambios que trajo consigo la Constitución de 1974 tampoco significaron un impulso democrático, sino que simplemente dieron respuesta a las presiones de las oligarquías comunistas regionales³⁰.

Con todo ello, la década de 1970 fue testigo de cómo los pilares que sujetaban la estructura yugoslava comenzaban a desmoronarse. La transición hacia una sociedad postindustrial, sumado a los efectos de las crisis económicas mundiales de 1973 y 1979, socavaron el progreso industrial y las expectativas de ascenso social fuera de las redes clientelares del partido. Incluso el contexto internacional dejó de ser propicio para la tercera vía yugoslava, puesto que el enfriamiento del conflicto Este-Oeste había dejado obsoletos el relato y la legitimidad internacional de la federación yugoslava. Frente a esta situación, las tensiones sociales y manifestaciones se hicieron frecuentes. Como resultado, las desigualdades entre las repúblicas más desarrolladas y aquellas subdesarrolladas se acrecentaron. Los celos sobre la redistribución económica ponían en entredicho el histórico lema yugoslavo de «Hermandad y unidad» que se afanaban en repetir desde Belgrado³¹. Calic sintetiza cómo la crisis económica y la parálisis política fueron un desencadenante del estallido del conflicto en 1989-1991:

²⁸ Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 281-291; cf. Marie-Janine Calic, *A History of Yugoslavia* (West Lafayette, Purdue University Press, 2019), pp. 223-239.

²⁹ Veiga, *Op. cit.*, 2002, p. 292.

³⁰ Calic, *Op. cit.*, 2019, 2019, p. 244. A la misma conclusión sobre la «descentralización sin democracia» llega Veiga en *Op. cit.*, 2002, pp. 281-291.

³¹ Calic, *Op. cit.*, 2019, pp. 240-248.

«Economic plight and the political incapacity to act perforated any willingness among the elite to compromise, accelerated the demise of legitimacy, enhanced the sense of meaninglessness, and intensified the loss of trust, all of which, in turn, undermined the central government's power to solve problems and produced reform gridlock. The pursuance of self-interest politics deprived the state of what little accountability it still had. The more complex and encompassing the crisis became, the more intransigently the adversaries behaved and the more improbable any strategies were to resolve it. Far more symptomatic for the situation was that all types of conflict were reinterpreted as genuine ethnopolitical antagonisms»³²

2. La década horribilis: la crisis sistémica de Yugoslavia

Los años 80 en Yugoslavia fueron de una gran agitación política, social y económica. La muerte de Tito el 4 de mayo de 1980 inauguró una década *horribilis* en la historia de la federación. Además de la desaparición del líder comunista, que había dejado en estado de shock al pueblo yugoslavo, seguían percibiéndose los efectos de la crisis económica en el día a día. En el terreno político, a medida que las opciones nacionalistas ganaban fuerza, temas que hasta entonces permanecían en un segundo plano, como la identidad, la soberanía, y los intereses nacionales, inundaron el debate político³³.

En este sentido, la religión y la historia adquirieron un papel relevante para justificar actitudes políticas e insistir en las diferencias insalvables entre los grupos nacionales que conformaban la *milieu* yugoslava. Durante la década de los ochenta se vivió un auténtico despertar religioso, la crisis política y de los valores del socialismo autogestionado dejó un vacío que rápidamente la religión se encargó de ocupar. En este contexto de efervescencia identitaria, «el nacionalismo proporcionó un medio eficaz para volver a transformar la identidad secular en afirmación religiosa»³⁴. Por ejemplo, la Iglesia Ortodoxa explotó los símbolos nacionales serbios y sus mitos fundacionales, a la vez que denunciaba los crímenes del régimen ustacha para resaltar la imagen de una Serbia victimizada³⁵. Así, de acuerdo con la profesora Calic, la historia se convirtió en un arma arrojadiza y manipulable que los voceros nacionalistas se encargaron de pregonar para evidenciar las atrocidades que había cometido el vecino y minimizar las suyas propias³⁶:

³² *Ibid.*, p. 265.

³³ Sabrina P. Ramet, *Balkan Babel: The Dissintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević* (Oxford: Westview Press, 2002), pp. 3-25.

³⁴ Calic, *Op. cit.*, 2019, p. 271.

³⁵ *Ibid.*, pp. 269-273.

³⁶ El historiador Ian Kershaw recoge la misma idea, en *Ascenso y Crisis. Europa, 1950-2017: un camino incierto* (Barcelona: Crítica, 2019), p. 431.

«In political confrontations it was rarely important what people and their forefathers had actually experienced. What counted was that interpretations of the past produced new perspectives of the present, which gave people a new orientation and generated ostensible legitimacy. The conflicts of the 1980s were not predestined to occur because of the bloody history of the Second World War, but because certain images of the past triggered fears that then affected and influenced people's thinking, feelings, and actions. To a degree they were instrumentalized deliberately by politics»³⁷.

A este respecto, en su obra *The Myth of Ethnic War*, Gagnon presenta una tesis original, muy crítica con las explicaciones «mainstream» de los medios de comunicación y revistas científicas que analizaban el conflicto en clave étnica. Sobre la historia, Gagnon sostiene una opinión similar a Calic, pues para él la «imagen de los grupos étnicos en conflicto incluso durante la Segunda Guerra Mundial debe considerarse como parte de una construcción selectiva e ideológica en la que los políticos e historiadores nacionalistas los presentan como actores»³⁸.

La agitación política de los años ochenta que culminó en la ruptura yugoslava tuvo como escenarios principales a las repúblicas serbia y eslovena, donde el protagonista fue el político serbio Slobodan Milošević. Licenciado en Derecho, Milošević destacó como banquero antes de entrar a la política. Era cercano al círculo de Ivan Stambolić, quien a la altura de 1980 se desempeñaba como jefe del gobierno serbio. Esta relación le permitió a Milošević escalar hasta las cotas más altas de poder en Serbia. De perfil tecnócrata, Milošević cambió la forma de hacer política, comenzando una suerte de populismo nacionalista. La constante apelación a la población, los baños de masas y las multitudinarias movilizaciones fueron su seña de identidad, mientras que el contenido de su política, imbuida de nacionalismo, abogaba por la ortodoxia marxista y el centralismo³⁹.

Desde mediados de los años ochenta, Kosovo pasó a ser uno de los temas centrales de la política yugoslava y en especial, en Serbia. Kosovo era una región en el interior de la república Serbia, y que, en virtud de la constitución de 1974, gozaba del estatus de provincia autónoma con capacidad de veto. Kosovo era un verdadero rompecabezas para las administraciones federal y republicana: aquejada de una grave desigualdad económica y de una falta de cohesión social, era también la fuente del incipiente nacionalismo kosovar. Otro problema era el relativo a la cuestión demográfica debido a que los serbios eran minoritarios y se sentían desplazados por una mayoría de población albanesa en rápido crecimiento. Además, Kosovo representaba un símbolo fundacional en el ideario nacionalista tanto albanés como serbio⁴⁰.

³⁷ Calic, *Op. cit.*, 2019, pp. 276-277.

³⁸ Gagnon, *Op. cit.*, p. 33.

³⁹ *Ibid.*, pp. 62-64; cf. Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 311-313.

⁴⁰ Véase *Ibid.*, pp. 303-311; cf. Calic, *Op. cit.*, 2019, pp. 258-260.

El nacionalismo serbio empezó a centrar su atención en Kosovo para denunciar el desamparo de los serbios frente a la discriminación de los dirigentes kosovares, de paso haciendo blanco de sus críticas a la estática cúpula política en Belgrado. En 1986, vio la luz el *Memorándum sobre la situación de Serbia en Yugoslavia*, un manifiesto político firmado por intelectuales serbios de cariz profundamente antiyugoslavo y antidemocrático y que proyectaba la imagen de Serbia como la víctima del sistema. Aunque el panfleto fue denunciado por los figuras prominentes del partido, incluido Milošević, revela cómo el nacionalismo y las cuestiones identitarias impregnaban cada vez más el debate político. Gagnon vincula esta estrategia comunicativa del ala conservadora de la Liga de Comunistas Serbios, liderada por Milošević para desarticular a la mayoría de reformistas del partido⁴¹.

A principios de ese año, Milošević había sido elegido al frente de la Liga de Comunistas Serbios para suceder a su mentor, Stambolić, quien pasó a ser el miembro serbio de la presidencia colectiva de Yugoslavia. Desde su nueva posición, Milošević se sirvió del control de los medios de comunicación, la manipulación política y las manifestaciones multitudinarias para frustrar el programa reformista. Tras derrotar al ala reformista y forzar la dimisión de Stambolić, Milošević certificó el ascenso de su estrella⁴².

Entretanto, en la vecina Eslovenia la vida cultural, marcada por la eclosión de movimientos sociales, vivía una auténtica ebullición nacionalista que demandaba avanzar hacia una mayor autonomía y democratización del sistema. Además, según muestran críticamente los profesores Veiga y González Villa, la adversa coyuntura económica que atravesaba Yugoslavia debilitaba poco a poco los lazos entre Eslovenia —con diferencia la república más rica— y el resto del país⁴³. En lo político, la postura eslovena se encontraba en las antípodas de la serbia. Si Serbia presionaba por la recentralización, Eslovenia se erigió como el principal baluarte del federalismo y la descentralización. Ambas repúblicas pugnaban por un imprimir su sello a la federación, aunque el compromiso esloveno hacia la unidad yugoslava cada vez era más cuestionable, como demuestra la publicación del manifiesto político *Contribuciones para el programa nacional esloveno*. A finales de los ochenta, los enfrentamientos entre el Ejército yugoslavo y la influyente intelectualidad eslovena terminaron por dar la puntilla a las relaciones entre república y federación⁴⁴.

Como reacción a la presión reformista que emanaba desde Eslovenia, Milošević entró en acción con una campaña agresiva mediante la cual pretendía

⁴¹ Al poner el foco en los enfrentamientos entre las élites políticas, esta tesis refuta las grandes movilizaciones étnicas que se presupone al nacionalismo serbio. Véase Gagnon, *Op. cit.*, pp. 61-72

⁴² *Ídem*; cf. Veiga, *Op. cit.*, pp. 312-315.

⁴³ *Ibid.*, pp. 317-318; González Villa, *Op. cit.*, pp. 48-64.

⁴⁴ Sobre la «primavera eslovena» véase, Allan Little y Laura Silber, *The Death of Yugoslavia* (Londres: Penguin Books, 1995), pp. 49-59. Para un estudio detallado sobre el proceso soberanista esloveno véase, González Villa, *Op. cit.*, pp. 48-110.

hacerse con el control de la mayoría del voto federal en las demás repúblicas. Fue la llamada «revolución antiburocrática». Los líderes comunistas regionales eran presionados por manifestaciones organizadas hasta que, forzados a dimitir, eran reemplazados por hombres cercanos a Milošević. De esta forma, en poco tiempo Serbia pasó a controlar el voto en Voivodina, Kosovo y Montenegro, e incluso amenazaban con extender la «revolución antiburocrática» a Bosnia⁴⁵.

En este contexto de excitación política, espoleada por los medios de comunicación y las élites políticas de Serbia y Eslovenia, «los diversos problemas sociales se manifestaban también como problemas interétnicos»⁴⁶, socavando las bases de la convivencia yugoslava. Sin embargo, al proyecto federal todavía le quedaba su canto del cisne: Ante Marković, quien fue elegido en 1989 como primer ministro de Yugoslavia. El ambicioso programa de reformas de Marković tendente a implantar una economía de libre mercado, contó con el apoyo de las potencias occidentales, especialmente de Estados Unidos y sus asesores neoliberales⁴⁷. Asimismo, Marković era una figura liberal y antinacionalista que gozaba de una gran popularidad en todo el país. Pero su estrella había llegado tarde y los éxitos obtenidos en el plano económico y social no pudieron ser capitalizados en una esfera política que pronto iba a entrar en estado de parálisis⁴⁸.

El escenario para ello fue el XIV Congreso de la Liga de Comunistas Yugoslavos celebrado en enero de 1990, donde se libró una acalorada batalla entre conservadores y reformistas que acabó con la delegación eslovena abandonando la sesión plenaria. Ante la negativa de los croatas de continuar, el congreso no volvería a reanudarse. La convocatoria de elecciones multipartidistas en Croacia y Eslovenia para la primavera de ese mismo año supuso la estocada final para la LCY, cuyas distintas ramas regionales se reconstituirían como partidos cercanos a la socialdemocracia⁴⁹.

A lo largo de 1990 se celebraron las elecciones en cada una de las repúblicas y en todas, los ganadores fueron las respectivas agrupaciones nacionalistas. El popular Marković fundó un partido para concurrir a las elecciones, pero no pudo cosechar los éxitos de su proyecto de reforma federal. Sin embargo, según Gagnon, los resultados electorales no evidencian una clara voluntad etnonacionalista, sino que obedecen al deseo de cambio político, a la ley electoral que favorecía al ganador y a que los partidos vencedores abanderaron un nacionalismo moderado. Aunque esto es matizado por González Villa para el caso esloveno, al señalar que allí el discurso etnonacionalista acabó desplazando otras reivindicaciones

⁴⁵ Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 60-73; cf. Gagnon, *Op. cit.*, pp. 69-77.

⁴⁶ González Villa, *Op. cit.*, pp. 50-51.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 112-115; Veiga, *Op. cit.*, 2015, pp. 73-76.

⁴⁸ González Villa, *Op. cit.*, pp. 112-126; Gagnon, *Op. cit.*, pp. 35-51.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 83-85. Para una relectura crítica con la delegación eslovena, vid. González Villa, *Op. cit.*, pp. 99-101. Tanto González Villa como Gagnon subrayan la raíz política del enfrentamiento y se alejan de un análisis netamente nacional.

sociales y económicas⁵⁰. De los resultados de las elecciones, como recoge Carlos Taibo, se vislumbran tres modelos diferentes. En primer lugar, en Eslovenia triunfó la coalición nacionalista DEMOS, aunque el cargo de presidente recayó en el pragmático político⁵¹, antiguo líder comunista, Milan Kučan, y en Croacia, el partido nacionalista Unión Democrática Croata (HDZ), con Franjo Tudjman al frente, de tendencias rupturistas. Por su parte, en Serbia y Montenegro se mantuvieron las tradicionales fuerzas comunistas reconvertidas. Por último, se formaron gobiernos de coalición en Bosnia, entre los tres partidos nacionalistas —serbios, musulmanes y croatas— y en Macedonia, entre los herederos de la Liga de Comunistas y los nacionalistas⁵².

3. «Yugoslavia ya no existe»: de las independencias a las guerras

Los primeros pasos hacia la independencia se dieron en Eslovenia en 1989, año en el que se aprobó unilateralmente un paquete de enmiendas constitucionales que restringía los poderes federales y simplificaba el derecho de secesión. En un principio estos cambios apuntaban hacia una confederación, pero la independencia también estaba en la mente de los actores políticos eslovenos⁵³. Y así quedó claro, cuando en el verano de 1990, los parlamentos croata y esloveno aprobaron declarar su soberanía. El camino lo marcaba de nuevo Eslovenia, que convocó en diciembre un referéndum. El éxito fue rotundo, hasta el punto que el líder de DEMOS, Jože Pučnik, vaticinó antes del recuento que «Yugoslavia ya no existe». Días después, los resultados confirmaron un 88,5% de apoyo a la independencia⁵⁴.

El siguiente paso que emprendieron Eslovenia y Croacia fue la militarización. Para ello, las repúblicas llevaron a cabo la transformación del antiguo sistema de Defensa Territorial en una suerte de ejércitos nacionales propios, diferenciados del Ejército Popular Yugoslavo (JNA). Pese a que el JNA se anticipó y desarticuló la Defensa Territorial croata, esto no fue óbice para que el proceso de militarización continuara. El gobierno croata recurrió entonces a las fuerzas policiales para constituir las como ejército, a las que previamente debió homogeneizar étnicamente. Además, las repúblicas aprovecharon la parálisis política de la presidencia colectiva yugoslava para evitar una actuación directa del JNA contra las fuerzas paramilitares. En este punto, el JNA actuaba prácticamente como la última institución yugoslava y estaba decidida a ser el garante de la unidad⁵⁵.

⁵⁰ Gagnon, *Op. cit.*, pp. 46-51; cf. González Villa, *Op. cit.*, pp. 104-107.

⁵¹ Sobre la transformación de los comunistas eslovenos, *vid. Ibid.*, pp. 89-95 y 101-110.

⁵² Carlos Taibo, *La desintegración de Yugoslavia* (Madrid: Catarata, 2018), pp. 48-49; Calic, *Op. cit.*, 2019, pp. 286-290.

⁵³ Woodward, *Op. cit.*, p. 110; González Villa, *Op. cit.*, pp. 89-95.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 136-139.

⁵⁵ Sobre la militarización de Croacia y Eslovenia, véase Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 113-128.

El vacío de poder en la presidencia colectiva originado por la dimisión del serbio Borišav Jović y el bloqueo al croata Stipe Mesić en el turno rotatorio agravó aún más la ya de por sí frágil situación. Ni siquiera los intentos de Marković por convenir una reforma constitucional y encontrar una solución pacífica, eso sí, preservando la apariencia yugoslavista, ni tampoco las propuestas de los presidentes de Bosnia y Macedonia parecían ya suficientes para unas impacientes élites eslovenas y serbias⁵⁶.

Por otra parte, el bloqueo federal fue el pretexto de Milošević para dejar de reconocer la autoridad de la presidencia⁵⁷. Veiga destaca que el presidente serbio «siguió apoyando al ejército federal [...] para controlar los restos de las fuerzas armadas federales y convertirlas en su propio ejército nacional», pues el objetivo ya no era preservar la unidad yugoslava, sino «reunir a los serbios de la federación en un único Estado nación», materializar el proyecto de la Gran Serbia⁵⁸. De hecho, Milošević le había garantizado a Kučan que no lucharía por mantener a Eslovenia en Yugoslavia⁵⁹. Asimismo, Milošević mantuvo una reunión secreta con Tudjman en Karadjordjevo en el mes de marzo de 1991. Aunque el contenido de las conversaciones sigue siendo objeto de disputa, se baraja que se pudiera haber acordado el reparto de Bosnia, puesto que ambos proyectos nacionalistas pretendían expandirse a costa bosnia y hasta junio de 1992 mantuvieron contactos al respecto. En cualquier caso, se ponía de manifiesto el final del proyecto yugoslavo⁶⁰.

El 25 de junio de 1991 se proclamaron las declaraciones coordinadas de independencia de Eslovenia y Croacia. Esa fue la mecha para el estallido de las guerras yugoslavas. La respuesta del JNA no se dejó esperar, pero esta se limitó en un principio a una demostración de fuerza. No obstante, los cálculos de la cúpula militar federal resultaron erróneos, pues no contaban con una tenaz resistencia por parte de las milicias eslovenas. Este conflicto recibió el nombre de Guerra de los Diez Días y puso en evidencia la debilidad del ejército yugoslavo. Finalmente, un JNA humillado se vio obligado a renunciar a sus objetivos militares y retirarse de Eslovenia por la presión internacional⁶¹.

A diferencia de Eslovenia, Croacia se había demorado con los preparativos de la independencia, y por ejemplo, no tenía listo un plan militar. La respuesta del JNA fracturó el programa secesionista croata, que aspiraba a llevarlo a cabo simultáneamente con los eslovenos. Además, la situación en Croacia era visiblemente más compleja debido a las reclamaciones de autonomía de los serbios de la

⁵⁶ Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 337-338, Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 161-164.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 139-142.

⁵⁸ Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 336.

⁵⁹ González Villa, *Op. cit.*, p. 223.

⁶⁰ Sabrina P. Ramet, «Disputes about the Dissolution of Yugoslavia and its Wake», en *Debating the End of Yugoslavia*, ed. por Florian Bieber, Armina Galijaš y Rory Archer (Surrey: Ashgate, 2014), p. 45.

⁶¹ Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 169-185; Francisco Veiga, *La fábrica de fronteras: guerras de secesión yugoslavas, 1991-2001* (Madrid: Alianza, 2011), pp. 40-45.

región croata de Krajina. A esto contribuyó la creación del Partido Democrático Serbio (SDS), en el que el ala radical y nacionalista de Milan Babić, apoyado desde Belgrado, desplazó a sus rivales más moderados⁶². Las tensiones crecieron a medida que se imponían las líneas de los extremistas en Zagreb y Belgrado, hasta que el conflicto terminó estallando en la Krajina. La rebelión serbia, cuidadosamente espoleada por Milošević, dio origen a la Guerra de Croacia, que se desarrolló entre 1991 y 1995. El JNA trató de interponerse entre serbios y croatas, aunque acabaría situándose gradualmente del lado serbio. Un alto al fuego alcanzado en 1992 frenó el empuje serbio y dio un tiempo crucial a Croacia para la reestructuración de sus fuerzas militares. En 1995, Croacia lanzó las operaciones militares Relámpago y Tormenta que finalmente superaron a las milicias serbias y al JNA⁶³.

La espiral de violencia terminaría extendiéndose a Bosnia, donde la guerra se prolongó entre 1992 y 1995. Bosnia era la república que representaba el ideal de convivencia multiétnica de Yugoslavia, con un 43,7 % de población musulmana, frente al 31,4% de serbios y 17,3% de croatas. La frágil alianza de los tres partidos nacionalistas que había ganado las elecciones en noviembre de 1991 y la necesidad de repartirse el poder siguiendo criterios étnicos desgastó la estructura política del gobierno bosnio. Una réplica de la escalada de tensiones de la vecina Croacia se viviría en Bosnia. Así, las posiciones extremistas acabaron imponiéndose en los partidos serbobosnio y bosniocroata⁶⁴.

La ruptura total llegó tras la declaración de soberanía que aprobaron el HDZ bosniocroata y el SDA musulmán en octubre de 1991, que el SDS boicoteó. El contexto, marcado por la Guerra de Croacia, facilitó la militarización de los tres grupos nacionales, donde destacaban sobre todo los serbobosnios, apoyados por un JNA en descomposición e instrumentalizado desde Belgrado, y las milicias serbias. Tras el referéndum de independencia de 1992, que los serbobosnios rechazarían, la guerra estalló. El conflicto adquirió una dimensión desconocida por la atención mediática internacional que generó y pese a los intentos mediadores, se produjeron episodios de limpieza étnica. La contienda primero enfrentó a los serbobosnios contra musulmanes y bosniocroatas, asistidos por Croacia. Aunque de forma paralela las posiciones extremistas de bosniocroatas y serbobosnios, representadas por las figuras de Mate Boban y Radovan Karadžić, mantuvieron conversaciones sin éxito durante la primera mitad de 1992 para buscar puntos en común sobre su ambición compartida: el reparto de Bosnia. Tampoco tardarían en surgir roces entre Zagreb y Belgrado con los respectivos gobiernos de la Hercegovina croata y de la República Srpska. Entre octubre de 1992 y febrero 1994,

⁶² Sobre la lucha por el control del SDS, *vid. Gagnon, Op. cit.*, pp. 140-148.

⁶³ Mile Bjelajac y Ozren Žunec, «The War in Croatia, 1991-1995», en *Confronting the Yugoslav Controversies*, ed. por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert (Indiana: Purdue University Press, 2012), pp. 230-271; Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 352-377.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 377-407.

evolucionó a una guerra a tres bandos, y por último, volvió a unir a croatas y bosnios musulmanes contra serbobosnios. El 14 de diciembre de 1995, los contendientes firmaron el Acuerdo de Paz de Dayton, con lo que se puso oficialmente fin a la guerra⁶⁵.

Sin embargo, los Acuerdos de Dayton patrocinados por la triunfante diplomacia estadounidense no trajeron estabilidad y paz a la región balcánica por mucho tiempo. Conviene no olvidar, tal y como subraya Veiga, que las Guerras de Secesión yugoslavas se desarrollaron a lo largo de diez años, entre 1991 y 2001⁶⁶. Tras una breve pausa, los conflictos se reanudaron en 1998, pero en esta ocasión el escenario fue Kosovo.

El proyecto que una vez fue Yugoslavia siguió en proceso de descomposición pese al interés de Serbia de aglutinar los restos que quedaban en pie. En 1992, se formó la República Federal de Yugoslavia —desprendiéndose de la pátina «socialista»— que englobaba las repúblicas de Serbia y Montenegro. Mientras que Kosovo, la región serbia de mayoría albanesa, que había sido germen de la erupción nacionalista en los años ochenta, permanecía bajo el férreo control yugoslavo. La abolición de su estatus como provincia autónoma en 1989 aumentó el descontento social y las tensiones con las autoridades serbias⁶⁷.

Aun así, Kosovo había desarrollado toda una estructura política y económica ajena a Belgrado que constituía una suerte de «estado paralelo» y estaba dominada por el partido moderado LDK. A este se opuso el Ejército de Liberación de Kosovo (UÇK), un grupo terrorista que aspiraba a la independencia por medio de la fuerza. El continuo flujo de armas desde la caótica Albania, sumado a la represión de las autoridades serbias y al creciente papel del UÇK fueron el caldo de cultivo para el estallido del conflicto, que se convirtió en una guerra abierta en 1998. El fracaso mediador de las potencias occidentales en Rambouillet ante la negativa serbia de aceptar las duras condiciones supuso la intervención militar de la OTAN, que no contaba con el respaldo de la ONU. La presión militar sobre Belgrado finalmente dio sus frutos y en junio de 1999, Milošević capituló. Los Balcanes se habían pacificado, pero aún faltaba un conflicto que llegaría en los albores del nuevo siglo⁶⁸.

La república de Macedonia había logrado su independencia de forma más silenciosa y por eso pasó bajo el radar de la opinión mediática occidental. En 1991, en plena desintegración de Yugoslavia, ganó el referéndum de independencia y proclamó su soberanía. En ese momento no se vio implicada en ningún conflicto,

⁶⁵ Para un detallado análisis de la guerra hasta 1994, véase Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 226-383.

⁶⁶ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 21-34.

⁶⁷ Sobre la cuestión kosovar bajo el régimen de Milošević, véase Dusan Janjić, Anna Lalaj y Besnik Pula, «Kosovo under the Milošević regime», en *Confronting the Yugoslav Controversies*, ed. por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert (Indiana: Purdue University Press, 2012), pp. 272-301.

⁶⁸ Veiga, *Op. cit.*, 2015, pp. 231-246; James Gow, «The War in Kosovo, 1998-1999», en *Confronting the Yugoslav Controversies*, ed. por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert (Indiana: Purdue University Press, 2012), pp. 302-345.

pero sí en controversias por su denominación con la vecina Grecia, a razón de la provincia griega homónima y que retrasaría el reconocimiento internacional hasta 1993. Tras el desenlace de la Guerra de Kosovo, guerrillas albanesas de veteranos combatientes del UÇK atacaron el norte de Macedonia argumentando la defensa de la minoría albanesa. El conflicto tuvo una menor envergadura en comparación con los precedentes más cercanos de Bosnia o Kosovo pero escaló rápidamente y amenazó con descontrolarse. No obstante, el apoyo diplomático occidental y la presión militar macedonia posibilitaron el establecimiento de un marco de paz en el Acuerdo de Ohrid⁶⁹.

⁶⁹ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 325-348; Zachary T. Irwin, «Macedonia since 1989», en *Central and Souteast European Politics since 1989*, ed. por Sabrina P. Ramet (Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press, 2010), pp. 328-357.

Capítulo IV

EUROPA ANTE LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA

«This is the hour of Europe —not the hour of the Americans...».

Jacques Poos, Ministro de Exteriores de Luxemburgo

La comunidad internacional no se quedó de brazos cruzados ante el inicio de la crisis en Yugoslavia que culminaría con un proceso sucesivo de guerras que se extendería durante un década. La comunidad internacional tuvo un papel muy destacado durante todas las fases de las guerras, implicándose en los momentos previos al estallido de violencia, impulsando los procesos de negociación y pacificación, contribuyendo a la escalada de tensiones, mediante la venta de armamento, o interviniendo directamente sobre el terreno.

Abordar este conflicto desde la perspectiva internacional supone asumir tres aspectos que, en gran medida, complican el análisis del conflicto. Por un lado, se debe tener en cuenta la gran profusión de Estados e instituciones multilaterales, con sus intereses y preocupaciones particulares, que participaron activamente durante la evolución de la contienda. Pese a ello, se distinguen tres principios comunes a todas las potencias: reticencia a involucrar tropas, deseo de contener la guerra y la aspiración de trabajar multilateralmente⁷⁰. A esto hay que añadir que las instituciones implicadas, pese a su independencia, estaban sujetas a la voluntad de sus Estados miembros. Es por esta razón, por la que el presente estudio tendrá un enfoque esencialmente estatocéntrico. Por otro lado, las relaciones de las potencias evolucionaron a medida que el conflicto se desarrollaba, es decir, sus actitudes y percepciones no fueron siempre lineales⁷¹. Por último, se debe entender la respuesta de cada uno de los países según su propia interpretación del conflicto. El debate académico con un trasfondo legal, que en buena parte sigue

⁷⁰ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 156.

⁷¹ *Ídem.*

dividiendo a los historiadores, se articula en torno a la naturaleza de la guerra. La disputa consiste en discernir si la guerra se trató de una guerra civil dentro del Estado yugoslavo, si, por el contrario, era una guerra internacional entre diferentes Estados surgidos a raíz de la desintegración de Yugoslavia, o si era una combinación de las dos anteriores⁷².

Los Estados e instituciones más involucrados en la desintegración de Yugoslavia fueron los occidentales, a excepción de la Unión Soviética y su sucesora, la Federación Rusa, y la propia Naciones Unidas. Esto se debe al factor geográfico, sito en el corazón del continente europeo, y también al factor geopolítico, en un contexto de optimismo en Occidente tras el triunfo de las revoluciones de 1989 en Europa del Este. Asimismo, las potencias occidentales comparten cierto grado de responsabilidad en la disolución de Yugoslavia. Aunque para la mayoría de autores, los líderes occidentales abogaron por preservar la integridad territorial yugoslava, otros son más críticos con el escaso compromiso occidental de evitar un colapso anticipado⁷³.

1. La fallida hora de Europa

La Comunidad Europea, que en virtud del Tratado de Maastricht de 1992 se convirtió en la Unión Europea, pujaba a inicios de la última década por erigirse como una nueva gran potencia en el orden de la Posguerra Fría. En 1990 se produjo la reunificación de Alemania y la caída del bloque soviético auguraba un futuro de profundos cambios en el horizonte europeo. Con Maastricht se inauguró la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que evidenció la aspiración de la UE de convertirse en un actor internacional de relevancia que actuara con una única voz. Así se entienden las declaraciones de Jacques Poos, ministro de Exteriores de Luxemburgo y presidente del Consejo de Exteriores de la CE, imbuidas en altas dosis de optimismo por la oportunidad que era la crisis yugoslava para consolidar el proyecto europeo. «This is the hour of Europe, not the hour of the Americans... If one problem can be solved by the Europeans, it is the Yugoslav problem. This is a European country, and it is not up to the Americans. It is not up to anyone else»⁷⁴. No obstante, el conflicto yugoslavo llegó a poner contra las cuerdas esta pretensión al revelar las discrepancias entre las principales potencias europeas. En los primeros compases del conflicto, la UE todavía estaba en pleno proceso de adaptación y estaba marcada por el debate federalismo/cooperación

⁷² Ramet, *Op. cit.*, 2014, pp. 41-42.

⁷³ Matjaž Klemenčič, «The International Community and the FRY /Belligerents, 1989-1997», en *Confronting the Yugoslav Controversies*, ed. por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert (Indiana: Purdue University Press, 2012), pp. 155-156.

⁷⁴ Josip Glaurdić, *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia* (New Haven-Londres: Yale University Press, 2011), p. 1.

gubernamental⁷⁵. Así, la PESC adoleció de una fórmula intergubernamental que exigía el consenso entre todos los Estados miembros, lo que impidió un enfoque común hacia el conflicto⁷⁶.

Para analizar la política de la UE hay que tener en cuenta que, por una parte, estuvo condicionada por su relación con Estados Unidos y por las políticas exteriores y los intereses de cada uno de sus miembros, especialmente de los más influyentes; y, por la otra, que se distinguen varias fases con un protagonismo claramente decreciente, a medida que se cedió la iniciativa, primero a la ONU y luego, a Estados Unidos.

En un primer momento, la Comunidad Europea se mostró dispuesta a desempeñar un papel protagonista en la crisis yugoslava. A lo largo de 1990 y durante la primera mitad de 1991, la CE y sus miembros presionaron por mantener la integridad territorial de Yugoslavia. Entre los alicientes por preservar la unidad yugoslava, la CE ofreció créditos y el nombramiento como miembro asociado. Esta insistencia de las potencias occidentales en la integridad yugoslava —pese a los primeros conatos de violencia— para Josip Glaurdić era fruto de su interés por mantener el statu quo y la estabilidad. Incluso señala que la obstinada respuesta occidental fue responsable en el estallido de violencia de finales de junio de 1991 porque presionó a Marković para que iniciara el conflicto contra Eslovenia y por no frenar el expansionismo de Milošević. Esto contrasta con la tesis de James Gow, quien considera a la escasa voluntad política de Occidente como culpable de la desintegración de Yugoslavia⁷⁷.

Según el planteamiento de Beverly Crawford, la CE disponía de tres cursos de acción diferentes para aproximarse a la crisis yugoslava. La primera alternativa consistía simplemente en no hacer nada, esperar a que la ONU mediara en el conflicto y entonces actuar de acuerdo con lo establecido por la organización internacional. La segunda opción era interpretar la contienda como una guerra civil, desempeñar un rol importante en la resolución regional del conflicto y preservar la integridad de Yugoslavia. La ventaja de esta opción es que brindaba la oportunidad de reforzar la coordinación y armonización de las políticas exteriores de la CE. La última alternativa pasaba también por coordinar una política común de la CE, pero tendente a acelerar la desintegración de Yugoslavia y después negociar una solución pacífica⁷⁸.

El consenso entre los doce países de la CE se quebró abiertamente tras la declaración conjunta de independencia de Croacia y Eslovenia el 25 de junio de 1991 y la reunión una semana después entre Kučan y el ministro de exteriores

⁷⁵ Kostas A. Lavdas, «The European Union and the Yugoslav Conflict: Crisis Management and Re-Institutionalization in Southeastern Europe», *Journal of Political & Military Sociology* 24, n.º 2 (1996), p. 227.

⁷⁶ Robert Dover, «The EU and the Bosnian Civil War, 1992-95: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy», *European Security* 14, n.º 3 (2005), p. 314.

⁷⁷ Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 171-172; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 2-3.

⁷⁸ Beverly Crawford, «German Foreign Policy and European Political Cooperation: The Diplomatic Recognition of Croatia in 1991», *German Politics & Society* 13, n.º 2 (1995), pp. 2-5.

alemán, Hans-Dietrich Genscher, no era sino un signo del cambio de perspectivas en Occidente⁷⁹. Imbuida todavía en un alto grado de excitación por las expectativas que había generado a su alrededor en su compromiso de mediación, la CE resolvió enviar la *troika* comunitaria a finales de junio, formada por los ministros de Exteriores de Luxemburgo, Italia y Países Bajos. Los objetivos de la *troika* eran resolver el bloqueo de la presidencia de Yugoslavia, la suspensión temporal de la implementación de las declaraciones de independencia y la retirada del JNA de Eslovenia. La burbuja en la que parecía vivir la diplomacia comunitaria se desinfló con el fracaso negociador de los viajes de la *troika* a Yugoslavia. Sin embargo, ante el creciente descontento de la opinión pública, la CE empezó a considerar la posibilidad del final de Yugoslavia. La presión comunitaria tuvo sus efectos al alcanzar el Acuerdo de Brioni entre Eslovenia y Croacia y Yugoslavia, con el que se puso fin a la Guerra de los Diez Días y se lograron los objetivos de la *troika*⁸⁰.

La CE no pudo saborear las mieles de Brioni por mucho tiempo porque la violencia volvió a estallar, esta vez en Croacia y aunque durante el verano trató de ignorarlo, finalmente se hizo insostenible⁸¹. Por ello, en septiembre la CE impulsó la celebración de una Conferencia de Paz en La Haya presidida por Lord Carrington como negociador. A pesar de los constantes intentos de encontrar una resolución pacífica del conflicto, la Conferencia de La Haya constató las enormes diferencias entre los actores europeos. Desde Bonn, la conferencia era concebida como un marco común para encauzar la disolución pacífica de Yugoslavia, mientras que para París y Londres era «un vehículo para la preservación de un aparente Estado yugoslavo común en el mayor territorio posible»⁸². El Plan Carrington estaba basado en una suerte de confederación asimétrica, o en palabras de Veiga, una «Yugoslavia a la carta», por el que cada una de las seis repúblicas decidiría sobre su plena soberanía o su grado de implicación en un hipotético marco confederal. Además, Carrington rechazó el reconocimiento unilateral de las independencias de las repúblicas hasta que se hubiera logrado un acuerdo conjunto, defendió la protección de los derechos de las minorías y se opuso a cualquier rediseño de las fronteras interrepublicanas⁸³. Esto último fue clave para que Milošević se negara a aceptar el Plan Carrington y las sucesivas variantes presentadas a lo largo de los siguientes meses.

En octubre de 1991, la intervención de la ONU, a través de su enviado especial Cyrus Vance, para ocuparse del proceso de pacificación y alto al fuego, permitió que la CE y Carrington se centraran en las negociaciones de paz y la consecución de un acuerdo político⁸⁴. La presión de la ONU daría sus frutos al

⁷⁹ Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 161-163; Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 155-172.

⁸⁰ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 50-53; Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 182-190.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 192-203.

⁸² *Ibid.*, p. 210.

⁸³ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 146-150.

⁸⁴ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 60-61.

alcanzar un alto al fuego en enero de 1992 y organizar el despliegue de los cascos azules en el marco de la operación UNPROFOR. Esto contrastaba con las crecientes disputas en el seno de la CE. Francia, deseosa de implantar su propia agenda y en línea con su «política de diferenciación»⁸⁵, ya en septiembre barajó la utópica intervención militar de la UEO. No obstante, se encontró con la negativa de Reino Unido que no quería ver cómo la UEO se convertía en el brazo de defensa de la política exterior de la CE. En el fondo de la cuestión estaban las reticencias del gobierno británico y del Partido Conservador hacia el proyecto integrador europeo⁸⁶.

Pese a lo expuesto en los anteriores párrafos, las principales fracturas entre los miembros de la CE se debieron al reconocimiento de las independencias. En vista de la intransigente postura serbia y la incapacidad para llegar a un acuerdo, se amenazó con hacer efectivo el reconocimiento en diciembre. Esto iba en contra a los objetivos franceses y británicos, que solo concederían el reconocimiento en el marco de la conferencia de paz, lo que levantó ampollas especialmente en Alemania. Allí, la opinión pública se volcó en favor de las independencias y llevó a que el gobierno del canciller alemán Helmut Kohl apoyara con firmeza el reconocimiento, de paso amenazando con hacer saltar por los aires la aparente unidad de una PESC a punto de ver la luz⁸⁷. En esta línea, Kohl se comprometió en público a reconocer las independencias croata y eslovena antes de Navidad, un movimiento apoyado por los gobiernos belga, italiano, austriaco y danés. Finalmente, la presión de Berlín logró su propósito, los ministros de Asuntos Exteriores de la CE, sin perder de vista el Tratado de Maastricht, se reunieron el 16 de diciembre. Como resultado, se acordó conceder el reconocimiento de independencia a las repúblicas yugoslavas que lo solicitaran y se encargó a la Comisión Badinter la evaluación del cumplimiento de los requisitos de respeto a la Carta de Naciones Unidas, al Acta Final de Helsinki, a los derechos de las minorías, a la desmilitarización y a la inviolabilidad e fronteras⁸⁸.

2. La autopercepción alemana

En un nuevo giro de guion, transcurrida tan solo una semana, Kohl anunció el 23 de diciembre que, de entre las cuatro repúblicas solicitantes, reconocería solo la independencia de Croacia y Eslovenia a partir del 15 de enero de 1992. A raíz de esto, Alemania fue objeto de duras críticas por parte de las otras grandes potencias occidentales y también de analistas y académicos. En primer lugar, para algunos autores influidos por la propaganda serbia, esta política alemana deriva-

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 158-159.

⁸⁶ Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 220-222.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 232-235; Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 151-158.

⁸⁸ Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 168-169; Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 262-270.

ba de una suerte de deseo hegemónico alemán de expandir su esfera de influencia. Sin embargo, esto pasa por alto que Alemania al principio fue una férrea defensora de la integridad territorial yugoslava, como han señalado acertadamente numerosos académicos, ya que estaba interesada en que Yugoslavia garantizara la estabilidad en Europa del Este y sirviera de ejemplo de una transición pacífica⁸⁹.

En un segundo lugar, se acusó a la política alemana de unilateralidad, aunque erróneamente, puesto que fue seguido por otros gobiernos, como el italiano⁹⁰. Además de que, por encima de todo, la baza de los reconocimientos consiguió frenar parcialmente la guerra en Croacia como defienden Gow y Glaudić. Una opinión contraria es la mantenida por Hans W. Maull, quien considera que el intento de detener los combates por medio de la internacionalización del conflicto al reconocer las independencias fue un fracaso. Esto se debió a la complejidad del propio conflicto —a la vez guerra civil y agresión externa— y a la incapacidad alemana de llevar la política reconocimiento hasta sus últimas consecuencias, esto es, la intervención militar por la prohibición constitucional⁹¹. Pero ciertamente las precipitadas formas de Bonn tuvieron dos repercusiones inmediatas⁹². Por un lado, socavaban la legitimidad de la Comisión Badinter y, por el otro, rompían toda pretensión de unidad de la PESC⁹³.

Entre las explicaciones a la inflexible política de Bonn, que se negó a ceder ante las presiones estadounidenses, destaca no solo la situación doméstica alemana, por las críticas de la oposición y las voces discordantes dentro del partido democristiano, sino también por la creciente desconfianza alemana hacia la fallida diplomacia de la CE⁹⁴. De hecho, Beverly Crawford considera que la política de reconocimientos surgió de la «espiral de desconfianza» entre los países de la CE, que atribuye al «insuficiente desarrollo de las instituciones comunitarias para la armonización de la política exterior y a las normas internacionales contradictorias sobre la autodeterminación y el reconocimiento de los Estados»⁹⁵. Crawford se desmarca de otros autores al restar importancia a la presión de la opinión pública y, por el contrario, señala a la élite política alemana. Sostiene que el consenso

⁸⁹ Josip Glaudić, «In Pursuit of Unity», *The RUSI Journal* 157, n.º. 1 (2012), pp. 74-76; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 166-167; Marie-Janine Calic, «German Perspectives», en *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, ed. por Alex Danchev y Thomas Halverson, (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), pp. 68-70.

⁹⁰ Esta cuestión es recurrente en la literatura, pero su veracidad ha sido cuestionada por varios autores, véase, Ramet, *Op. cit.*, 2014, pp. 46-47; Josip Glaudić, «Yugoslavia's Dissolution: Between the Scylla of Facts and the Charybdis of Interpretation», en *Debating the End of Yugoslavia*, ed. por Florian Bieber, Armina Galijaš y Rory Archer (Surrey: Ashgate, 2014), pp. 23-27. No obstante, Crawford defiende la tesis de la unilateralidad alemana, véase Crawford, *Op. cit.*, 1995, pp. 1-34; Beverly Crawford, «Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia», *World Politics* 48, n.º. 4 (1996), pp. 482-521.

⁹¹ Hanns W. Maull, «Germany in the Yugoslav crisis», *Survival: Global Politics and Strategy* 37, n.º. 4 (1995), pp. 125-127. Véase *Supra* cita 100, p. 33.

⁹² Glaudić, *Op. cit.*, 2011, pp. 270-271; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 170-172.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ Glaudić, *Op. cit.*, 2011, p. 272; Maull, *Op. cit.*, 1995, pp. 100-103 y 121-123.

⁹⁵ Crawford, *Op. cit.*, 1995, pp. 2-3.

popular sobre el reconocimiento de independencias a Eslovenia y Croacia no fue la causa, sino la consecuencia del consenso de la clase política, de los partidos del gobierno y los principales partidos de la oposición⁹⁶. Del mismo modo, Maull también destaca que la razón para el giro alemán se halla en los principios rectores de su política exterior: el impulso de las instituciones multilaterales, el pacifismo y la estabilidad⁹⁷.

Asimismo, la política exterior alemana estuvo guiada por su propia *autopercepción*, marcada esencialmente por el pasado nazi⁹⁸. Pero también la reciente reunificación alemana y cómo esta era percibida por los demás actores europeos jugó, según Veiga, un papel importante. Alemania argumentó en favor de las independencias manteniendo sus fronteras interrepúblicas, lo que no suponía de facto romper con el Acta Final de Helsinki, del mismo modo que la reunificación alemana era simplemente «un reencuentro histórico». Aunque paradójicamente, Tudjman y Milosevic mantenían conversaciones sobre el reparto de Bosnia⁹⁹.

Para entender la respuesta alemana es preciso atender a la clave interpretativa del conflicto, como coinciden Veiga y Gow. Alemania insistió en analizar el colapso yugoslavo como si fuera otra revolución de 1989, en la que la agresión procedía exclusivamente de los comunistas serbios y el JNA y que únicamente el reconocimiento de independencia a Eslovenia y Croacia podría disuadirlos. Según Glaurdić, el cambio de opinión del ministerio de Genscher, pasando de abogar por la unidad a impulsar las independencias, se debió a que la agresión serbia iba en contra de cada uno de los principios básicos de la política exterior alemana, lo que define Maull como «el poder civil»¹⁰⁰: autodeterminación pacífica, antiexpansionismo y antiirredentismo, y compromiso con las instituciones multilaterales europeas¹⁰¹. En el plano interno la interpretación alemana estuvo influida por el impacto emocional de la cuestión de autodeterminación —sensible por la reunificación alemana—, la numerosa presencia de inmigrantes croatas, y los intentos de Kohl de convencer a un público cada vez más escéptico del triunfo del Tratado de Maastricht¹⁰².

Sobre esto último, Paul Krieger relaciona directamente la política de reconocimiento alemán con la pretensión de proyectar la imagen de una Alemania fuerte en el seno de la UE, para así contrarrestar lo que parte de la opinión pública alemana entendía como el sometimiento de Kohl a Maastricht y al resto de po-

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 7-25.

⁹⁷ Maull, *Op. cit.*, 1995, pp. 125-127.

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 111-114; Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 156-169.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 114-118.

¹⁰¹ Glaurdić, *Op. cit.*, 2012, pp. 75-76.

¹⁰² Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 156-169; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 166-169.

tencias europeas. De hecho, la tesis de Krieger es que la política exterior alemana del reconocimiento era más bien reactiva, resultado de las presiones internas¹⁰³.

De igual forma, Calic matiza la firmeza y la voluntad de la política alemana, dado que al reconocer las independencias Alemania no estaba asumiendo una mayor responsabilidad, sino que consistía en «escapar de nuevos compromisos en el esfuerzo de mantenimiento de la paz». Esto enlaza con el intenso debate que se vivió en Alemania sobre la posibilidad de intervenir militarmente en el conflicto, puesto que la constitución alemana prohibía el despliegue de tropas alemanas fuera de sus fronteras. El gobierno de Bonn quería evitar una humillación similar a la sufrida durante la Guerra del Golfo, por lo que se mostró decidido a implicarse en las operaciones militares multilaterales, confirmado por el Constitucional alemán más tarde. Según Calic, las guerras de Yugoslavia propiciaron que el gobierno alemán reconsiderara la posición de Alemania en el tablero internacional y en el fondo subyacía la ambición alemana de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas¹⁰⁴.

Tras los reconocimientos, la política alemana sufrió una auténtica transformación pasando a tener un papel más secundario en la escena internacional. Esto fue el resultado de las numerosas críticas vertidas sobre su gestión, por lo que Alemania, preocupada por la percepción que otras potencias tenían de ella, decidió dar un paso atrás¹⁰⁵. A partir de ese momento, Bonn se centró en restablecer las relaciones entre los miembros de la UE, no herir las sensibilidades de otras potencias occidentales e impulsar un enfoque común. En esta última fase, el Grupo de Contacto que formarían Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia se convirtió en el vehículo de la participación alemana, pero su contribución fue más bien modesta¹⁰⁶. En cualquier caso, la crisis de Yugoslavia marcó la transformación de Alemania, en palabras de Gow, «from a humbled penitent to responsible giant in the framework of European policy»¹⁰⁷.

3. Del reconocimiento a la Guerra de Bosnia (1992-1994)

El 15 de enero de 1992, la Comisión Badinter transmitió los resultados de su informe por el que recomendaba reconocer las independencias de Eslovenia, Macedonia y Croacia, aunque mencionaba que esta última no cumplía todos los requisitos de protección de minorías. Tras ello, Eslovenia y Croacia fueron inmediatamente reconocidas por los países europeos. No sucedió lo mismo con Macedonia, que a razón de los recelos griegos —materializados en forma de veto en

¹⁰³ Wolfgang Krieger, «Toward a Gaullist Germany?: Some Lessons from the Yugoslav Crisis», *World Policy Journal* 11, n.º. 1 (1994), pp. 26-38.

¹⁰⁴ Calic, *Op. cit.*, 1996, pp. 52-75; cf. Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 172.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 172-173; Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 273-274.

¹⁰⁶ Maull, *Op. cit.*, 1995, pp. 99-100.

¹⁰⁷ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 182.

la CE— por la denominación homónima de sus provincias, muestra del carácter irredentista macedonio. Por ello, el gobierno heleno decidió imponer un régimen de sanciones económicas contra Skopje y paralizó todo reconocimiento de independencia, dejando a Macedonia en una suerte de limbo internacional hasta 1993. Por último, en cuanto a Bosnia, la Comisión sugirió la celebración de un referéndum que aclarara la situación, que se celebraría en abril¹⁰⁸.

En vista de que el siguiente punto conflictivo sería Bosnia, la CE llevó a cabo un último intento por encontrar una solución pacífica y prevenir lo que a todas luces podía convertirse en un avispero europeo. El encargo para entablar una nueva ronda de conversaciones recayó en el experimentado diplomático portugués, José Cutileiro. Las negociaciones auspiciadas por Cutileiro entre los partidos independentistas bosnios, como representantes de cada uno de los grupos étnicos de Bosnia, se prolongaron desde febrero hasta abril de 1992. El plan de Cutileiro abogaba por la cantonización de Bosnia, siguiendo el modelo suizo de cantones, por lo que cada grupo étnico mantendría su parcela de poder y el gobierno central tendría competencias limitadas. Como subraya Veiga, la solución confederal era un intento por recrear la experiencia yugoslava, lo que iba en dirección opuesta a la política europea de reconocimiento de las independencias¹⁰⁹. Para decepción de Cutileiro, el presidente bosnio Izetbegović acabó rechazando un plan que consideraba contrario a los intereses de los bosnios y que llevaría a la fractura de la unidad del país. En esta decisión jugó un papel clave el embajador estadounidense Warren Zimmermann, que influyó sobre Izetbegović al dejar entrever que Washington podría implicarse en su favor. Esto fue el inicio del cambio de política estadounidense para asumir su rol como hegemón del orden de la Posguerra Fría¹¹⁰.

Pese a que los resultados que arrojó el referéndum —boicoteado por los serbobosnios— daban una amplia mayoría a la independencia, no aliviaron las tensiones en Bosnia. Tras el fracaso de las negociaciones promovidas por Cutileiro las conversaciones se estancaron definitivamente. La guerra era ya inevitable. El 6 de abril de 1992 la CE reconoció la independencia de Bosnia, y al día siguiente, Estados Unidos hizo lo propio con Eslovenia, Croacia y Bosnia. A este respecto, Gow carga contra la falta de firmeza diplomática de la CE en estos meses por plegarse a la voluntad de Estados Unidos. Desde su punto de vista, el reconocimiento en abril era un error. De una parte era demasiado tardío porque debía haberse producido en enero, junto al resto de independencias y de otra parte, era precipitado porque dejaba al gobierno bosnio en una posición débil y frágil por culpa del embargo que pesaba sobre el país, pero cuyo principal damnificado era el gobierno legítimo de Izetbegović¹¹¹.

¹⁰⁸ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 171; Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 176-177.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 178-180.

¹¹⁰ Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 172-174.

¹¹¹ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 84-89.

Los enfrentamientos en Bosnia comenzaron el 1 de abril de 1992. Los serbobosnios con ayuda de las milicias paramilitares y la sección serbobosnia del JNA lanzaron una rápida ofensiva, que junto a las tácticas de limpieza étnica consistentes en provocar la huida de población bosnios musulmanes, facilitaron la expansión del territorio serbobosnio, pero se atascaría a la hora de tomar las grandes ciudades. Sarajevo, la capital bosnia, fue ejemplo de ello. Pese a los ataques serbobosnios permaneció en manos de los musulmanes y, por tanto, fue sometida a un largo, costoso e infructuoso asedio durante gran parte de la contienda. El sitio de Sarajevo se convirtió en el foco mediático por excelencia de la guerra de Bosnia, logrando atraer las miradas de todo el mundo. A partir de ese momento, el conflicto adquirió los tintes de una crisis humanitaria, lo que terminó de movilizar a las potencias occidentales y sobre todo a Estados Unidos, estremecidas emocionalmente por las imágenes que aparecían en la televisión¹¹².

En este contexto de parálisis internacional y presión humanitaria, el presidente galo François Mitterand, decidido a dar un paso adelante en la escena internacional, pasó a la acción. Mitterand viajó a Bosnia y aterrizó en el aeropuerto de Sarajevo, controlado por las fuerzas serbobosnias. Su intención era demostrar que las amenazas occidentales eran reales para presionar a los serbobosnios reabrir el aeropuerto y así garantizar la llegada de ayuda humanitaria. Pero además, esa acción estaba dirigida hacia los Estados de la CE más reacios a actuar en Bosnia y hacia el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Gali. El triunfo de Mitterand fue doble, primero al llegar a un acuerdo con los serbobosnios para entregar el aeropuerto y segundo al comprometer a una ONU reacia a implicarse de verdad en el conflicto¹¹³. La pasividad inicial de la ONU derivaba de la concepción de Gali de la guerra de Bosnia como «una guerra de ricos»¹¹⁴, mientras que Somalia o Ruanda pasaban por debajo del radar occidental. Aunque la acción de Mitterand terminó por convencer a Gali y al Consejo de Seguridad de extender las operaciones pacificadoras de la UNPROFOR a Bosnia¹¹⁵. Aun así, a lo largo de 1992 y 1993, las potencias occidentales no eran muy proclives a realizar una intervención militar directa y seguían apostando por la vía diplomático, lo que fue consecuentemente explotado por Milošević.

A medida que la presión intervencionista crecía en Occidente y los intentos mediadores de la CE y la ONU, bajo la forma de planes de paz, fracasaban, Estados Unidos adquirió un papel proactivo y mucho más relevante al frente de la escena internacional. El estreno para la reciente Unión Europea era amargo y cada vez parecía cada vez más sobrepasada. El punto de inflexión llegó a principios de 1994, cuando una granada sin identificar estalló en el centro de Sarajevo y mató

¹¹² Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 187-206.

¹¹³ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 90-98.

¹¹⁴ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 175.

¹¹⁵ Véase las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad: S/RES/758(1992), S/RES/761(1992) y S/RES/764(1992).

a varias decenas de personas. La UE condenó el ataque y acusó a los serbobosnios de estar detrás de él, pero sin medios militares a su alcance ni la voluntad de implicar a tropas nacionales, cedió a la OTAN la responsabilidad de lanzar el ultimátum. Desde entonces el protagonismo estadounidense se hizo evidente¹¹⁶.

4. Francia y la política de diferenciación

La política exterior francesa hacia el conflicto yugoslavo atravesó distintas etapas. Al principio se mostró una firme defensora de la integridad territorial de Yugoslavia, lo que le llevaría a mantener posiciones cercanas a la causa serbia y que fue causa de duras críticas por otros países de la CE, encabezados por Alemania. Luego, habida cuenta del recrudecimiento de la guerra en Bosnia, Francia pasó a erigirse como el principal valedor de los ataques aéreos sobre las posiciones serbobosnias¹¹⁷. Junto a esto, Olivier Lepick establece una distinción de dos fases. En una primera, Francia buscó promover sus objetivos a través de las organizaciones internacionales, «deseando encontrar una solución legal» a la crisis. En una segunda fase, Francia evolucionó hacia un enfoque intervencionista apoyando la formación de una coalición occidental que pusiera fin a la guerra¹¹⁸.

Del mismo modo que el resto de potencias, el objetivo último de Francia era poner fin a la violencia en Yugoslavia encontrando un desenlace justo para todos las repúblicas. Sin embargo, de forma velada subyacía un gran interés por hacer valer sus posturas, reafirmar su estatus e influencia como gran potencia en el nuevo orden y tener un papel protagonista en el escenario internacional. Esto lo definió Gow como la «política de diferenciación», que Francia buscó ponerla en práctica sobre todo impulsando su rol en el seno de las instituciones internacionales¹¹⁹.

Francia tenía un especial interés en el mantenimiento de la unidad yugoslava, además de por la lectura en clave doméstica por las implicaciones en Córcega, porque temía que una ruptura amenazara las reformas emprendidas por Gorbachov en la Unión Soviética y el aumento de las tensiones nacionales en Europa del Este, puesto que Yugoslavia era «una isla de estabilidad en una región volátil»¹²⁰. Asimismo, había cierta preocupación por las posibles repercusiones que podía tener en la política exterior alemana. Los diplomáticos franceses, con la mirada puesta en el proyecto integrador europeo, recelaban de un incremento de

¹¹⁶ Veiga, *Op. cit.*, 2002, pp. 450-456; Belén Lara Fernández, «La mediación de la Comunidad Europea y de la ONU», *Cuadernos de Estrategia*, n.º. 73 (1994), p. 62.

¹¹⁷ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 158.

¹¹⁸ Olivier Lepick, «French Perspectives», en *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, ed. por Alex Danchev y Thomas Halverson, (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), pp. 76-77.

¹¹⁹ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 159.

¹²⁰ Lepick, *Op. cit.*, p. 78.

la influencia de Alemania en el Este porque podría debilitar los lazos francoalemanes¹²¹.

En cuanto a la interpretación francesa del conflicto, Gow subraya que esta dependía de los objetivos e intereses propios y no tanto de los acontecimientos en Yugoslavia. Fiel a su «política de diferenciación», París trató de mantener los cauces diplomáticos abiertos con Belgrado y no culparles exclusivamente del estallido de la guerra con la intención de tener cierta influencia sobre Serbia, que a su vez servía para contrarrestar la política de reconocimiento de Alemania y asegurar su preeminencia en la CE y en el proceso de paz¹²². En la segunda mitad de 1991, al contrario que Berlín, el gobierno de Mitterand (junto con España, Reino Unido o Grecia, entre otros¹²³) se opuso a reconocer las independencias de Croacia y Eslovenia fuera del marco común de la paz. Aunque, finalmente, tuvo que ceder a las presiones alemanas para evitar romper la unidad de la política de la CE y en enero de 1991 formalizó los reconocimientos¹²⁴. Ahora bien, desde que la desintegración de Yugoslavia se hizo más evidente, se impondría en la interpretación francesa un enfoque *mitterandienne*, por el que se contemplaba como un «experimento destinado al fracaso inevitable»¹²⁵.

Hacia finales de 1991 y en los primeros meses de 1992, la opinión francesa se desplazó hasta una posición más beligerante y proclive al uso de la fuerza contra Serbia. De acuerdo con Gow, esto se debió a cuatro factores. En primer lugar, Roland Dumas, tachado de pro-serbio, fue sustituido por Alain Juppé, al frente del ministerio de Asuntos Exteriores, más cercano a la OTAN y pragmático con respecto al uso de la fuerza de la ONU. En segundo lugar, influyó el General Philippe Morillon, comandante adjunto de la UNPROFOR desplegada en Bosnia, quien se convenció de la importancia del uso de la fuerza. El tercer factor fue que Francia empezó a responsabilizar mayormente a Serbia de la continuación de la guerra. Por último, el factor decisivo fue la crisis humanitaria, mientras en Francia crecía la presión en favor de una intervención humanitaria¹²⁶.

Con el foco de atención francés puesto en la cuestión humanitaria y ante una guerra que no tenía visos de detenerse, Francia pasó a culpar a Serbia de la agresión contra Bosnia. Detrás de este cambio se entreveía el temor del gobierno francés a que la opinión pública francesa rechazara el Tratado de Maastricht como represalia por la ineficacia de la CE. Estas circunstancias, sumadas a la parálisis de la ONU, llevaron a que Mitterand volara de improviso a Bosnia a

¹²¹ *Ibid.*, pp. 77-78; Glaurdić, *Op. cit.*, 2012, p. 75.

¹²² Lepick, *Op. cit.*, p. 78; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 159-161.

¹²³ En gran medida el rechazo al reconocimiento de las independencias eslovena y croata obedece a la lectura interna que hicieron los países europeos, por el miedo a que se extendiera a otras regiones conflictivas, como el País Vasco o Cataluña en el caso de España. Véase Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, p. 181.

¹²⁴ Lepick, *Op. cit.*, pp.

¹²⁵ Christopher David Jones, «France and the Dissolution of Yugoslavia» (Tesis doctoral, University of East Anglia, 2015), p. 91.

¹²⁶ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 162-163.

finales de junio de 1992¹²⁷. La inesperada visita de Mitterrand al aeropuerto de Sarajevo puso de manifiesto el éxito de «la política de diferenciación». Con ello, se realizó una demostración a las potencias menos intervencionistas, se logró la apertura del aeropuerto y la ruptura del cerco de Sarajevo, y en especial, se trató de una acción sin recurrir al uso de la fuerza, que reafirmaba la importancia de la baza diplomática de la «amistad» con los serbios y demostraba a los bosnios musulmanes su voluntad intervencionista¹²⁸. En este sentido, el análisis que hace Klemenčič sobre el acto del presidente galo eran fruto de su entendimiento del conflicto en Bosnia «no como una agresión serbia, sino como una guerra civil»¹²⁹.

Uno de los aspectos más relevantes de la política exterior francesa era el debate sobre el uso de la fuerza y el marco de seguridad europeo. Francia vio en la guerra de Yugoslavia la oportunidad perfecta para revitalizar a la UEO y convertirla en el brazo de defensa de la Comunidad Europea, en detrimento de la OTAN, para así reducir la influencia de Estados Unidos en la nueva Europa. Incluso el alto mando francés llegó a contemplar la posibilidad de intervenir militarmente por medio de la UEO, aunque la viabilidad de la operación era cuestionable¹³⁰. La ambición de impulsar la UEO deterioró las relaciones con Estados Unidos, pero en última instancia, París reconoció que la UEO carecía de los medios militares para intervenir en Yugoslavia¹³¹.

Así pues, tras los fracasos mediadores de la CE en 1991, Francia decidió implicarse en las operaciones de la ONU y presionar para desplegar a los cascos azules. Francia fue el país con el mayor contingente de tropas en el marco de la UNPROFOR y, consecuentemente, se erigió como eje central en el debate sobre el uso de la fuerza. Junto con Reino Unido se mostró reticente a la propuesta de Estados Unidos de lanzar ataques aéreos porque pondría en riesgo a sus tropas sobre el terreno. Además, el gobierno francés no deseaba enemistarse con los serbios, por lo que apoyó solamente un uso de la fuerza limitado¹³². Sin embargo, la situación militar en Bosnia, y las presiones intervencionistas provenientes de la administración Clinton y de la opinión pública francesa, convencieron a Francia de la estrategia de ataques aéreos. Asimismo, tuvo un importante papel el reconocimiento del gobierno de París que el inmovilismo podría amenazar el rol francés en el proceso de paz. En 1993, en el contexto de la cooperación de la ONU con la OTAN, Francia se encaminó hacia la reintegración total en las estructuras militares de esta última, lo que allanó el terreno para la mejora de relaciones entre el eje Washington-París¹³³.

¹²⁷ Lepick, *Op. cit.*, p. 80.

¹²⁸ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 164-165; Pia Christina Wood, «France and the Post Cold War Order: The Case of Yugoslavia», *European Security* 3, n.º. 1 (1994), pp. 138-140. Para un estudio detallado de la visita de Mitterrand, véase Jones, *Op. cit.*, pp. 152-171.

¹²⁹ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 176.

¹³⁰ Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, p. 197.

¹³¹ Wood, *Op. cit.*, pp. 131-145.

¹³² *Ibid.*, pp. 141-145.

¹³³ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 166; Lepick, *Op. cit.*, pp. 81-85.

Para Lepick, este cambio en la política francesa fue resultado del rechazo serbobosnio al Plan Vance-Owen en 1993, puesto que en París esto fue interpretado como el fracaso del juego de equilibrios de Mitterand. El siguiente golpe a los ánimos franceses se produjo en 1994 con la decepción del Plan Owen-Stoltenberg. Desde ese momento, el objetivo francés se limitó a poner fin al largo conflicto por lo que reclamó una intervención directa de Estados Unidos y el uso de la fuerza¹³⁴. Tras la elección del gaullista Jacques Chirac como nuevo presidente de Francia en 1995, París trató de recuperar su rol predominante en la arena internacional. Chirac no se preocupó tanto por las formas como su antecesor, sino que optó por la vía unilateral en su odisea particular de restaurar el prestigio de Francia. Incluso propondría desplegar tropas francesas para reconquistar el enclave musulmán de Srebrenica. Su ambición por proyectar la imagen de una Francia poderosa y con vocación internacional le llevó presionar por albergar la firma de los Acuerdos de Dayton en el Palacio del Elíseo, que finalmente conseguiría¹³⁵.

Con todo, Gow apunta que la política exterior francesa hacia el conflicto de Yugoslavia, aunque contradictoria, fue consistente en «tanto en la búsqueda de un pronto fin de las hostilidades como en la mejora de la posición de Francia en la escena internacional»¹³⁶. En cambio, Lepick se muestra más crítico y responsabiliza del fracaso de la PESC a Francia por perseguir sus propios intereses nacionales¹³⁷.

5. Del inmovilismo británico a los tapados europeos

Reino Unido fue otro de los países europeos que tuvo un papel protagonista en el contexto de la desintegración y guerras de Yugoslavia. Al igual que otras grandes potencias, la política exterior británica hacia el conflicto estuvo guiada por tres principios: la reticencia a involucrar a tropas terrestres, la pretensión por contener la guerra y el empeño por trabajar a través de las instituciones multilaterales¹³⁸. Aunque con frecuencia su política se ha considerado errática, sí es cierto que no se le puede achacar una falta de compromiso, como reflejan su activa participación diplomática, el envío del segundo mayor contingente de tropas en el marco de la UNPROFOR, solo después de Francia y la aprobación de las sanciones a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Por añadidura, Gow destaca que el Reino Unido adoleció de un problema que no era ajeno al resto de potencias implicadas: el inmovilismo por mor del nerviosismo político acerca del uso de la fuerza¹³⁹.

¹³⁴ *Ídem*; Wood, *Op. cit.*, pp. 149-150.

¹³⁵ Jones, *Op. cit.*, pp. 310-334.

¹³⁶ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 166.

¹³⁷ Lepick, *Op. cit.*, p. 85.

¹³⁸ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 156.

¹³⁹ James Gow, «British Perspectives», en *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, ed. por Alex Danchev y Thomas Halverson, (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), p. 87.

La respuesta británica ante el conflicto yugoslavo se caracterizó por su conservadurismo y limitación, marcadas, en especial, por la interpretación que se hizo del mismo por parte de la élite diplomática. Analizada con un enfoque étnico y pseudohistórico, la guerra fue vista como un conflicto interétnico fruto de las eternas animosidades históricas. Por esta razón, en los primeros compases de la crisis, Londres trató de proyectar una imagen de neutralidad, evitando tomar partido por ninguna causa. Esto les hizo ser el blanco de críticas que acusaban al gobierno de practicar una política de apaciguamiento con Belgrado. Además, conscientes de los paralelismos que se podían trazar con Irlanda del Norte, Londres se opuso a una intervención militar en Yugoslavia¹⁴⁰. En este sentido, al contrario que Francia, Reino Unido no tenía interés en potenciar la UEO.

Mientras en la primera mitad de 1991 abogó por el mantenimiento de un Estado yugoslavo unitario, a medida que la crisis se desarrollaba, pasó a reconocer desde un momento temprano, a diferencia de Francia, la inevitabilidad de las independencias. Pero el requisito indispensable es que estas se materializaran dentro de un marco común de negociación, como la Conferencia de Paz de La Haya. La intensa actividad alemana que impulsó los reconocimientos internacionales de Eslovenia y Croacia generó en el Reino Unido cierto sentimiento de desconfianza. Esto, sumado a la rápida unificación alemana, fue percibido como un cambio de paradigma en las relaciones internacionales porque, a ojos de Londres, su posición privilegiada y estratégica con Washington podía verse reducida en favor de Bonn¹⁴¹.

Un pilar central en la política británica fue el debate en torno al uso de la fuerza. Al inicio de la contienda, la cuestión de la naturaleza de la guerra —civil o internacional— influyó la objeción británica al uso de la fuerza, puesto que en su interpretación se trataba de un conflicto interno¹⁴². La «tendencia general a suponer que todas las partes eran igual de responsables en las transgresiones ocurridas»¹⁴³, en palabras de Kofi Annan, Secretario General de la ONU, puede entenderse desde el prisma de la incertidumbre de los primeros compases. Pero el desarrollo de la guerra no trajo consigo un cambio de actitud en la esfera británica, pues siguió oponiéndose al uso de la fuerza. Por ejemplo, en una fase más avanzada de las guerras yugoslavas, Reino Unido rechazaría firmemente levantar el embargo de armas que pesaba sobre Bosnia, aduciendo varias razones. En primer lugar, un mayor tráfico de armas provocaría un recrudecimiento de la guerra. Además, sin la cooperación estadounidense no era posible en términos prácticos hacer llegar los suministros a la Armija musulmana. La tercera razón contemplaba la posibilidad del veto ruso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 88-91; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 174-177.

¹⁴¹ Glaurdić, *Op. cit.*, 2012, pp. 75-76.

¹⁴² Gow, *Op. cit.*, 1996, pp. 93-96.

¹⁴³ Brendan Simms, *Unfinest Hour: Britain and the Destruction of Bosnia* (Londres: Penguin Books, 2002), p. 1. Este mismo aspecto es compartido por Glaurdić, *Op. cit.*, 2011, pp. 74-75.

Por último, atendiendo a la política realista de Londres, la llegada de armas no era garantía alguna de que el ejército bosnio saliera victorioso¹⁴⁴.

Reino Unido se erigió como el principal objetor a otorgar asistencia militar a Bosnia. Condicionados por la ausencia de apoyo evidente de Estados Unidos, los líderes políticos británicos no tuvieron voluntad de implicarse militarmente en el conflicto por miedo a que esta acción provocara perniciosas consecuencias en su estabilidad. Precisamente, para Simms, el primer ministro John Major y su secretario de Asuntos Exteriores, Douglas Hurd, «fallaron en su incapacidad para comprender hasta qué punto una cuestión aparentemente *periférica* podía mutar en una gran amenaza para el interés nacional y en su obtusa negativa a aceptar que una solución militar sería más rápida y mucho menos costosa de lo que se habían convencido de que sería»¹⁴⁵.

La llegada de Bill Clinton a la Casa Blanca y su mayor implicación estadounidense en la guerra de Bosnia cristalizaría en la propuesta de *Lift and Strike*, que consistía en el levantamiento parcial del embargo de armas (*Lift*) y en ataques aéreos sobre las posiciones serbobosnias (*Strike*). Por un lado, el embargo de armas, como se ha visto, se topó con la negativa de los gobiernos francés y británico. Por otro lado, el plan de los ataques aéreos fue recibido con reticencia por parte de Londres. Esto se debió fundamentalmente al miedo de poner en peligro a los cascos azules sobre el terreno ante posibles represalias de los serbobosnios, al deterioro de la labor humanitaria y la esperanza de una vía negociada. Aun así, Gow sostiene que, en su afán por situarse del lado estadounidense, se entiende que Reino Unido no rechazara totalmente la estrategia aérea¹⁴⁶. Como lo subraya el propio Gow, esto evidenciaba una falta de determinación e indecisión fruto del nerviosismo político:

*«The UK political leaders could be criticised for their outright nervousness, for their failure to take a leading role in drumming up support for more forceful international action and for their acceptance of apparent half-measures and symbolic gestures in the hope that these would be enough. The major fault with British policy, therefore, was its pusillanimous realism»*¹⁴⁷.

Más allá del eje París-Londres-Bonn, cuyas actuaciones se han analizado en profundidad, toda Europa se vio afectada por las guerras yugoslavas, aunque su grado de implicación varió en función de la percepción de cada país hacia el conflicto. Así, por ejemplo, Italia que había mantenido una relación cercana con el régimen socialista yugoslavo durante décadas tenía la convicción de que se debía preservar la existencia de un Estado unitario de Yugoslavia, en la forma de una

¹⁴⁴ Gow, *Op. cit.*, 1996, pp. 93-96.

¹⁴⁵ Simms, *Op. cit.*, p. 343.

¹⁴⁶ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 180-183.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 182.

estructura confederal. En la percepción del país transalpino, una desintegración violenta no suponía solo romper el venerado statu quo, sino que también era una potencial amenaza desestabilizadora interna ante la incertidumbre por la protección de la minoría italiana de Istria, que sería dividida entre croatas y eslovenos. Siguiendo esta línea del gobierno, Gianni De Michelis, el ministro de Asuntos Exteriores italianos, trataría de suspender la eficacia de las declaraciones de independencia de verano de 1991. Conviene recordar que De Michelis formaría parte de la *troika* europea que alcanzó el Acuerdo de Brioni. No obstante, por un lado, la presión interna de algunas élites del noreste italiano cercanas a las élites croatas y eslovenas, y por el otro, la presión externa de mano de Alemania y su política de reconocimiento y el desarrollo imparable de la guerra, hizo virar la dirección de la política de Roma en beneficio de las independencias de las repúblicas yugoslavas¹⁴⁸.

Los deseos de Italia de potenciar sus intereses regionales en los nuevos actores de los Balcanes se chocaron con un muro de realidad. La inestabilidad política y económica en la Italia de comienzos de los noventa repercutió en su propia política exterior. Sin una dirección clara y unos objetivos bien definidos en cuanto a la política internacional, Italia no pudo desempeñar un papel activo en la gestión de la guerra de Bosnia, hasta el punto de no ser incluida en el Grupo de Contacto. Además, la ambición desmedida de Italia por entablar relaciones especiales con Croacia y Eslovenia fue recibida al principio con desconfianza al otro lado del Mar Adriático, pero dentro del marco de la Unión Europea evolucionó hacia un mejor entendimiento¹⁴⁹.

Una perspectiva igualmente necesaria para comprender la respuesta europea en todo su conjunto es poner el foco en los actores menores. Sirva de ejemplo el caso de Países Bajos como uno de estos «tapados» a los que se ha querido dedicar un espacio. La visión de Ámsterdam sobre el conflicto atravesó diferentes etapas, pasando de un sentimiento de indiferencia a quedar paralizado por su sentido moral y político. En el periodo anterior al estallido del conflicto, en Países Bajos la indiferencia quedó demostrada con la falta de independencia y nula atención prestada a la crisis yugoslava. La tesis de Norbert Both defiende que esto fue resultado de las constricciones impuestas por las instituciones internacionales de las que Países Bajos formaba parte y que constituían la piedra angular de sus relaciones exteriores, como la OTAN o la CE¹⁵⁰.

Sin embargo, la implicación holandesa se transformó radicalmente cuando asumió la presidencia rotatoria de la CE, coincidiendo con el inicio de las hostilidades en Eslovenia. Ámsterdam llevó a cabo una política exitosa y decidida y

¹⁴⁸ Massimo Bucarelli, «L'Italia e le crisi nazionali nei Balcani occidentali alla fine del xx secolo», en *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, ed. por Silvio Pons, Adriano Roccucci y Federico Romero (Roma: Carocci, 2014), pp. 265-272.

¹⁴⁹ *Ídem*.

¹⁵⁰ Norbert Both, *From Indifference to Entrapment: The Netherlands and the Yugoslav Crisis, 1990-1995* (Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2000), pp. 25-44.

aprovechando su posición daría un gran impulso al interés neerlandés de la integración europea. Pero, el final de esta etapa y la extensión de la guerra a Bosnia en 1992 fueron un punto de inflexión en la política neerlandesa. En un contexto internacional de gran competitividad entre las grandes potencias y falta de resolución, Países Bajos acabó cayendo en una trampa moral y política, en parte fruto de su afán por proyectarse como «guardián del derecho internacional». A medida que el conflicto se desarrollaba, se consolidaron los parámetros morales para definir a la política internacional. La consecuencia de esta tensión entre objetivos político-morales e intereses militares supuso una actitud errática, «atrapada», cuya imagen más representativa fue la captura de la ciudad de Srebrenica, bajo la protección de cascos azules neerlandeses, y la posterior masacre¹⁵¹.

Como se ha visto, el caso de Países Bajos brevemente esbozado pone de manifiesto las constantes tensiones que atravesaban los países implicados en el conflicto y que eran mayores en los actores secundarios, porque no solo debían luchar con la presión interna, sino con su propios términos morales y los límites de movimiento que imponían las instituciones multilaterales.

Por último, no se puede pasar por alto un tipo de relación entre Occidente y las exrepúblicas yugoslavas, mucho más estrecha de lo que se ha querido reconocer y que tuvo un papel no menor en la crisis y las posteriores guerras de Yugoslavia: el tráfico de armas. Por ejemplo, Eslovenia logró adquirir armas en el extranjero, especialmente en Austria e Italia, pero también acudió a los mercados de Singapur e Israel, y luego introducirlas sin ser detectadas, gracias a intermediarios europeos. De esta forma, pudo rearmarse con éxito y plantear un serio problema al ejército federal. Pero sin duda, lo más relevante es la participación de algunos gobiernos europeos en la militarización de Eslovenia, como demuestra González Villa¹⁵². Reino Unido hizo llegar material militar de comunicación en un estadio previo a la declaración de independencia del 25 de junio de 1991. Esto sorprende aún más si se tiene en cuenta que la postura oficial y el interés diplomático británico estaba dirigido hacia el mantenimiento de la unidad yugoslava. Así, concluye críticamente González Villa que:

«La llegada de armas a Eslovenia simboliza el momento fundacional de la intervención internacional en Yugoslavia, caracterizada por el apoyo de factores externos a proyectos políticos locales y viciada por la ausencia de una política internacional de prevención de la guerra —que hubiera sido coherente con la llegada de un nuevo orden internacional tras el final de la bipolaridad—. Si a finales de 1990 todos los poderes externos daban por muerta a la federación yugoslava, durante la primera mitad de 1991 su acción provocó que la disolución fuera violenta»¹⁵³.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 225-242.

¹⁵² Veiga, *Op. cit.*, 2017, p. 75; González Villa, *Op. cit.*, pp. 153-160.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 159.

Capítulo V

ENTRE EL ÉXITO Y EL FRACASO: EL TURNO DE ESTADOS UNIDOS

«We had no dog in this fight».

James Baker, Secretario de Estado de Estados Unidos

1. En busca del hegemon estadounidense

La política de Estados Unidos hacia la desintegración yugoslava no podía estar más en las antípodas de la mantenida en la Guerra del Golfo. Con el final de la Guerra Fría, Yugoslavia había perdido su posición privilegiada entre los dos bloques y consecuentemente, Occidente y, en concreto, Estados Unidos, dejaron de prestar atención a lo que sucedía en los Balcanes. Asimismo, tras las revoluciones de 1989, Yugoslavia había sido adelantada por otros países cuya transición de un régimen comunista a otro liberal-democrático fue mucho más rápido. La incapacidad de ver cristalizados los sueños neoliberales en Belgrado, un contexto internacional en plena y radical transformación con un emergente orden de posguerra y la proactividad de los europeos hicieron que Washington no mostrara interés por un asunto que consideraba periférico para sus prioridades. Un desinterés que ni siquiera los alarmantes informes de la CIA pudieron revertir, que advertían sobre el creciente autoritarismo de Milošević y la posibilidad de un colapso del estado federal yugoslavo, espoleado por las repúblicas independentistas y el propio Milošević¹⁵⁴.

Estados Unidos se mostró complacido con que la CE tomara la iniciativa en la resolución de la crisis yugoslava porque sus ojos estaban puestos en otra dirección. Primero debían cerrar la cuestión en Irak tras haber derrotado a Saddam Hussein, y después, Estados Unidos debía volcarse en la política doméstica

¹⁵⁴ Glaurdić, *Op. cit.*, 2012, pp. 71-73.

para tratar de impulsar reformas y mejorar la imagen de un presidente con un perfil excesivamente internacional. Así pues, se distingue una primera fase de la política estadounidense que se caracterizó por la reticencia inicial a interferir en un problema esencialmente europeo¹⁵⁵. A medida que la crisis se enquistaba y se sucedían las guerras en diferentes repúblicas yugoslavas, Estados Unidos pasó a desempeñar un papel más activo en la escena internacional apoyando los esfuerzos diplomáticos para resolver el conflicto. Por último, como veremos más adelante, en una tercera fase, la implicación estadounidense alcanzó su cénit y acabaría relegando al resto de potencias occidentales. La máxima expresión de esta fase llegaría a finales de esta década con la Guerra de Kosovo¹⁵⁶.

Desde un principio, Estados Unidos abogó por el mantenimiento de la integridad territorial yugoslava bajo la fórmula de la unidad federal, como queda demostrado en el amplio apoyo que recibió Marković, quien incluso fue invitado a la Casa Blanca. Aunque, la guerra finalmente hizo cambiar la postura estadounidense en 1992, y terminaría reconociendo la independencia de las repúblicas eslovena, croata y bosnia. En cualquiera de estos dos momentos, Washington trató de presentarse con un perfil bajo y presionó por una solución acordada por todas las partes y siguiendo una vía negociada y pacífica. La prioridad de Estados Unidos era restablecer la estabilidad y la paz, pero al ver la guerra desde una óptica periférica, desde Washington se prefirió no elevar mucho la voz, por si acaso pudiera afectar a las relaciones con la Unión Soviética.

A ojos de la administración Bush, la guerra yugoslava fue interpretada en una combinación de prismas: al inicio coincidió con Reino Unido en el análisis como un conflicto interétnico y con Francia en el de mantenimiento del Estado, pero con la llegada de la guerra a Bosnia, se implantó la interpretación de guerra de agresión por parte de Serbia, como en Alemania¹⁵⁷. Esta multiplicidad de enfoques evidenciaba la falta de objetivos claros y de una política adecuada desde Washington.

Según el análisis estadounidense, las raíces del conflicto eran muy complejas, la guerra era prácticamente inevitable y los riesgos para una intervención militar demasiado costosos. Sumado al cambio de paradigma que trajo la Posguerra Fría, esto permite explicar la falta de ambición de Estados Unidos por liderar a la comunidad internacional. Con la mirada puesta en los asuntos domésticos, por la cercanía de las elecciones presidenciales, Estados Unidos pasó a seleccionar las áreas donde se implicaría internacionalmente, apostando en trabajar multilateralmente «on a basis of partnership rather than leadership»¹⁵⁸. El presidente Bush a

¹⁵⁵ Thomas Halverson, «American Perspectives», en *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, ed. por Alex Danchev y Thomas Halverson (Londres: Palgrave Macmillan, 1996), pp. 2-3.

¹⁵⁶ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 156.

¹⁵⁷ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 203-204.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 205.

principios de julio de 1991 plasmó su pensamiento hacia el conflicto yugoslavo en su diario:

«Yugoslavia está al borde de una guerra civil [...]. En relación con esto, les he dicho a otros altos cargos: «No debemos meter un gallo en esta pelea» [...]. La idea de que tenemos que solucionar todos los problemas del mundo es una locura. Creo que el pueblo estadounidense lo entiende. No quiero parecer aislacionista; no deseo dar la espalda a muchos estadounidenses que son originarios de esa parte del mundo, pero no creo que deban recurrir a nosotros para que resolvamos problemas en todas partes»¹⁵⁹.

El presidente Bush claramente favoreció la unidad yugoslava como se podría comprobar en un discurso pronunciado en Kiev en agosto de 1991. A pesar de que el destinatario era el pueblo soviético y en concreto los nacionalistas ucranianos, era evidente que también se refería al caso yugoslavo. Así pues, Bush se refería de la siguiente forma a las repúblicas con ansias de independencia:

«Sin embargo, la libertad no es lo mismo que la independencia. Los estadounidenses no apoyarán a los que busquen la independencia para sustituir una tiranía lejana por un despotismo autóctono. No ayudarán a quienes fomenten un nacionalismo suicida basado en el odio étnico»¹⁶⁰.

En el fondo, Bush tenía miedo de que al involucrarse en otro problema externo pudiera estar perjudicando su campaña presidencial. Por ello, mientras luchaba por su reelección como presidente, Bush optó por alejarse de la cuestión yugoslava relegándolo a un asunto europeo menor y periférico. Bush no deseaba verse arrastrado por lo que a todas luces acabaría convirtiéndose en un «Vietnam europeo»¹⁶¹. Asimismo, después del golpe de Estado en Moscú en el verano de 1991, Estados Unidos sentía un gran temor por la posible influencia que pudiera ejercer la desintegración de Yugoslavia sobre su antigua matriz soviética¹⁶².

Al margen del presidente, dentro de la administración Bush había diferencias entre los dos grupos de interés en favor de la unidad de Yugoslavia y aquellos tendentes a la disolución. La primera postura era la defendida a rasgos generales por el Departamento de Estado, mientras que la segunda era favorecida por el de Defensa. El lobby «proserbio» incluía entre otros al subsecretario de Estado, Lawrence Eagleburger, al embajador en Belgrado, Warren Zimmermann o

¹⁵⁹ Spohr, *Op. cit.*, p. 480.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 482.

¹⁶¹ Sobre esta metáfora véase Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 21-34; Gearóid Ó Tuathail, «A strategic sign: the geopolitical significance of Bosnia in US foreign policy», *Environment and Planning D: Society and Space* 17 (1999), pp. 530-532.

¹⁶² Halverson, *Op. cit.*, pp. 4-6

al consejero de Seguridad Nacional, Brent Scowcroft¹⁶³. Sin embargo, y aunque la causa federal-unitaria de Yugoslavia tuviera el aval estadounidense, esto no inclinó la balanza de poder a su favor, debido a que Estados Unidos ocupaba un papel secundario en la escena internacional. La desconexión estadounidense con la cuestión yugoslava se puso de manifiesto, una vez más, con motivo del viaje que emprendió el secretario de Estado, James Baker, por las capitales de las repúblicas yugoslavas pocos días antes de que estallara el conflicto en Eslovenia¹⁶⁴. Baker se reunió con los principales líderes para transmitirles la postura de Estados Unidos, pero la política estadounidense había emitido «señales confusas» a ambas partes: de acuerdo con Halverson, Estados Unidos dio «luz verde a los serbios para atacar y un fuerte motivo a los eslovenos y croatas para declarar la independencia antes de que se tomaran medidas más fuertes para detenerlos»¹⁶⁵.

Estados Unidos mantuvo una posición firme en contra de la política alemana del reconocimiento de independencias. Para Baker, esta era «la herramienta política más poderosa» a su alcance, por lo que el reconocimiento merecido, una suerte de premio a aquellas repúblicas que hubieran negociado la paz de forma pacífica y consensuada, y no de forma unilateral¹⁶⁶. Según la interpretación estadounidense, Eslovenia y Croacia eran víctimas de su comportamiento irresponsable, por lo que el reconocimiento no era merecido a finales de 1991. Esta posición se remarcó cuando estalló la guerra en Bosnia, que para Estados Unidos era sencillamente la víctima de la agresión unilateral de Serbia y pasó a defenderla más directamente, incluso reconociendo su independencia¹⁶⁷.

Un análisis interesante sobre el punto de inflexión que representó Bosnia, es el mantenido por Gearóid Ó Tuathail. En su tesis señala que Bosnia marcó la disputa de dos «guiones». El primero era el que concebía Bosnia como una repetición de Vietnam, un «atolladero de la política exterior y el ejército estadounidense en particular» y que subrayaba la falta de intereses estratégicos de la zona. Paralelamente, encontramos el «guion del Holocausto», abanderado principalmente por los medios de comunicación y que «que exigía una fuerte respuesta moral por parte de Estados Unidos y la comunidad internacional». El guion dominante al principio del conflicto y durante la administración Bush fue el de Vietnam —patrocinado por el Pentágono— pero con la llegada de Bill Clinton a la presidencia y la asfixiante presión mediática acabó imponiéndose la retórica del Holocausto¹⁶⁸. Aun así, la respuesta estadounidense inicial al conflicto en Bosnia siguió adoleciendo de una absoluta falta de celeridad. Para la historiadora Kristina Spohr esto obedecía al «paralizante debate sobre cómo garantizar la seguridad europea pese a la crisis que estaba produciéndose en su periferia y, más

¹⁶³ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 205; Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 156-157.

¹⁶⁴ Little y Silber, *Op. cit.*, pp. 164-167.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 165; Halverson, *Op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁶ Spohr, *Op. cit.*, p. 484.

¹⁶⁷ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 207.

¹⁶⁸ Ó Tuathail, *Op. cit.*, p. 517

a largo plazo, sobre cómo definir el papel estadounidense en ella»¹⁶⁹. Además, Estados Unidos era asaltado por sus propias dudas sobre su posición en el nuevo orden, de ahí las tensiones entre la «renuencia a intervenir en Yugoslavia y el deseo de mantener la supremacía de la OTAN» como pilar de defensa europeo. La OTAN atravesaba su propia crisis de identidad tras el final de la Guerra Fría y era presionada por la Unión Soviética para adaptarse a los nuevos tiempos. Por esta razón, durante gran parte de la guerra, la OTAN se mostró reacia a involucrar a sus tropas y tampoco fue capaz de responder acertadamente al desafío yugoslavo y cuando lo hizo, por ejemplo en la operación conjunta con la UEO de bloquear el Adriático, «llegó tarde y mal»¹⁷⁰.

El año 1992 supuso un momento clave en la política estadounidense hacia Yugoslavia. En primer lugar, la extensión de la guerra a Bosnia y su concepción como víctima del conflicto fue un golpe emocional para la opinión pública. Esto llevó al punto de que Baker considerara la posibilidad de intervenir militarmente. Con este fin se planteó «Game Plan: New Steps in Connection with Bosnia», una operación para garantizar que la ayuda humanitaria alcanzara Sarajevo por cualquier medio, pero que finalmente quedaría relegada por el rechazo de la cúpula militar y el departamento de Defensa¹⁷¹. En segundo lugar, se celebraban elecciones presidenciales a final de año y el candidato republicano, Bush, se jugaba su reelección ante el joven y dinámico demócrata, Clinton. De hecho, la cuestión bosnia fue una constante durante todo aquel año y fue convenientemente aprovechada por Clinton para atacar a Bush, quien había dado la espalda al mundo y ya no estaba cumpliendo con las responsabilidades aparejadas a la superpotencia estadounidense y aparente hegemonía del orden de la Posguerra Fría. No obstante, la administración Bush volcó sus esfuerzos hacia el interior, tratando de proyectar una imagen de compromiso nacional con sus ciudadanos, mientras que de cara al exterior intentó desviar todo tipo de presión que vinculara a Estados Unidos en Yugoslavia¹⁷². En noviembre de 1992, tras la derrota electoral pareció que Bush se había liberado de una carga y desde ese momento, Estados Unidos empezó a tomar cierta iniciativa con respecto a la cuestión yugoslava. En este sentido apunta la intervención de Eagleburger en la conferencia internacional, celebrada en Ginebra a principios de 1993, en la que condenaba los crímenes de guerra realizados por los serbios y pedía la creación de una corte internacional que los juzgara¹⁷³.

La política de Clinton se puede resumir en dos aspectos: los condicionantes y su estrategia. Los primeros se reducían principalmente a dos: no emprender

¹⁶⁹ Spohr, *Op. cit.*, p. 495

¹⁷⁰ *Idem*. Un repaso a las actividades de la OTAN en la crisis yugoslava puede encontrarse en Gazzini, Tarcisio. «NATO Coercive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992-1999)», *EJIL* 12, n.º. 3 (2001), pp. 392-409.

¹⁷¹ Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 175-76.

¹⁷² Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 208-211.

¹⁷³ Halverson, *Op. cit.*, pp. 8-11.

acciones unilaterales y no desplegar tropas terrestres¹⁷⁴. A través de la retina de Washington, las imágenes de Vietnam todavía se veían muy nítidas. De otra parte, tenemos la estrategia militar de Clinton y su círculo más próximo. El plan de Clinton, apoyado por figuras fuertes de su administración como el vicepresidente Albert Gore, los asesores Leon Fuerth y Anthony Lake y la embajadora estadounidense ante la ONU, Madeleine Albright, se conocía como *Lift and Strike* y se traducían en levantar el embargo de armas sobre Bosnia y lanzar ataques aéreos sobre los serbobosnios¹⁷⁵.

En cuanto Clinton asumió la presidencia la primera cuestión que tuvo que afrontar fue el Plan Vance-Owen, que ya estaba listo para ser firmado. Sin embargo, la nueva administración no veía con buenos ojos el plan de paz propuesto. Consideraba que los medios empleados en el plan no legitimaban el fin de alcanzar la paz, puesto que fue visto como una forma de presionar a los bosnios musulmanes para que se rindieran, de facto recompensando la agresión serbia. Otros dos factores explican el rechazo de Estados Unidos hacia el Plan Vance-Owen: el lobby bosnio y la presión intervencionista de la opinión pública y los medios de comunicación se hacía cada vez más grande; la inviabilidad práctica del plan por la multiplicidad de nuevas fronteras que se tendrían que fijar sobre el mapa. Clinton tuvo que enfrentarse a sus contradicciones internas que le impedían asumir una posición de liderazgo con la crisis yugoslava¹⁷⁶. El presidente tenía que dar prioridad a las cuestiones domésticas, como había prometido en campaña, pero al mismo tiempo el interés moral por involucrarse en Bosnia era creciente, puesto que «Bosnia adquirió una importancia estratégica en virtud de su condición de signo del fracaso occidental y del caos en el continente europeo»¹⁷⁷.

Luego, Clinton se encontraría con la férrea oposición de París y Londres en la estrategia que se seguiría en la guerra. Como hemos visto, Francia y Reino Unido no apoyaron la propuesta de Estados Unidos de bombardear las posiciones serbobosnias desde el aire por miedo a comprometer a sus fuerzas terrestres que integraban la UNPROFOR.

Los pobres resultados cosechados hasta ese momento por la administración Clinton en lo que se refería a planes de paz, cohesión de la comunidad internacional y contención de la violencia, dio lugar a que Estados Unidos se desinteresara por la situación. En la retórica estadounidense volvieron a aflorar matices que señalaban «la naturaleza europea del conflicto y las complejidades inherentes de las guerras civiles»¹⁷⁸. El conflicto en Yugoslavia se estaba alargando demasiado para la administración Clinton y sin visos de tener un final cercano, los réditos políticos parecían inalcanzables.

¹⁷⁴ *Ibid.*, pp. 13-14.

¹⁷⁵ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 180.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 179-181; Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 212-218.

¹⁷⁷ Ó Tuathail, *Op. cit.*, p. 517.

¹⁷⁸ Halverson, *Op. cit.*, p. 20.

Finalmente, los esfuerzos de Occidente empezaron a dar sus frutos hacia 1994. El objetivo de reunir a bosniacos y a bosniocroatas en un mismo bando se hizo realidad tras las pertinentes amenazas occidentales y quedó plasmado en el Acuerdo de Washington de marzo de ese año, mediante el cual se constituía la Federación de Bosnia y Herzegovina. A partir de este punto, Estados Unidos volvió a tomar la delantera en la acción internacional, encabezando al Grupo de Contacto, y se involucró en las preparativos de las operaciones militares croatas de reconquista. A finales de ese año, Estados Unidos decidió unilateralmente que abandonaría su política de embargo de armas. Era un paso más en la presión sobre los actores más reticentes y fue clave para que Londres y París entendieran que la estrategia de Clinton era a esas alturas inevitable¹⁷⁹.

Con todo, la respuesta estadounidense ante el conflicto yugoslavo fue errática y con Clinton puede caracterizarse en especial por su improvisación. Richard Holbrooke¹⁸⁰, alto diplomático de Estados Unidos y artífice de los Acuerdos de Dayton, señala cinco factores que condujeron al «mayor fracaso de la seguridad colectiva de Occidente desde la década de 1930»¹⁸¹. Desde su punto de vista, la frecuente interpretación del conflicto en clave étnica, la poca importancia geoestratégica de Yugoslavia tras el final de la Guerra Fría, la imposición del nacionalismo como ideología dominante en las exrepúblicas yugoslavas, el rechazo de la administración Bush a embarcarse en una nueva aventura militar, y la decisión de Estados Unidos de confiarle el asunto a Europa en lugar de a la OTAN conforman un conjunto de factores que explican el revés sufrido por Occidente ante la desintegración de Yugoslavia¹⁸². Estos factores actuaron como condicionantes de la política estadounidense y a su vez influyeron negativamente en la implicación occidental en el asunto yugoslavo.

2. De Dayton a Rambouillet

La fase final de la guerra en Bosnia se aceleró gracias a la intervención estadounidense. Una nueva masacre en el centro de Sarajevo ocurrida en febrero de 1994 motivó una respuesta firme de Occidente, que se tradujo en un ultimátum de la OTAN. Llegados a este punto es preciso indicar que la postura occidental despertó no pocos recelos en Rusia, que advirtió de las trágicas consecuencias que traería a Europa si se produjeran bombardeos contra los serbobosnios¹⁸³. Tal

¹⁷⁹ Gow, *Op. cit.*, 1997, pp. 221-222; Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 183-186.

¹⁸⁰ Para un enfoque desde dentro de la delegación diplomática, véase Richard Holbrooke, *To End a War* (Nueva York: Random House, 1999).

¹⁸¹ Klemenčič, *Op. cit.*, p. 191.

¹⁸² *Ídem*.

¹⁸³ Un minucioso análisis de la crisis entre la OTAN y Rusia puede encontrarse en Jim Headley, «Sarajevo, February 1994: the first Russia-NATO crisis of the post-Cold War era», *Review of International Studies* 29 (2003), pp. 209-227.

y como refleja Jim Headley, «en las relaciones diplomáticas, Occidente parecía incapaz de tratar a Rusia de igual a igual: más bien daba por sentado el apoyo ruso a cualquier política, pero no estaba dispuesto a tener en cuenta las objeciones o consejos rusos»¹⁸⁴. Este aspecto se revelaría fundamental para entender el creciente descontento ruso por Occidente, su desconfianza por la expansión de la OTAN en el Este y su viraje hacia el interior. Era 1994 y Moscú creía estar superando su largo estado de hibernación resultante del seísmo producido a principios de la década. Sería un espejismo: al año siguiente las expectativas rusas quedaron sepultadas bajo el fango checheno. La Primer Guerra de Chechenia supuso un desafío colosal para Moscú y que tardaría en aplacar casi dos años¹⁸⁵.

Sin embargo, los conflictos continuaron y los serbobosnios seguían teniendo la iniciativa, aunque esta situación duraría poco tiempo. El ejército croata se había perfeccionado y convertido en un eficaz fuerza de choque capaz de desequilibrar la balanza de poder en Bosnia. En este perfeccionamiento tuvieron un destacado papel los consejeros y militares estadounidenses, que prepararon a las fuerzas croatas para el combate e incluso realizaron entrenamientos en suelo norteamericano. En mayo y agosto de 1995 se lanzaron las Operaciones Relámpago y Tormenta, con las que los croatas barrieron las posiciones serbocroatas y dieron un vuelco a la situación militar. La ofensiva croata no estuvo exenta de críticas y denuncias por la excesiva violencia, pero pronto quedaron en segundo plano ante las pruebas que Madeleine Albright, embajadora de Estados Unidos ante la ONU, presentó sobre la masacre de Srebrenica perpetrada por los serbobosnios ese mismo verano. La responsabilidad del alto mando militar serbobosnio es de sobra conocido en la toma de Srebrenica y la posterior matanza, pero siguen existiendo cabos sueltos sobre los errores cometidos por Occidente y la ONU¹⁸⁶.

A finales de agosto se produjo otro atentado en Sarajevo contra la población civil y sirvió como justificación para que la OTAN por fin tomara cartas en el asunto. Aprovechando que Rusia estaba ocupada en su cruzada particular en Chechenia —lo que no evitó que fuera duramente contestado por Yeltsin— la OTAN llevó a cabo su primera acción armada de su historia: las fuerzas aéreas de la Alianza bombardearon objetivos serbobosnios. Pese a que el éxito fue limitado, la naturaleza de la acción de la OTAN certificaba la apuesta por la estrategia *Strike* de Clinton.

En septiembre de 1995, las pujantes fuerzas croatas, las frágiles bosnias y las serbobosnias en franco retroceso acordaron un cese de las hostilidades. A este alto al fuego le sucedió una intensa ronda negociadora durante aquel otoño que culminó con los Acuerdos de Dayton, una obra maestra de ingeniería diplomática, pero de corta vida. Estados Unidos auspició el acuerdo de paz y acogió en Dayton a las delegaciones yugoslava, croata y bosnia, encabezadas por Milošević, Tud-

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 212.

¹⁸⁵ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 223-233.

¹⁸⁶ *Ibid.*, pp. 234-255.

jman e Izetbegović, respectivamente. Por su parte, serbocroatas y serbobosnios quedaron a merced de la representación de Milošević, lo que en la práctica simplificaba la tarea negociadora, pero también hacía cuestionable su compromiso con el acuerdo.

En lo tocante a los límites territoriales, Bosnia mantendría sus fronteras republicanas heredadas de la Yugoslavia de Tito. Se constituiría como una federación con un gobierno federal con competencias muy restringidas y con dos entidades autónomas: la República Srpska y la Federación de Bosnia y Herzegovina. En cuanto a lo militar, se acordó traspasar la autoridad y responsabilidad de protección de la UNPROFOR directamente a la OTAN¹⁸⁷. Dayton bebió de la influencia de los anteriores planes de paz y en especial de la propuesta de cantonización de Cutileiro, pero sumió a Bosnia en una profunda parálisis al ceder ante la política de hechos consumados de serbios y croatas. Para más inri, el plan de paz para el nuevo Estado bosnio era una suerte de Yugoslavia a pequeña escala, donde la alternancia interétnica de la presidencia y otras características propias del periodo titoísta se revivieron. Después de cuatro años de combates, serbios, croatas y bosnios (amén de los eslovenos) ahora debían convivir bajo el mismo techo federal. Todo ello chocaba frontalmente con la política y argumentario que había mantenido Occidente hasta entonces al apoyar la constitución de Estados-nación étnicamente homogéneos como en Eslovenia o Croacia¹⁸⁸.

Klemenčič también se muestra crítico con el resultado de Dayton y echa en falta que se responsabilice a «las partes beligerantes o a la OTAN para el retorno de los refugiados o la detención de los criminales de guerra»¹⁸⁹. A pesar de su éxito diplomático, para Gow Dayton significó «the surrender of important principles for the international community: to resist ethnic purification and to oppose acquisition through force of contiguous territory for the Serbs in Bosnia»¹⁹⁰. De modo similar, Taibo señala que los errores de la diplomacia internacional en Dayton están en la base misma del acuerdo, puesto que degradó al gobierno bosnio y lo igualó a las otras partes del conflicto, legitimó la conquista territorial y las limpiezas étnicas y por último, no incluyó a las «agentes locales» encargados de su implementación. Resulta muy esclarecedora la valoración final que hace el mismo autor sobre Bosnia y su futuro «al que cabía suponer una mayor propensión multiétnica. Esto se verificó en un escenario en el que, por añadidura, el principio étnico se convertía en principal norma reguladora. Más que un Estado de estructura federal, parecían dos Estados con aspiraciones monoétnicas»¹⁹¹. Asimismo, no escatima en críticas contra el aspecto militar de Dayton porque evidenciaba la pérdida de legitimidad de la ONU, que era desplazada por la OTAN, «al propósi-

¹⁸⁷ Para una síntesis del Acuerdo de Paz de Dayton véase, Taibo, *Op. cit.*, pp. 75-90.

¹⁸⁸ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 256-267.

¹⁸⁹ Klemenčič, *Op. cit.*, pp. 187-188.

¹⁹⁰ Gow, *Op. cit.*, 1997, p. 1.

¹⁹¹ Taibo, *Op. cit.*, p. 84.

to de facilitar la pervivencia de ésta y de presentarla como la única organización capaz de garantizar el futuro de un plan de paz»¹⁹². Razón de más para no ignorar la desintegración de Yugoslavia y su papel en la configuración del nuevo orden mundial tras la Guerra Fría, y que tiene implicaciones en la actualidad. Si bien, Dayton fue un éxito diplomático, no se deben olvidar los errores estadounidenses que malograron los planes de paz de Cutileiro y Vance-Owen años antes. Bosnia se convirtió en pieza clave de la triunfal propaganda de Estados Unidos, que anunciaba su victoria allí donde todos los demás actores internacionales e incluso la ONU habían fracasado¹⁹³. Retórica además que permitía tapar los horrores humanitarios en África y las crisis de América Latina y que cuestionaba el optimismo estadounidense sobre el orden de la Posguerra Fría.

Por si esto no fuera suficiente, el mecanismo cuidadosamente engranado que se inició en Eslovenia, iba a alcanzar a la conflictiva Kosovo— los «olvidados de Dayton» como los bautizó Calic¹⁹⁴—y en última instancia a Macedonia.

La situación en Kosovo se complicó aún más con la arrolladora aparición del UÇK porque desactivaron a las fuerzas democráticas del LCK, defensoras de una estrategia independentista progresiva. En un inicio, en 1996, las acciones del UÇK consistieron en ataques terroristas menores en contra de la represión serbia. Sin embargo, el UÇK se nutrió en gran medida del armamento que procedía de la vecina Albania, con lo que se convirtió en una fuerza de combate correosa y difícil de eliminar por los serbios, cuyos desmanes y excesos militares no hicieron sino empeorar la imagen que el régimen proyectaba internacionalmente. Esta vez la comunidad internacional liderada por Estados Unidos, cuyo cansancio se hacía evidente, no tardó tanto en responder a la crisis. Debía evitarse a toda costa algo similar a Bosnia. Holbrooke volvió a ser reclutado para negociar un acuerdo entre Ibrahim Rugova, líder del LCK, y Milošević, pero su plan de debilitar al UÇK quedó muy limitado por los fracasos militares de Serbia, la impaciencia de Occidente, que observaba con verdadero temor la ola de refugiados que amenazaba con desestabilizar a los países fronterizos y los desequilibrios internos de Albania, de gran influencia en Kosovo¹⁹⁵.

En los primeros días de 1999 se produjo el punto de inflexión definitivo: una matanza de civiles a manos de las tropas yugoslavas. Era un suceso polémico repleto de desinformación e incertidumbre, pero fue suficiente para que Madeleine Albright desplazara a Holbrooke del frente de las conversaciones diplomáticas e implantara una estrategia precipitada y que tenía como blanco a Belgrado. El Grupo de Contacto convocó una conferencia en el Palacio de Rambouillet, pero en realidad se trató de un ultimátum para las partes en conflicto, especialmente gravoso contra Belgrado. En virtud del acuerdo impuesto, Yugoslavia perdería de

¹⁹² *Ídem.*

¹⁹³ Ó Tuathail, *Op. cit.*, pp. 515-533.

¹⁹⁴ Calic, *Op. cit.*, 2019, p. 314.

¹⁹⁵ Veiga, *Op. cit.*, 2011, pp. 273-294.

facto su soberanía territorial en favor de la OTAN hasta que se realizara un referéndum de independencia en Kosovo. Los delegados albanokosovares aceptaron a sabiendas de que Milošević rechazaría los términos de la paz. Con esta negativa dio comienzo la campaña de bombardeos de la OTAN¹⁹⁶.

Dado que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas habría bloqueado la intervención con los vetos de China y Rusia, la OTAN atacó Yugoslavia saltándose a la ONU. En su ambición por definir su identidad y restablecer su deteriorada imagen, la OTAN acabó deslegitimando a la organización internacional por excelencia, sentando un peligroso precedente y que traería consecuencias para el orden de la Posguerra Fría. Tras 78 días de bombardeos sobre Yugoslavia, la campaña militar no obtuvo los resultados esperados. Pese a que pasaron por debajo del radar mediático, los numerosos daños colaterales pusieron en evidencia los armamentos de alta tecnología empleados por la OTAN. Igualmente, los objetivos militares ponían en entredicho la planificación militar puesto que se destruyeron deliberadamente infraestructuras esenciales para garantizar servicios básicos, como centrales eléctricas. Otro de los escándalos más sonados fue el bombardeo de la embajada china en Belgrado. Con todo, la intervención de la OTAN no resultó decisiva. De hecho, sería la actuación diplomática emprendida por Rusia y Finlandia las que sacaron las castañas del fuego a la Alianza, algo impensable. Por ello, cuando Yugoslavia exigió una resolución de la ONU que estableciera el marco de retirada militar en Kosovo, la OTAN reanudó los bombardeos. El nerviosismo de la OTAN, materializado en los ataques aéreos acabó debilitando las relaciones con Rusia, más aún si se tiene en cuenta el constante ninguneo hacia sus propuestas de solución pactada. A pesar de la propaganda triunfal de Estados Unidos que había conseguido revivir a la OTAN, el papel de esta en la gestión del conflicto y de la crisis humanitaria fue muy deficiente¹⁹⁷.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pp. 302-310.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 311-324; Veiga, *Op. cit.*, 2015, pp. 231-246.

Capítulo VI

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha analizado la importancia que han jugado las potencias occidentales durante el proceso de desintegración de Yugoslavia. Los eventos que se sucedieron de forma casi mecánica entre verano de 1991 hasta 2001 con el conflicto en Macedonia, trascienden los límites de las exrepúblicas yugoslavas para situarse en la encrucijada del tiempo y el espacio. Este ensayo tiene dos objetivos marcados. Primeramente, analizar desde una perspectiva interna las múltiples causas que llevaron al final de Yugoslavia para alejarse de las interpretaciones reduccionistas en clave étnica. En segundo lugar, comprender cuál fue el grado de implicación de las principales potencias occidentales, qué intereses había en juego, cuáles fueron sus respuestas y, en última instancia, qué responsabilidad tuvieron en la desintegración yugoslava. Con ello, se ha pretendido arrojar luz sobre el periodo de la Posguerra Fría y entender Yugoslavia como el ensayo y error del orden liberal internacional.

Las guerras de Yugoslavia estuvieron en el foco mediático de todo el mundo, sobre todo en plena guerra de Bosnia, por su espectacularidad e intensa cobertura realizada por los medios de comunicación, pero con el tiempo han ido perdiendo interés por tratarse de un conflicto verdaderamente complejo y prolongado. Por esta razón, en cuanto al estudio de Yugoslavia aún queda mucho trabajo por delante. No obstante, existen multitud de análisis indispensables para todo aquel que quiera acercarse a este tema. Entre otros, las obras de los historiadores Francisco Veiga, Josip Glaurdić, James Gow y Kristina Spohr me han resultado de gran utilidad para profundizar en el prisma internacional.

Hoy en día, el avispero balcánico ha quedado relegado a un segundo plano en los asuntos europeos. Kosovo alberga una de las bases militares de Estados Unidos más grandes del mundo. Bosnia sigue siendo una bomba de relojería, mermada por la división interna entre la República de Srpska y la Federación de Bosnia-Herzegovina. Eslovenia y Croacia bailan al son europeo, rechazando

su pasado yugoslavo y balcánico. Serbia, cada vez más aislada, parece darle la espalda a la Unión Europea y ha entablado fuertes lazos de amistad con la otra despreciada de Occidente: Rusia.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRIĆ, IVO. *Un puente sobre el río Drina*. Barcelona: RBA, 2010.

BJELAJAC, MILE Y OZREN ŽUNEC. «The War in Croatia, 1991-1995». En *Confronting the Yugoslav Controversies*, editado por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert, pp. 230-271. Indiana: Purdue University Press, 2012.

BOTH, NORBERT. *From Indifference to Entrapment: The Netherlands and the Yugoslav Crisis, 1990-1995*. Ámsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

BUCARELLI, MASSIMO. «L' Italia e le crisi nazionali nei Balcani occidentali alla fine del xx secolo». En *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi*, editado por Silvio Pons, Adriano Roccucci y Federico Romero, pp. 263-280. Roma: Carocci, 2014.

CALIC, MARIE-JANINE. «German Perspectives». En *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, editado por Alex Danchev y Thomas Halverson, pp. 52-75. Londres: Palgrave Macmillan, 1996.

—. *A History of Yugoslavia*. West Lafayette, Purdue University Press, 2019.

CRAWFORD, BEVERLY. «German Foreign Policy and European Political Cooperation: The Diplomatic Recognition of Croatia in 1991». *German Politics & Society* 13, n.º. 2 (1995), pp. 1-34.

—. «Explaining Defection from International Cooperation: Germany's Unilateral Recognition of Croatia». *World Politics* 48, n.º. 4 (1996), pp. 482-521.

CRUMP, LAURIEN. «A missed opportunity for a new Europe? The end of the Cold War and its consequences for Western European relations with Russia». En *1989 and the West Western Europe since the end of the Cold War*, editado por Eleni Braat y Pepijn Corduwener, pp. 188-206. Londres-Nueva York: Routledge, 2020.

DOVER, ROBERT. «The EU and the Bosnian Civil War, 1992-95: The Capabilities-Expectations Gap at the Heart of EU Foreign Policy». *European Security* 14, n.º. 3 (2005), pp. 297-318.

FUKUYAMA, FRANCIS. «The End of History?», *The National Interest*, n.º. 16 (1989), pp. 3-18.

GAGNON JR., V. P. *The Myth of Ethnic War. Serbia and Croatia in the 1990s*. Nueva York, Cornell University Press, 2004.

GARCÍA PÉREZ, RAFAEL. «Del «Nuevo Orden» de G. Bush al «Eje del Mal» de G. W. Bush (1991-2008)». En *Historia de las Relaciones Internacionales*, coordinado por Juan Carlos Pereira Castañares, pp. 657-674. Barcelona: Ariel, 2018.

GAZZINI, TARCISIO. «NATO Coercive Military Activities in the Yugoslav Crisis (1992-1999)», *EJIL* 12, n.º. 3 (2001), pp. 391-345.

GLAURDIĆ, JOSIP. *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*. New Haven-Londres: Yale University Press, 2011.

_____. «In Pursuit of Unity». *The RUSI Journal* 157, n.º. 1 (2012), pp. 70-77.

_____. «Yugoslavia's Dissolution: Between the Scylla of Facts and the Charybdis of Interpretation». En *Debating the End of Yugoslavia*, editado por Florian Bieber, Armina Galijaš y Rory Archer, pp. 23-38. Surrey: Ashgate, 2014.

GONZÁLEZ VILLA, CARLOS. *Un nuevo Estado para un nuevo orden mundial: la independencia de Eslovenia*. Granada: Editorial Comares, 2019.

GOW, JAMES. «British Perspectives». En *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, editado por Alex Danchev y Thomas Halverson, pp. 87-99. Londres: Palgrave Macmillan, 1996.

_____. *Triumph of the Lack of Will. International Diplomacy and the Yugoslav War*. Nueva York: Columbia University Press, 1997.

_____. «The War in Kosovo, 1998-1999». En *Confronting the Yugoslav Controversies*, editado por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert, pp. 302-345. Indiana: Purdue University Press, 2012.

HALVERSON, THOMAS. «American Perspectives». En *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, ed. por Alex Danchev y Thomas Halverson, pp. 1-28. Londres: Palgrave Macmillan, 1996.

HEADLEY, JIM. «Sarajevo, February 1994: the first Russia-NATO crisis of the post-Cold War era». *Review of International Studies* 29 (2003), pp. 209-227.

HOBBSBAWM, ERIC J. *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica, 2018.

IRWIN, ZACHARY T. «Macedonia since 1989». En *Central and Southeast European Politics since 1989*, editado por Sabrina P. Ramet, pp. 328-357. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press, 2010.

JANJIĆ, DUSAN, ANNA LALAJ Y BESNIK PULA. «Kosovo under the Milošević regime». En *Confronting the Yugoslav Controversies*, editado por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert, pp. 272-301. Indiana: Purdue University Press, 2012.

JONES, CHRISTOPHER DAVID. «France and the Dissolution of Yugoslavia». Tesis doctoral, University of East Anglia, 2015.

KERSHAW, IAN. *Ascenso y Crisis. Europa, 1950-2017: un camino incierto*. Barcelona: Crítica, 2019.

KLEMENČIČ, MATJAZ. «The International Community and the FRY /Belligerents, 1989-1997». En *Confronting the Yugoslav Controversies*, editado por Charles Ingrao y Thomas A. Emmert, pp. 155-201. Indiana: Purdue University Press, 2012.

KRIEGER, WOLFGANG. «Toward a Gaullist Germany?: Some Lessons from the Yugoslav Crisis», *World Policy Journal* 11, n.º. 1 (1994), pp. 26-38.

LARA FERNÁNDEZ, BELÉN. «La mediación de la Comunidad Europea y de la ONU». *Cuadernos de Estrategia*, n.º. 73 (1994), pp. 55-63.

LAVDAS, KOSTAS A. «The European Union and the Yugoslav Conflict: Crisis Management and Re-Institulization in Southeastern Europe». *Journal of Political & Military Sociology* 24, n.º. 2 (1996), pp. 209-232.

LEPICK, OLIVIER. «French Perspectives». En *International Perspectives on the Yugoslav Conflict*, editado por Alex Danchev y Thomas Halverson, pp. 76-86. Londres: Palgrave Macmillan, 1996.

LITTLE, ALLAN Y LAURA SILBER. *The Death of Yugoslavia*. Londres: Penguin Books, 1995.

MAULL, HANNS W. «Germany in the Yugoslav crisis». *Survival: Global Politics and Strategy* 37, n.º. 4 (1995), pp. 99-130.

Ó TUATHAIL, GEARÓID. «A strategic sign: the geopolitical significance of Bosnia in US foreign policy». *Environment and Planning D: Society and Space* 17 (1999), pp. 515-533.

PEREIRA CASTAÑARES, JUAN CARLOS. «El estudio de la sociedad internacional contemporánea». En *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, coordinado por Juan Carlos Pereira, pp. 37-64. Barcelona: Ariel, 2018.

RAMET, SABRINA P. *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*. Oxford: Westview Press, 2002.

_____. «Disputes about the Dissolution of Yugoslavia and its Wake». En *Debating the End of Yugoslavia*, editado por Florian Bieber, Armina Galijaš y Rory Archer, pp. 39-54. Surrey: Ashgate, 2014.

SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO. «Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica». En *El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales*, editado por P. González, pp. 19-51. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

SCHAKE, KORI. «NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative». *Contemporary European History* 7, n.º. 3 (1998), pp. 379-407.

SIMMS, BRENDAN. *Unfinest Hour: Britain and the Destruction of Bosnia*. Londres: Penguin Books, 2002.

SPOHR, KRISTINA. *Post Wall, Post Square. How Bush, Gorbachev, Kohl, and Deng Shaped the World after 1989*. New Haven-Londres: Yale University Press, 2019.

TAIBO, CARLOS. *La desintegración de Yugoslavia*. Madrid: Catarata, 2018.

VEIGA, FRANCISCO. *La trampa balcánica*. Madrid: Grijalbo, 2002.

_____. *La fábrica de fronteras: guerras de secesión yugoslavas, 1991-2001*. Madrid: Alianza, 2011.

_____. *El desequilibrio como desorden. Una historia de la Posguerra Fría*. Madrid: Alianza, 2015.

WOOD, PIA CHRISTINA. «France and the Post Cold War Order: The Case of Yugoslavia». *European Security* 3, nº. 1 (1994), pp. 129-152.

WOODWARD, SUSAN L. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1995.

Webgrafía

BUSH, GEORGE H. W. «Address Before a Joint Session of Congress», 11 de septiembre de 1990, en <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-11-1990-address-joint-session-congress>.

_____. «State of the Union Address», 28 de enero de 1992. <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-28-1992-state-union-address>.

SUDETIC, CHUCK. «Mostar's Old Bridge Battered to Death». *The New York Times*, 10 de noviembre de 1993, <https://www.nytimes.com/1993/11/10/world/mostar-s-old-bridge-battered-to-death.html>.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Terrorismo Islámico Contemporáneo:
Acción y *modus operandi* de los grupos terroristas
Al-Qaeda y Estado Islámico**

Ignacio Mansilla Rodríguez

Madrid, septiembre de 2022

RESUMEN

En la actualidad, el terrorismo islámico se configura como una de las principales amenazas para la comunidad internacional. En base a ello, por medio del presente trabajo se pretende analizar la doctrina, dinámica y *modus operandi* de dos de organizaciones terroristas islámicas —Al Qaeda y el Estado Islámico— que, por su actividad e impacto globales, se constituyen como las principales representantes del yihadismo y amenazas a la seguridad internacional. Asimismo, resulta inevitable examinar el impacto que el proceso globalizador contemporáneo ha tenido sobre las mismas, evidenciando los nuevos retos a la seguridad que han surgido en el paradigma actual. Por último, y en aras a sugerir propuestas y ámbitos de mejora en materia contraterrorista, un estudio de las principales medidas llevadas a cabo por Estados Unidos y la Unión Europea será llevado a cabo.

PALABRAS CLAVE: terrorismo, globalización, Al Qaeda, Estado Islámico, yihad, *modus operandi*, radicalización, célula.

ABSTRACT

Islamic terrorism is currently one of the main threats to the international community. On this basis, the aim of this paper is to analyze the doctrine, dynamics and *modus operandi* of two Islamic terrorist organizations —Al Qaeda and the Islamic State— which, due to their global activity and impact, are the main representatives of Jihadism and threats to international security. It is also essential to examine the impact that the contemporary globalizing process has had on them, highlighting the new security challenges that have arisen in the current paradigm. Finally, in order to suggest proposals and areas for improvement in counterterrorism, a study of the main measures undertaken by the United States and the European Union will be carried out.

KEYWORDS: terrorism, globalization, Al-Qaeda, Islamic State, jihad, *modus operandi*, radicalization, cell.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

1. Estado de la Cuestión

El terrorismo se configura como un conflicto asimétrico al cual numerosos gobiernos, poblaciones y actores no estatales han recurrido para la consecución de sus intereses, eminentemente sociopolíticos. De igual manera, el terrorismo se materializa como un acto de resistencia o insurgencia dentro de un espacio concreto —delimitado, con carácter general, por las fronteras estatales— frente al Estado soberano¹. No obstante, el concepto de terrorismo *per se* aplicable al paradigma actual nace del *régime de la Terreur* instaurado por Robespierre en Francia durante el período comprendido entre 1793 y 1794². Dicho sistema de opresión e intimidación se decretó como el mecanismo para salvaguardar el orden de las convulsiones políticas, sociales y anárquicas que caracterizaron al período transitorio de regímenes. En otros términos, este régimen consagró el terror como su instrumento esencial y básico para enraizar el recién fundado Estado revolucionario³.

Sin embargo, y tomando como eje de referencia los atentados del 11 de septiembre de 2001, tanto los equilibrios de poder como las acciones y consecuencias derivadas del terrorismo se han modificado de forma sustancial. En este sentido, y como resultado de la magnitud del ataque de Al-Qaeda, el cual atentó contra la paz y seguridad internacionales, la comunidad internacional se vio sumida en una amenaza global sin precedentes, la guerra contra el terror⁴.

¹ Asael Mercado. «Mundialización y Terrorismo: La Sociedad del «Riesgo Mundial». *Convergencia* 13, n.º 42 (2006), p. 219.

² James Kiras. «Terrorism and Globalization», en *The Globalization of World Politics*, eds. J. Baylis, S. Smith y P. Owens (Oxford: Oxford University Press, 2017), 357-371, p. 358.

³ Bruce Hoffman. *Inside Terrorism*, 3rd ed. (New York: Columbia University Press, 2017), p. 19.

⁴ Olivier Roy. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*, (New York: Columbia University Press, 2006), p. 47.

Con anterioridad a dicha fecha, la identificación y análisis de los grupos insurgentes y terroristas, bien de naturaleza estatal o transnacional, se planteaba como una tarea sencilla para los Estados. En cambio, el orden mundial de la globalización actualmente vigente ha modificado de forma significativa los procesos de gobierno y la naturaleza de la soberanía. A tal respecto, y en atención a la naturaleza de la soberanía, conviene enfatizar que, si bien el concepto legal no ha sido modificado, en la práctica política predomina por su cambio. En este sentido, los grupos terroristas islámicos ostentan el liderazgo de facto en numerosas zonas geográficas, entrañando una notoria amenaza para la seguridad, tanto estatal como regional e internacional⁵.

Consecuencia de dichos fenómenos y de los avances tecnológicos que derivan del mismo, los grupos terroristas han evolucionado exponencialmente en complejidad, repercusión e impacto⁶. Como resultado, los Estados y la comunidad internacional en su conjunto se enfrentan a uno de los retos cada vez más desafiantes para salvaguardar la seguridad y derechos de sus poblaciones, el terrorismo internacional.

No obstante, y a pesar de todo lo expuesto, en la actualidad persiste una ausencia de consenso en torno al concepto de terrorismo internacional. Asimismo, conviene destacar que calificar el terrorismo internacional contemporáneo como un fenómeno monolítico supondría, ineludiblemente, cometer un profundo error académico⁷. Ante tal situación, y tomando como referencia las definiciones realizadas por instituciones especializadas y expertos académicos, resulta posible realizar una acotación conceptual de dicho fenómeno, así como de sus elementos y rasgos más determinantes.

En primer lugar, y tomando como referencia la obra *Inside Terrorism* de BRUCE HOFFMAN, cabría definir el terrorismo como aquel acto planificado, calculado y sistemático mediante el cual, una persona, movimiento insurgente u organización aspira a alcanzar e imponer sus intereses ideológicos, sociopolíticos, económicos o culturales a través de la intimidación coercitiva o la violencia⁸. En adición, y en virtud de la introducción al terrorismo que realiza TOWNSHEND en su obra, dichos actos violentos plantean un grave peligro tanto para las instituciones estatales como para sus ciudadanos, siendo sus objetivos últimos influir en la toma de decisiones, coaccionar a la población civil o condicionar la conducta de un determinado gobierno en su favor⁹.

Por otra parte, el director de Seguridad Nacional del Instituto Judío para la Seguridad Nacional de América, STEVEN L. POMERANTZ, define el terroris-

⁵ Jacobo Morillo. «ISIS: La Última Evolución del Terrorismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE* 7, n.º 4 (2016): 587-607.

⁶ Audrey K. Cronin. «ISIS Is More than a Terrorist Group». *Foreign Affairs* 95, n.º 2 (2016): 76-86.

⁷ Antonio Romero-Ramírez y Yolanda Troyano-Rodríguez. «Las Raíces Socioestructurales del Terrorismo Fundamentalista Islámico». *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* 62, n.º 2 (2013): 181-198.

⁸ Bruce Hoffman, *op. cit.*, p. 53.

⁹ Charles Townshend. *Terrorism: A Very Short Introduction*, (New York: Oxford University Press, 2002).

mo como «el uso ilegal de la fuerza o la violencia contra personas o bienes para intimidar o coaccionar a un gobierno, a la población civil o a cualquier segmento de la misma, con el fin de conseguir objetivos políticos o sociales»¹⁰. Por último, JOHN ESPOSITO determina que el terrorismo es todo aquel acto que implica el uso deliberado de la violencia para la consecución de unos determinados fines políticos, y que se dirige contra la población civil no combatiente¹¹. Además, y atendiendo al perpetrador del acto terrorista, éste puede tomar la figura de Estado, individuo u organización de naturaleza no estatal, pudiendo actuar estos dos últimos de forma independiente o bajo una estructura jerarquizada o celular.

En base a las definiciones planteadas por los autores mencionados supra, existen una serie rasgos comunes que permitirán atribuir a un determinado acto la calificación o noción de terrorismo. De esta forma, las características del terrorismo internacional son las siguientes:

1. En primer lugar, la naturaleza política que emana del terrorismo es el rasgo esencial que permite señalar e identificar tanto los propósitos como las motivaciones ideológicas sobre las que se fundamentan dichos grupos. A tal respecto, uno de los propósitos basilares de los grupos terroristas es la búsqueda de influencia y poder para la transmisión de su ideología, a través de la cual aspiran a lograr cambios políticos a diferente escala¹².
2. En adición, el terrorismo emplea de forma sistemática la violencia ilegítima, con el objetivo de atemorizar y coaccionar a la población civil. De este modo, el terrorismo se configura como un arma psicológica cuyo alcance trasciende más allá de las víctimas o ataques perpetrados. Este uso deliberado y sistemático, bien sea de violencia, amenaza de la misma, coerción o intimidación, suspira la desestabilización de la sociedad y propagación del caos en la misma, poniendo de manifiesto las fracturas latentes en los distintos gobiernos y sociedades¹³.
3. En tercer lugar, conviene constatar el cambio reciente de tendencia en aquello relativo a las víctimas. Con anterioridad, los objetivos de los grupos terroristas eran personas señaladas —véanse políticos, militares, etc.— si bien en la actualidad esta amenaza se personifica en el conjunto de la sociedad. En este sentido, los objetivos de esta forma de violencia no se relacionan

¹⁰ Steven L Pomerantz. «The FBI and Terrorism». *FBI Law Enforcement Bulletin* 56, n.º 11 (1987): 12-17, p. 14.

¹¹ John L. Esposito. *Unholy War: Terror in the Name of Islam*, (Oxford University Press, 2003).

¹² Colin Wight. «Theorising Terrorism: The State, Structure and History». *International Relations* 23, n.º 1 (2009): 99-106.

¹³ Asael Mercado, Guillermo Velásquez, y Jorge García. «La Crisis del Orden Mundial. Globalización y Terrorismo». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 4, n.º 1 (2009): 129-158.

de forma directa con los destinatarios a los que dicho mensaje violento se pretende transmitir¹⁴.

4. Atendiendo a la ideología, del conjunto de grupos terroristas se aprecia una variada índole de concepciones político-religiosas muy definidas, legitimando dichos imperativos teleológicos el empleo de la violencia para la consecución de sus intereses. En adición, dichos criterios constitutivos, con carácter general, proclaman al grupo terrorista como el grupo o colectivo legitimado para la encomienda concreta. Además, y para el caso concreto que procede, el terrorismo islámico, el desempeño de la jihad armada por parte de estos grupos terroristas ambicionan la eliminación de todo sujeto que se enmarque en la categoría de infiel o tafir¹⁵.

Por último, resulta imprescindible poner de manifiesto el impacto que la globalización ha supuesto en las dinámicas de poder contemporáneas, proporcionando un amplio abanico de alternativas al terrorismo islámico¹⁶. En referencia a ello, el conjunto de avances derivados de la globalización en los ámbitos de la tecnología, transporte y telecomunicaciones han conformado nuevos escenarios y condiciones en dicho ámbito¹⁷. A colación de ello, conviene evidenciar el impacto de los medios de comunicación en el ciclo actual del terrorismo moderno, encabezado principalmente por los grupos fundamentalistas islámicos radicales¹⁸. Esta dimensión comunicacional se configura como una de las herramientas de mayor importancia de los grupos terroristas islámicos para la difusión de su ideología e intereses¹⁹, más teniendo en consideración la interconectividad por la que se caracteriza la sociedad global²⁰.

2. Preguntas de Investigación

Tras haber llevado a cabo un exhaustivo estudio de la literatura académica relacionada con el terrorismo contemporáneo, son varias las cuestiones que plantean una especial atención. En base a ello, las preguntas de investigación que se suscitan en este trabajo de investigación son las siguientes:

¹⁴ Departamento de Seguridad Nacional. *Strategic Framework for Counterterrorism and Violence* (2019). https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0920_plcy_strategic-framework-countering-terrorism-targeted-violence

¹⁵ Charles Townshend, *op. cit.*

¹⁶ James Kiras, *op. cit.*, p. 360.

¹⁷ Colin Wight, *op. cit.*, p. 102.

¹⁸ Andrés Molano. «Terrorismo: Recurrencia, Causalidad y Expansión». *Criterio Libre* 8, n.º 13 (2010): 253-272.

¹⁹ Galende, Alexandra. «El Desafío de los Terrorismos Fundamentalistas Islámicos: Una Aproximación Necesaria». *Boletín de Información*, n.º 322 (2011): 68-88.

²⁰ Moghaddam, Fathali. *How Globalization Spurs Terrorism: The Lopsided Benefits of «One World» and Why That Fuels Violence*, (Westport: Praeger Security International, 2008), p. 36.

- ¿Qué es el terrorismo?
- ¿Cómo influye la religión del Islam en el islamismo radical? ¿Es la religión una doctrina radical *per se*?
- ¿Es el terrorismo un marco legítimo para el desempeño de la *jihad* armada en base al Islam?
- ¿Cómo ha afectado la globalización en la acción terrorista islámica contemporánea?
- ¿Cuáles son los principales rasgos organizativos de Al Qaeda y el Estado Islámico?
- ¿Cómo se configura la doctrina y retórica de los grupos terroristas en la actualidad?
- ¿Cuál es el *modus operandi* de los grupos terroristas islámicos contemporáneos?
- ¿Existen medidas antiterroristas eficaces que la comunidad internacional pueda desarrollar para hacer frente a la amenaza terrorista islámica?

3. Objetivos de la Investigación

Por medio del presente trabajo se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- En primer lugar, proporcionar una conceptualización clara y precisa del conjunto de fenómenos sobre los que se sustenta el terrorismo islámico contemporáneo, otorgando definiciones claras que, en última instancia, eviten la demonización del Islam.
- Atendiendo a lo indicado *supra*, determinar el papel que juega el Islam en las sociedades musulmanas y evidenciar la instrumentalización de la religión que una minoría realiza.
- Por otro lado, poner de manifiesto los cambios sustanciales en base a los que se configura el terrorismo islámico en el orden mundial actual, principalmente determinados por la globalización.
- Asimismo, describir los rasgos comunes en lo relativo a la acción y *modus operandi* de los grupos terroristas islámicos que mayor impacto y notoriedad han surtido en la comunidad internacional en la actualidad. Para ello, con carácter previo, se incidirá en la doctrina e ideología constitutiva de dichas organizaciones, así como la estructura organizativa exitosa de ambas.
- A su vez, y siendo plenamente conscientes de la dificultad que plantea esta situación, así como los notables esfuerzos llevados a cabo, tanto a nivel nacional como internacional, describir los ámbitos de actuación de dos de los principales actores de seguridad a nivel mundial, así como analizar desde una perspectiva crítica las estrategias desplegadas.

4. Marco Temporal

Si bien el cambio de paradigma respecto a la seguridad internacional y el origen del terrorismo islámico contemporáneo datan de 2001, esta amenaza viene sentando sus bases con anterioridad. A pesar de que numerosas fuentes e ideólogos del fundamentalismo islámico radical datan de siglo XIII —como es el caso del salafismo— o XVIII —véase el wahabismo—, será a partir de finales del siglo XX cuando el terrorismo islámico adquiriera los rasgos y características que resultan aplicables para el presente estudio.

Como consecuencia de ello, y a modo orientativo, el marco temporal que delimita la investigación comprenderá desde 1988, con la creación de Al Qaeda, hasta la actualidad.

5. Marco Geográfico

En primer lugar, conviene incidir en el carácter trasnacional del terrorismo islámico. No obstante, es necesario diferenciar tres espacios geográficos sobre los que el presente trabajo incidirá, en función del aspecto en cuestión a analizar.

En primer lugar, y atendiendo a las dinámicas modificadoras del proceso de la globalización sobre el terrorismo contemporáneo, conviene centrar los esfuerzos del análisis sobre el orden global en su conjunto, al ser aspectos que afectan de forma similar a todos los grupos terroristas de naturaleza islámica. Sin embargo, y dada la predominancia de las comunidades musulmanas y el germen del fundamentalismo islámico radical en las regiones de Oriente Medio y África, dichas zonas comprenderán la mayoría del estudio.

Por otro lado, y haciendo un énfasis especial en las amenazas que plantea para la seguridad, el presente trabajo examinará mismamente los esfuerzos en materia antiterrorista desarrollados en Europa y Estados Unidos.

6. Metodología

La metodología aplicada a lo largo de esta investigación combina rasgos y técnicas de varios modelos, derivando en una suerte de estudio de naturaleza analítica-inductiva. De esta manera, y mediante el análisis estadístico y empírico de los métodos empleados por diversos grupos terroristas, será posible definir la acción y *modus operandi* de las organizaciones terroristas islámicas, así como los procesos que han influido de manera sustancial en la evolución de dichas dinámicas violentas. Por otro lado, y en virtud del análisis inductivo de dichas acciones y modos operativos, será posible la clasificación y delimitación de los rasgos

comunes que estos grupos de corte islámico-radical comparten, con el objetivo de lograr una mayor efectividad y eficiencia en la toma de medidas antiterroristas.

Por consiguiente, la combinación de las herramientas que ambos métodos proporcionan permitirá el análisis de una forma muy pormenorizada, favoreciendo la precisión y exactitud que el estudio pretende conservar a lo largo del trabajo de investigación. Por último, y en atención al *modus operandi* de los diversos grupos terroristas, resultará de aplicación el método comparativo, el cual evidenciará las similitudes y diferencias existentes entre las organizaciones objeto de examen.

Capítulo II

MARCO TEÓRICO: EL TERRORISMO ISLÁMICO

1. La Instrumentalización del Islam en el Terrorismo Islámico Contemporáneo

Como se ha mencionado anteriormente, son numerosos los grupos terroristas que han justificado su acción violenta en base a una ideología religiosa radical. No obstante, y para el caso concreto del terrorismo islámico, la religión del Islam se configura como el marco teológico que establece los objetivos e ideales de las diversas organizaciones terroristas²¹. A tal respecto, resulta esencial realizar especial mención a la Revolución Iraní de 1979, cuyos pilares y metas se sustentaban sobre el establecimiento del sistema fundamentalista proclamado por el ayatolá Jomeini. En este sentido, la retórica radical de Jomeini abogaba por la difusión de la revolución islámica a todo el mundo, siendo dicho evento el comienzo de ésta²². De este modo, la Revolución Iraní de 1979 se constituye como el arquetipo de la sociedad musulmana que se pretende lograr en base a esta ideología fundamentalista radical, acabando con cualquier vestigio occidental e instaurando, de forma rigorista, los principios y bases islámicos contenidos en la Sharía²³. No obstante, la problemática radica en el preciso momento en que dicho movimiento político de remarcada naturaleza fundamentalista legitima el empleo de la violencia —materializada a través del terrorismo— para la consecución de su objetivo último: el establecimiento de un nuevo orden mundial basado en los preceptos islámicos. De esta manera, cabría reafirmar que el terrorismo islámico lleva a cabo una instrumentalización del Islam para conformar una entidad política musulmana de carácter global, gobernada y regida por las tradiciones y

²¹ Bruce Hoffman, *op. cit.*

²² Karen Feste. «The Iranian Revolution and Political Change in the Arab World». *The Emirates Center for Strategic Studies and Research* 4, n.º 2 (1996): 7-39.

²³ *Ídem*

principios islámicos²⁴, empleando el terrorismo como el medio necesario para la instauración global del califato²⁵.

Teniendo en cuenta que uno de los grandes problemas que rodean al fenómeno del terrorismo es la ausencia de una definición universalmente aceptada, la situación se agrava notablemente cuando se circunscribe de forma específica en torno al terrorismo religioso. Si bien son numerosos los autores que califican el escenario actual como la *Cuarta Ola de Terrorismo*, no existe consenso sobre los rasgos constitutivos que dotan al terrorismo religioso de singularidad especial²⁶. Sin embargo, y en aras a diferenciar el terrorismo religioso de vertiente islámica de otros movimientos violentos, procede incidir sobre las tres premisas que BARRY RUBIN realizó en 2004. Atendiendo a ellas, el terrorismo islámico se fundamenta sobre cuatro aspectos esenciales que derivan de la vertiente violenta-radical del fundamentalismo islámico²⁷:

1. En primer lugar, el terrorismo islámico enmarca el Islam como la respuesta y solución a todos los problemas que atañen a la sociedad musulmana. Además, con carácter progresivo, la sociedad deviene Estado y, finalmente, orden global.
2. Los grupos islámicos radicales encabezan a la comunidad musulmana en la aplicación rigorista de los principios islámicos para resolver los problemas derivados de la injerencia occidental.
3. En adición, conviene evidenciar el importante papel que ocupan los líderes religiosos islámicos, más en lo relativo al poder y posición que ejercen y la legitimación panegírica que realizan respecto a la violencia, concretamente a través de las *fatwas*²⁸. Si bien los actos violentos y radicales no tienen cabida en el Islam, estos líderes religiosos han legitimado —y en muchos casos incluso incitado— la acción violenta de los grupos terroristas²⁹. A modo ejemplificativo, algunos de estos líderes han exculpado el automartirio —práctica expresamente prohibida en el Corán— e, incluso, el asesinato de apóstatas. En virtud de lo expuesto, resulta conveniente resaltar dos fatwas, dado el llamamiento a la batalla global que las mismas encarnan:

²⁴ Richardson, Louise. *The Roots of Terrorism*, vol. 1 (New York: Routledge, 2016), p. 149.

²⁵ Antonio Romero-Ramírez y Yolanda Troyano-Rodríguez, *op. cit.*, p. 187.

²⁶ David C. Rapoport, Audrey K. Cronin y James Ludes. «The Four Waves of Modern Terrorism», en *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, eds. A. Kurth y L. James (Washington DC: Georgetown University Press, 2004), 3-11.

²⁷ Barry Rubin. *Anti-American Terrorism and the Middle East: A Documentary Reader*, (New York: Oxford University Press, 2002).

²⁸ Cabría definir las *fatwas* como el instrumento legal destinado al esclarecimiento de todo aquel supuesto que no se encuentra contenido de forma expresa en el Corán o la Sunna. De este modo, las opiniones de los muftíes se configuran como dictámenes, de naturaleza no vinculante, sobre el asunto o consulta en cuestión. Para más *inri*, véase Wán Khairuldin. «Ethics of Mufti in the Declaration of Fatwa According to Islam» *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 20, n.º 5 (2019): 1-6.

²⁹ Michael Scheuer. *Through Our Enemies' Eyes: Osama Bin Laden, Radical Islam and the Future of America* (1st Edition) (Virginia: Potomac Books), 2003.

- La *Declaración de Guerra contra los Estadounidenses* emitida por Osama Bin Laden en 1996, como reacción a la ocupación de los Dos Santos Lugares, siendo éstos Palestina e Israel. Si bien en un momento inicial no se incidió sobre la retórica radical que emanaba del texto, el mensaje que subyace de la misma es claro: la yihad global y la lucha contra todo enemigo —especialmente estadounidenses y americanos— con todos los medios y capacidades posibles para expulsarlo de las Santidades del Islam³⁰.
 - La *Declaración del Frente Islámico Mundial* de 1998, la cual propugna la yihad contra los cruzados y judíos. Esta fatwa, ratificada por cinco muftíes —entre ellos, Osama Bin Laden—, se conforma como uno de los objetivos principales de Bin Laden: la instrumentalización del Islam como imperativo y misión individual de todo musulmán de ejecutar la jihad armada frente a cualquier persona calificada como enemigo del Islam³¹.
4. Por último, es esencial remarcar que el fenómeno del terrorismo islámico no es un fenómeno monolítico, sino que cada grupo terrorista actúa conforme a su interpretación teológica radical para el establecimiento del califato. Ahora bien, un aspecto esencial que subyace de todos y cada uno de ellos es la legitimación del empleo deliberado de la violencia para el alcance de sus fines religiosos, políticos y sociales³².

Como resultado de lo anteriormente expuesto, cabría asimismo reafirmar que los grupos terroristas islámicos consideran las instituciones y el *statu quo* existentes como un sistema ilegítimo y corrompido, *ergo* la jihad armada es la única vía factible para propugnar el cambio deseado³³. Como consecuencia de ello, el conjunto de estos grupos terroristas no se contempla como miembros pertenecientes al sistema vigente, sino actores externos cuyo objetivo es la transmutación del orden mundial y *statu quo* actual³⁴. Este sentimiento de abstracción de la realidad sociopolítica faculta la insensibilización de los terroristas, alejando de forma progresiva al terrorista de la moralidad de sus actos, lo que permite el desempeño de actos mucho más mortales y destructivos respecto de los grupos terroristas de ideología secular, en los que las categorías quedan delimitadas y de-

³⁰ Osama Bin Laden. «Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places». *Al Quds Al Arabi* (1996).

³¹ Michael Scheuer, *op. cit.*, p. 62.

³² Antonio Romero-Ramírez y Yolanda Troyano-Rodríguez, *op. cit.*, p. 192.

³³ Barry Rubin. *Anti-American Terrorism and the Middle East: A Documentary Reader*, (New York: Oxford University Press), 2002.

³⁴ Thomas Badey. «The Role of Religion in International Terrorism». *Sociological Focus* 35, n.º 1 (2002): 81-86, p. 83.

lineadas de forma más concreta, y no bajo el espectro de «infiel» o «apóstata»³⁵. En base a todo ello, y con especial incidencia en la deformación y radicalización que los grupos terroristas islámicos realizan de la religión, procede reafirmar que la deformación del Islam se constituye como el instrumento de justificación y legitimación de la acción violenta de los grupos terroristas y sobre el que instauran una serie de fines teleológicos en concordancia con su cosmovisión extremista³⁶.

En adición, y atendiendo a la delimitación de categorías a través de las cuales los grupos terroristas determinan a los enemigos de la religión, es necesario incidir en que la violencia a gran escala no es una alternativa que queda legitimada, sino el imperativo teológico por el que se materializa la consecución de los objetivos del grupo³⁷. En este sentido, esta acción violenta a gran escala es el factor que convierte al terrorismo islámico contemporáneo en un paradigma de gran inquietud para la comunidad internacional. Así, la violencia se configura como un acto o misión sacramental que prescinde de cualquier limitación moral, política o social. Este es el principal aspecto que diferencia la acción terrorista islámica del terrorismo secular, político o nacionalista, en el que un ataque masivo a gran escala —sirvan de ejemplo los atentados del 11 de septiembre— deslegitimaría los objetivos del grupo y causaría la pérdida del apoyo popular³⁸.

Por ende, y en especial relación con el *modus operandi* de los grupos terroristas contemporáneos que serán analizados a posteriori —séanse los casos de Al Qaeda y el Estado Islámico—, conviene evidenciar la instrumentalización que todos ellos realizan de la religión para la consecución de sus aspiraciones políticas. No obstante, y ante tal situación, impera subrayar que el Islam como religión no provoca violencia. Por el contrario, es la deformación y distorsión de la religión hasta su extremo más radical lo que justifica de forma errónea el empleo de la violencia. De este modo, los grupos terroristas islámicos han convertido al Islam en el instrumento catalizador del descontento frente al orden global establecido, manifestando dicha insatisfacción mediante el fanatismo extremista, la intransigencia y la violencia³⁹.

2. El Islamismo y Neo-fundamentalismo como Bases del Terrorismo Islámico Contemporáneo

En aras a lograr una clara diferenciación y conceptualización de todos los fenómenos que subyacen del terrorismo islámico contemporáneo, es menester realizar una clara distinción entre el Islam —religión— de todos aquellos movimientos ideológicos, religiosos o políticos. Consecuencia de ello, en primer

³⁵ Richardson, Louise, *op. cit.*, p. 154.

³⁶ Anne Aly y John-Leigh Strieher. «Examining the Role of Religion in Radicalization to Violent Islamist Extremism». *Studies in Conflict & Terrorism* 25, n.º 12 (2012): 849-862, p. 853.

³⁷ David C. Rapoport, Audrey K. Cronin y James Ludes, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ Bruce Hoffman, *op. cit.*, p. 72.

³⁹ Thomas Badey, *op. cit.*, p. 85.

lugar, es necesario describir el fenómeno del *fundamentalismo islámico*, el cual podría definirse como el conjunto de movimientos políticos y corrientes religiosas que abogan por el establecimiento de una sociedad musulmana regida por los principios y tradiciones islámicas⁴⁰, evitando cualquier injerencia, práctica o estructura importada de las sociedades occidentales⁴¹. En cierto sentido, esta interpretación rigorista del Islam se configura como una utopía que mira hacia el pasado, apelando a épocas anteriores en las que la Sharía regía todas las esferas de la sociedad y existía una unión *de facto* entre Estado y religión⁴². No obstante, el fenómeno del fundamentalismo alberga un gran conjunto de corrientes e ideologías —entre las que se encuentran el wahabismo y el salafismo, entre otras—, que, si bien comparten ciertos aspectos o denominadores comunes, son muy heterogéneas entre sí. Por ello, y como consecuencia del empleo de la violencia por parte de determinadas corrientes radicales integradas en el fundamentalismo islámico —véase el salafismo-yihadismo—, se ha identificado de forma directa al movimiento político fundamentalista con la herramienta empleada por diversos grupos radicales que lo integran, el terrorismo. Sin embargo, conviene esclarecer que el fundamentalismo islámico no es una *conditio sine qua non* para el empleo deliberado de violencia⁴³. Esta falta de rigor se debe, en cierto modo, al grave impacto que los grupos terroristas de corte islámico han tenido en la comunidad internacional, si bien BERNARD LEWIS aclara que:

*“La mayoría de los musulmanes no son fundamentalistas, y la mayoría de los fundamentalistas no son terroristas, pero la mayoría de los terroristas actuales son musulmanes y se identifican orgullosamente como tales. Es posible que Osama Bin Laden y sus seguidores de Al Qaeda no representen al Islam, y que muchas de sus acciones y declaraciones se contradigan directamente con las enseñanzas y principios básicos, pero surgen en el seno de la civilización musulmana”*⁴⁴.

Al contrario que el fundamentalismo, el *islamismo* sí se constituye como una corriente radical basada en una ideología extremista y politizada del Islam, la cual lleva a cabo la apropiación e instrumentalización de determinados fragmentos del Corán para la justificación de sus actos violentos⁴⁵. De esta manera, el islamismo

⁴⁰ Fred Halliday. «El Fundamentalismo en el Mundo Contemporáneo». *Cuestiones Internacionales de Paz, Ecología y Desarrollo* 53, n.º 4 (1994): 37-51.

⁴¹ John L. Esposito, *op. cit.*, p. 31.

⁴² Carlos Adams. *Los Movimientos Fundamentalistas Islámicos. El Estado del Mundo*, (Madrid: Tecnos, 1987).

⁴³ María Dolores Weber. «El Fundamentalismo Islámico en Europa en las Últimas Décadas del Siglo XX». *Boletín de Información* 2, n.º 279 (2001): 91-113.

⁴⁴ Bernard Lewis. *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, (New York: The Modern Library), 2003, p. 153.

⁴⁵ Ernesto Valenzuela. «Terrorismo y Fundamentalismo». *Revista Chilena de Economía y Sociedad* 5, n.º 2 (2012): 41-51.

se sirve de la religión para declarar a Occidente como enemigo del Islam, configurándose como sus objetivos últimos la instauración de un Califato global y el sometimiento de Occidente⁴⁶. En este sentido, más que una corriente religiosa, el islamismo es un movimiento nacionalista radical que emplea la religión como elemento legitimador y catalizador de sus actos violentos⁴⁷.

En relación con el paradigma más reciente en materia de terrorismo, existen ciertos problemas derivados del empleo o categorización errónea del conjunto de fenómenos que subyacen del mismo. Más concretamente, se ha llegado a conformar una concepción generalizada e inexacta de que el fundamentalismo islámico es un movimiento monolítico radical que emplea la violencia para la consecución de sus objetivos. No obstante, OLIVIER ROY, en su obra *Globalized Islam*, acuñó el concepto de *neo-fundamentalismo*⁴⁸, en virtud del cual se hace referencia a un nuevo escenario en el que los grupos terroristas islámicos emplean el conjunto de mecanismos derivados de la globalización para la implantación de su identidad política y la imposición de sus códigos religiosos mediante el empleo de la violencia⁴⁹. Asimismo, conviene enfatizar que el sufijo *neo* que precede a este concepto no queda referido a la proximidad del fenómeno en el espacio-tiempo, sino como una nueva o reciente modalidad de terrorismo nunca antes vista, en la que la supranacionalidad, interconectividad y descentralización se constituyen como los factores más condicionantes⁵⁰.

⁴⁶ Tarek Chamkhi. «Neo-Islamism in the Post Arab Spring». *Contemporary Politics* 20, n.º 4 (2014): 453-468, p. 455.

⁴⁷ Olivier Roy, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ María Soledad Manassero. «El Neo-fundamentalismo Islámico y el 11-S». *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, 2010.

⁵⁰ Asael Mercado, Guillermo Velásquez, y Jorge García, *op. cit.*, p. 133.

Capítulo III

IMPACTO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA ACCIÓN TERRORISTA CONTEMPORÁNEA

La globalización se constituye como uno de los procesos más determinantes del orden mundial actual y, por ende, de todos los fenómenos que se desarrollan en el seno del mismo. En este sentido, cabría definir la *globalización* como el conjunto de avances tecnológicos y telecomunicativos que, junto con el progresivo dismantelamiento de las fronteras artificiales y territoriales —dada la exponencial interconexión entre los Estados— ha propiciado una accesibilidad sin precedentes a nuevas tecnologías y transportes, permitiendo un comercio y movilidad más eficaces, profundos y accesibles⁵¹. Como consecuencia, capitales, mercancías y personas se encuentran en constante movimiento en una sociedad global, caracterizada eminentemente por la exponencial interconexión política, social y económica entre los Estados-nación y la integración de los mercados⁵².

Si bien es cierto que los factores derivados de la globalización han generado beneficios y ventajas muy significativas para la comunidad internacional en su conjunto —véanse el fortalecimiento de la transparencia internacional derivada de la cooperación y colaboración internacional, el desarrollo económico y tecnológico, la mejora de los estándares básicos, etc.—, la globalización asimismo ha propiciado que los grupos terroristas integren en su estructura y acción dichas herramientas tecnológicas, de comunicación y transporte para la consecución de sus intereses por medio de la violencia radical⁵³.

Como consecuencia de todos estos avances, resulta pertinente evidenciar las nuevas condiciones —y sin precedentes— que la globalización ha ocasionado, no sólo para los grupos terroristas, sino para el conjunto de conflictos asimétricos e

⁵¹ Alam Khan y Mario Ruiz-Estrada. «Globalization and Terrorism: An Overview». *Quality & Quantity* 51, n.º 4 (2017): 1811-1819.

⁵² Fathali Moghaddam. *How Globalization Spurs Terrorism: The Lopsided Benefits of «One World» and Why That Fuels Violence*, (Westport: Praeger Security International, 2008).

⁵³ Aji Widiatmaja y Fajria H Rizqi. «The Rise of Non-State Actors in Globalization and Democratization Era: Terrorist Group versus State Actors». *Journal Sentris* 2, n.º 2 (2019): 47-62.

insurgentes⁵⁴. Por ello, y a tenor de la doctrina científica, conviene reafirmar que la intensificación del terrorismo que amenaza a la comunidad internacional en la actualidad se encuentra parcialmente ligada a las oportunidades tecnológicas derivadas de la globalización y a la gran movilidad que la interconexión global faculta⁵⁵.

A tal respecto, y con especial énfasis en la acción de los grupos terroristas contemporáneos de corte salafista-yihadista, su amenaza y omnipresencia ha traspasado fronteras. Los avances tecnológicos derivados de la globalización han favorecido la planificación y desarrollo de operaciones cada vez más coordinadas, letales y devastadoras en comparación con sus antecesores⁵⁶. En particular, todas estas mejoras en capacidad y acción de los grupos terroristas contemporáneos pueden circunscribirse a las siguientes áreas: (i) proselitismo; (ii) coordinación; (iii) seguridad; (iv) movilidad; y (v) letalidad.

1. Proselitismo

Desde los orígenes de la insurgencia y el terrorismo, uno de los objetivos principales de los grupos terroristas ha sido el de lograr el apoyo y simpatía de las poblaciones dentro de las fronteras donde se desarrollaba el conflicto, en aras a mantener sus esfuerzos. No obstante, y al contrario que las insurgencias de autodeterminación o represión colonial, el apoyo y legitimación popular de la causa terrorista suele ser más dificultoso, dado que los mensajes, objetivos y medidas llevadas a cabo por los terroristas suelen ser de una naturaleza más extrema, violenta y radical⁵⁷. A modo ejemplificativo, la población civil otorga un apoyo y legitimación más sólido a insurgencias derivadas de la corrupción gubernamental, reformas agrarias u ocupación extranjera. Por el contrario, la doctrina política radical difundida por los grupos islámicos suele encontrar menos apoyo popular en las sociedades democráticas caracterizadas por la estabilidad sociopolítica y prosperidad económica⁵⁸.

Tradicionalmente, los grupos insurgentes carecían de los medios necesarios para bien controlar, bien difundir, los flujos de información dentro de las fronteras nacionales o regionales, lo cual impedía en la mayoría de las ocasiones ganar los corazones y mentes de la población⁵⁹. Sin embargo, la globalización ha modificado esta dinámica de forma sustancial, principalmente a través de Internet y

⁵⁴ Fathali Moghaddam, *op. cit.*, p. 28.

⁵⁵ Asael Mercado, *op. cit.*, p. 233.

⁵⁶ Sertif Demir. «Globalization, Terrorism and the State». *Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 14, n.º 3 (2015): 36-53.

⁵⁷ James Kiras, *op. cit.*, p. 364.

⁵⁸ Johnson Scout. *The Psychology of Terrorism*, (Praeger Security International, 2002).

⁵⁹ Paul Dixon. «Hearts and Minds?» British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq». *Journal of Strategic Studies* 32, n.º 3 (2009): 353-381, p. 370.

los medios de comunicación. En la actualidad, el terrorismo islámico se plantea como una batalla global, y más de la mitad de la misma «tiene lugar en el campo de batalla de los medios de comunicación (...) y que estamos en una batalla mediática en una carrera por los corazones y las mentes de nuestra *Umma*»⁶⁰.

La continua expansión del dominio cibernético y los servicios proporcionados por Internet, especialmente en aquellos Estados con un marco regulatorio antiterrorista escaso o inexistente, combinada con el uso de dispositivos móviles, programas informáticos cada vez más accesibles y las tecnologías inalámbricas han facilitado a los grupos terroristas la difusión de su ideología radical por medio de Internet y las redes sociales. Esta acción proselitista, la cual cabría denominar como presencia virtual, brinda un poder sin precedentes a los grupos terroristas⁶¹. Si bien la presencia física de los grupos terroristas puede mitigarse en cierta medida a través del encarcelamiento o la desarticulación de la célula, la presencia e influencia que ejercen en el dominio virtual queda inmortalizada de forma permanente⁶².

En adición, la globalización ha proporcionado a los grupos terroristas los medios necesarios para no sólo incrementar el volumen y sofisticación de los materiales de la propaganda, sino también para intensificar el alcance y difusión de su ideología⁶³. Con anterioridad a la globalización, la difusión ideológica de los grupos terroristas se materializaba únicamente a través de manifiestos y comunicados mecanografiados. Por el contrario, en la actualidad, los grupos terroristas, con el apoyo de sus partidarios, son capaces de construir auténticas estructuras en la web, conectando a miles de simpatizantes alrededor del mundo⁶⁴. Siendo conscientes de esta situación, los grupos terroristas islámicos recurren de forma cada vez más asidua al uso de las cámaras de vídeo, con el objetivo de grabar los preparativos previos al atentado y los posteriores resultados, y así generar un mayor impacto mediático, permitiendo infundir un terror a escala global y, simultáneamente, motivando a los simpatizantes de la causa terrorista⁶⁵.

En lo relativo a los contenidos proselitistas, tanto archivos como mensajes ideológicos pueden difundirse de manera instantánea a cualquier lugar del planeta a través de las redes sociales. No obstante, la difusión ideológica no se realiza de forma exclusiva a través del medio virtual, dado que (i) siguen existiendo ciertas poblaciones que no disponen de acceso a Internet o medios digitales; y (ii) por motivos de seguridad, existen escenarios en los que la rapidez e inmediatez

⁶⁰ Oficina del Director de Inteligencia Nacional. *Letter from al-Zawahiri to al-Zarqawi*, 2005. https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm

⁶¹ John Amble. «Combating Terrorism in the New Media Environment». *Studies in Conflict & Terrorism* 35, n.º 5 (2012): 339-353, p. 350.

⁶² Sertif Demir, *op. cit.*, p. 48.

⁶³ Ihekwoaba D. Onwudiwe. *The Globalization of Terrorism*, (Routledge: Taylor & Francis, 2018).

⁶⁴ Alam Khan y Mario Ruiz-Estrada, *op. cit.*, p. 1815.

⁶⁵ Charlie Winter. *The Virtual «Caliphate»: Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*, (London: Quilliam, 2015).

no son un requisito esencial para la difusión del mensaje. A este respecto, los grupos terroristas, únicamente por medio de un ordenador portátil, se encuentran facultados para crear mensajes propagandísticos a un coste mínimo. Estas condiciones favorecen la movilidad de las células terroristas, lo que dificulta de manera notoria tanto el control de difusión de contenido como la localización de la célula activa⁶⁶.

2. Coordinación

En lo comienzos del terrorismo de naturaleza transnacional, los grupos planificaban y coordinaban los atentados desde un único centro de operaciones. Sin embargo, las tecnologías derivadas de la globalización han brindado a los grupos terroristas —y a sus células— el despliegue de ataques coordinados y simultáneos en diferentes territorios. De hecho, esta capacidad de los grupos terroristas islámicos de desarrollar múltiples ataques simultáneos y coordinados es uno de los rasgos distintivos de la acción terrorista de corte salafista-yihadista⁶⁷. Sirvan, a modo de ejemplo, los atentados en las Embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia en 1998, la detonación sincronizada de diez bombas en los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid o los atentados con bombas y armas de fuego perpetrados por el Estado Islámico en 2015 en Saint Denis, París⁶⁸.

Las invenciones tecnológicas anteriormente mencionadas —especialmente los teléfonos gracias al Sistema Global de Comunicaciones Móviles (GSM)— han permitido a los grupos terroristas fortalecer su estructura celular y conexión en red, operando de forma independiente, en numerosos espacios geográficos y convergiendo de forma coordinada en un objetivo concreto. Por otro lado, y como se evidenció en la acción proselitista anteriormente mencionada, las redes sociales, especialmente aquellas que disponen de programas de cifrado y encriptado, proporcionan a los grupos terroristas una plataforma, no sólo para la difusión de propaganda ideológica, sino asimismo de comunicación, planificación estratégica y coordinación para los atentados⁶⁹.

Frente a la proliferación normativa y contraterrorista promulgada por la mayoría de Estados y organizaciones de la comunidad internacional, los grupos terroristas han realizado un uso avanzado de las innovaciones tecnológicas, con el principal objetivo de mantener sus actividades a nivel estratégico y táctico para triunfar en su causa extremista. Por un lado, y atendiendo a la *dimensión táctica*

⁶⁶ Charles W. Kegley. *International Terrorism: Characteristics, Causes and Controls*, (London:Palgrave Macmillan, 1990), p. 86.

⁶⁷ Ahmet S. Yayla. «Telegram: The Mighty Application that ISIS Loves». *International Center for the Study of Violent Extremism* 9, n.º 2 (2017): 100-124.

⁶⁸ Kathleen Deloughery. «Simultaneous Attacks by Terrorist Organisations». *Perspectives on Terrorism* 15, n.º 4 (2017): 78-89.

⁶⁹ Ahmet S. Yayla, *op. cit.*, p. 116.

de la coordinación terrorista contemporánea, los grupos terroristas han demostrado su capacidad para responder de forma eficaz y eficiente frente a las medidas contrterroristas desplegadas por los Estados⁷⁰. Con referencia a ello, existen numerosos informes de inteligencia que sugieren que los grupos terroristas chiíes activos en Irak, por medio de programas informáticos accesibles en el mercado, fueron capaces de interceptar y descargar transmisiones de video y datos de los drones *Predator*⁷¹. Por otro lado, y haciendo referencia a la *dimensión estratégica*, el Estado Islámico se consagra como el máximo exponente en lo relativo a la conformación de una comunidad global virtual de extremistas islámicos, el *Califato Virtual*⁷². Esta «Califato» se constituye como una versión mediatizada del proclamado proyecto de califato del Estado Islámico. La naturaleza virtual de este fenómeno ha permitido la constitución de una comunidad global en línea, en la que la difusión de propaganda, narrativas religiosas e información relevante se produce de manera constante. Además, y por medio de los foros de debate yihadista, el dominio en red permite una mayor accesibilidad, y, por consiguiente, reclutamiento de simpatizantes radicalizados para la causa terrorista⁷³. Este tipo de estrategia proselitista radical puede considerarse una mutación del lema activista introducido por Patrick Geddes en 1915, «*think globally, act locally*», poniendo de manifiesto el impacto, poder, alcance y amenaza globales que la retórica islámica radical plantea para la comunidad internacional en su conjunto⁷⁴.

3. Seguridad

La seguridad y precaución se configuran como requisitos esenciales que las células terroristas deben garantizar en interés de no ser descubiertas y desarticuladas. Consecuencia de ello, los esfuerzos desarrollados por los grupos terroristas islámicos contemporáneos a este respecto son muy notables; a modo de ejemplo, las traducciones de los manuales incautados del grupo terrorista Al Qaeda ponen de manifiesto la gran importancia con la que sus autores inciden sobre las obligaciones derivadas de la seguridad de la organización, dentro de las cuales se incluyen las técnicas de vigilancia y contra-vigilancia⁷⁵. En este sentido, los avances tecnológicos derivados de la globalización han contribuido de manera significativa a preservar la seguridad de estas organizaciones en muy diversos

⁷⁰ Magnus Ranstorp. «The Virtual Sanctuary of Al-Qaeda and Terrorism in the Age of Globalization», en *International Relations and Security in the Digital Age*, eds. J. Eriksson y G. Giacomello, (London: Routledge, 2007), 51-76.

⁷¹ Bianca Baggiarini. «Drone Warfare and the Limits of Sacrifice». *Journal of International Political Theory* 11, n.º 1 (2015): 128-144.

⁷² Charlie Winter, *op. cit.*, p. 97.

⁷³ *Ídem*

⁷⁴ James Kiras, *op. cit.*, p. 366.

⁷⁵ Brian Jackson. «Organizational Learning and Terrorist groups», en *Organizational Learning in the Global Context*, eds. M. Kenney y M. Leann, (New York: Routledge, 2017), 175-188, p. 179.

ámbitos: como ha sido mencionado con anterioridad, el uso de comunicaciones clandestinas y encriptadas, la coordinación en red, la distribución de información a escala global y la mayor accesibilidad y movilidad en transportes son varios de los aspectos esenciales que han favorecido la seguridad y clandestinidad de las organizaciones terroristas⁷⁶.

Además, el giro hacia una estructura celular ha contribuido mismamente a garantizar la seguridad del conjunto de la organización terrorista, limitando la comunicación y contacto entre las diferentes miembros y células de la organización. De esta manera, si una célula es captada o se encuentra en situación de riesgo, los miembros no podrán proporcionar a las autoridades estatales más información allá de su célula, minimizando sustancialmente el impacto causado a la organización⁷⁷.

Por otro lado, y en relación con los desarrollos y avances en software —especialmente los programas de encriptación de 128 y 256 bits— han permitido a las organizaciones terroristas beneficiarse del anonimato y de los desvíos de información. En adición, la existencia de aplicaciones que permiten la creación de salas de chat privadas por medio de las cuales se distribuyen archivos y contenidos cifrados intensifican la seguridad de las organizaciones terroristas. Yendo un paso más allá, dentro de la comunidad yihadista virtual, los simpatizantes de la causa radical publican técnicas y mecanismos para mitigar, e incluso eliminar, el rastro digital de la organización terrorista y de sus miembros en el marco cibernético⁷⁸.

4. Movilidad

La movilidad, entendida como un elemento crucial para la subsistencia de la organización frente a la presión estatal, se ha visto igualmente condicionada por el proceso globalizador reciente. En este sentido, la apertura de las sociedades, la globalización del comercio y la creciente accesibilidad al transporte han proporcionado a los grupos terroristas un marco de movilidad interestatal y transnacional sin precedentes⁷⁹. El aumento exponencial de los viajes aéreos y el transporte de mercancías han facilitado a las organizaciones terroristas el establecimiento de redes de transporte, operando de forma encubierta y explotando los sistemas de inmigración y transporte estatales para lograr sus objetivos⁸⁰.

⁷⁶ Victor Asal. «The Nature of the Beast: Organizational Structures and the Lethality of Terrorist Attacks». *The Journal of Politics* 70, n.º 2 (2008): 437-449.

⁷⁷ Magnus Ranstorp, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁸ Brian Jackson, *op. cit.*, p. 181.

⁷⁹ Ronen Shamir. «Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime». *Sociological Theory* 23, n.º 2 (2005): 197-217.

⁸⁰ Susan Ginsburg. «National Security Efforts to Disrupt the Mobility of Terrorists-Keynote Address». *Loyola University Chicago International Law Review* 2(2004): 169-195.

De forma complementaria a la movilidad, las organizaciones terroristas islámicas destacan en la actualidad por su flexibilidad, dinamismo y capacidad de adaptación a muy diversos entornos. En conexión con las mejoras derivadas de la seguridad, la naturaleza celular y descentralizadora que caracterizan a los grupos terroristas islámicos han proporcionado a las organizaciones terroristas un ámbito de actuación territorial nunca visto, permitiendo la actuación del grupo a escala global⁸¹. Esta situación evidencia el carácter transfronterizo del terrorismo yihadista, en el que la movilidad ha posibilitado la evolución del terrorismo convencional hacia una amenaza global, la cual trasciende las fronteras y capacidades domésticas⁸². Ante ello, la respuesta coordinada y conjunta de la comunidad internacional —bien sea por alianzas regionales, organizaciones internacionales, etc.— se configura como la única fórmula para hacer frente a la amenaza terrorista actual⁸³.

5. Letalidad

Si bien ya ha quedado manifiesta la influencia que la globalización ha planteado en el terrorismo contemporáneo, la principal amenaza se deriva del impacto y aumento de la letalidad de los grupos terroristas. De este modo, la globalización ha facilitado no sólo el acceso a nuevas armas más complejas y mortales, sino también a los recursos y técnicas necesarias para el desarrollo de ataques con una tasa de letalidad progresivamente mayor⁸⁴.

Con carácter general, cabría definir el *grosso* de técnicas empleadas por los grupos terroristas islámicos atendiendo a la siguiente clasificación⁸⁵:

- i. **Asalto armado:** ataque cuya misión es la de originar daños físicos, e incluso la muerte, de forma directa mediante el uso de armas de fuego, blancas o incendiarias.
- ii. **Asesinato:** acto cuyo objetivo es la eliminación de uno o más individuos específicos. Dicho acto suele tomar como objetivo a personas destacadas, bien sea atendiendo a su rango militar, carácter público o notoriedad social. No obstante, cabe remarcar que los ataques dirigidos a miembros no específicos dentro de un grupo objetivo —séase, por ejemplo, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado— no se califica como ase-

⁸¹ Scott Helfstein y Dominick Wright. «Success, Lethality and Cell Structure Across the Dimensions of Al Qaeda». *Studies in Conflict and Terrorism* 34, n.º 5 (2011): 367-382, p. 378.

⁸² Christian Kaunert y Sarah Leonard. «Collective Securitisation and Crisification of EU Policy Change: Two Decades of EU Counterterrorism Policy». *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 687-693.

⁸³ *Ídem*.

⁸⁴ Gary Lafree y Laura Dugan. «Evolution of Global Terrorism: The Growing Lethality of Attacks», en *Peace and Conflict*, eds. D. Backer, R. Bhavnani y P. Huth, (London: Routledge, 2017), 77-91.

⁸⁵ Audrey K. Cronin, *op. cit.* p. 79.

sinato, sino como ataque armado, siempre y cuando no existan razones evidentes de que la víctima fue elegida de forma concreta como objetivo del atentado.

- iii. **Bombardeo/Explosión:** ataque cuyas consecuencias se deriva de la rápida descomposición de materiales energéticamente inestables que, por consiguiente, liberan una onda expansiva que provoca daños en el entorno físico. Conviene destacar que los supuestos en los que se emplean armas de fuego junto con artefactos explosivos de la presente categoría se califican como asalto armado. Esta categoría incluye asimismo los ataques perpetrados mediante una subcategoría concreta de artefactos explosivos, siendo estos granadas, proyectiles y todos aquellos que se arrojan.
- iv. **Secuestro de vehículos:** actividad criminal por medio de la cual se pretende tomar el control de un vehículo —ya sea terrestre, aéreo o marítimo— con el objetivo de desviarlo y dirigirlo a un destino no programado, para la consecución de objetivos políticos, económicos o sociales. El secuestro de vehículos se calificará de tal manera con independencia de que existan pasajeros en el mismo.
- v. **Toma de rehenes:** la toma de rehenes, con carácter general, pretende lograr la consecución de un objetivo político o económico; las concesiones exigidas suelen ser el condicionante determinante de la liberación de los rehenes. La toma de rehenes requiere del traslado y retención de los mismos en un lugar clandestino o desconocido.
- vi. **Ataque a instalaciones o infraestructuras:** acto por medio del cual se pretenden causar daños a objetivos no humanos, tales como monumentos, edificios o medios de transporte. Si bien su objetivo principal es el daño o sabotaje de la instalación o infraestructura concreta, este tipo de ataque —y enmarcándose como tal— puede incurrir en daños o muertes incidentales⁸⁶.

En la actualidad, los grupos terroristas islámicos disponen de la destreza y conocimientos necesarios para la fabricación de bombas letales controladas por dispositivos remotos. Si bien varían en sofisticación y complejidad, la autonomía de estos grupos respecto del patrocinio estatal plantea una grave amenaza e inseguridad para el conjunto de los Estados. Además, y en relación con los avances en comunicación y la ya mencionada comunidad yihadista virtual, cualquier simpatizante radical puede adquirir los conocimientos necesarios para cometer un atentado terrorista, desde un ataque de emboscada hasta la fabricación de artefactos explosivos caseros⁸⁷.

⁸⁶ Gary Lafree y Laura Dugan, *op. cit.*, p. 90-91.

⁸⁷ James Kiras, *op. cit.*, p. 368.

A pesar de los esfuerzos ejercidos por el Estado Islámico por explorar nuevas vías en su *modus operandi*, las armas de fuego automáticas se plantean como la categoría de arma más recurrente, dada su relativa facilidad de acceso, uso y eficacia⁸⁸. Si bien con carácter general las armas de fuego son obtenidas por medio de canales ilícitos, existe la posibilidad de obtener piezas —e incluso armas de fuego desactivadas, seguida de su posterior reconversión para un uso operativo— de forma legal a través de Internet, lo que facilita la disponibilidad de las mismas para su uso terrorista⁸⁹. Por otro lado, y en atención a los explosivos y bombas letales, los explosivos de triperóxido de triacetona —explosivo de fabricación casera— se muestra como el explosivo elegido por los grupos terroristas islámicos, dada la accesibilidad y sencillez de sus materiales, su difícil detección y la proliferación de tutoriales para su fabricación en portales yihadistas —entre los que destacan *Inspire* y *Dabiq*—⁹⁰.

TABLA 1:
Fatalidades causadas por los diferentes tipos de tácticas empleadas por los grupos terroristas islámicos entre 1970 y 2015⁹¹

TIPO DE TÁCTICA	Número de Fatalidades	Media de Fatalidades por Ataque	Porcentaje de Ataques	Número de Ataques
Asalto Armado	151.076	4,39	25,7%	36.497
Asesinato	22.333	1,33	11,9%	16.831
Bombardeo	116.302	1,78	48,5%	68.779
Secuestro de vehículos	3.675	7,32	0,4%	535
Toma de rehenes	16.533	2,35	6%	8.465
Ataque a instalaciones o infraestructuras	7.837	0,97	6,4%	9.018

⁸⁸ Europol. *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*. Europol Public Information (The Hague, 2016).

⁸⁹ *Ídem*.

⁹⁰ *Ídem*, p. 10.

⁹¹ Gary Lafree y Laura Dugan, *op. cit.*, p. 114-115.

TIPO DE TÁCTICA	Número de Fatalidades	Media de Fatalidades por Ataque	Porcentaje de Ataques	Número de Ataques
Asalto sin armas	717	0,97	0,5%	752

Más allá de las tácticas e instrumentos empleados por los grupos terroristas para crear situaciones de caos e inestabilidad, uno de los asuntos que mayor preocupación deriva de la amenaza terrorista es el hipotético escenario futuro en el que los grupos terroristas se hagan con el control de armas de destrucción masiva. Desde el fin de la Guerra Fría, líderes de varios grupos terroristas islámicos han manifestado su deseo y voluntad de emplear armas de destrucción masiva en la yihad armada⁹². Pruebas de ello son, por ejemplo, el empleo de gas cloro por el grupo Al Qaeda en 2004 y 2007 en los atentados de Jordania e Irak o el uso de gas mostaza por el Estado Islámico desde 2015. De hecho, Shaykh Nasir bin Hamid al-Fadh, erudito islámico saudí emitió en 2003 una fatwa por la que se legitimaba el empleo de armas nucleares por Al Qaeda y justificaba su uso como necesario para la yihad⁹³.

Como se ha puesto de manifiesto, si bien son numerosas las ventajas que han derivado del proceso de globalización contemporáneo, tales como la democratización, el avance de las tecnologías o el institucionalismo liberal —consecuencia de la aparición de nuevos actores en el orden mundial—, la globalización asimismo ha proporcionado un marco de actuación para que actores no estatales surtan una mayor amenaza en el paradigma internacional⁹⁴. Tal es el caso de los grupos terroristas contemporáneos, los cuales, por medio de la tecnología, comunicación y movilidad, han logrado un creciente impacto y notoriedad a escala global, que se materializa en sus deseos de reconfigurar el orden mundial actual⁹⁵.

La globalización, al mismo tiempo que conforma una estructura global de instituciones y procesos, ha desencadenado procesos de inestabilidad en los que la noción de Estado-nación, junto con los controles que este actor realiza sobre los medios, personas, recursos e instituciones para salvaguardar la seguridad, han quedado erosionados⁹⁶. Fruto de esta erosión, los grupos fundamentalistas islámicos califican la interdependencia y conexión globalizadoras como una amenaza tangible contra la pureza espiritual islámica, visión que se materializa como una

⁹² Asael Mercado, *op. cit.*, p. 233.

⁹³ Sammy Salama. «Does Intent Equal Capability? Al-Qaeda and Weapons of Mass Destruction». *Nonproliferation Review* 12, n.º 3 (2005): 36-74.

⁹⁴ Ihekwoaba D. Onwudiwe, *op. cit.*, p. 271.

⁹⁵ Aji Widiatmaja y Fajria H Rizqi, *op. cit.*

⁹⁶ Sertif Demir, *op. cit.*, p. 49.

reacción violenta y radical, por medio del terrorismo, contra las costumbres occidentales y el orden mundial actual⁹⁷.

La presencia de estos grupos terroristas de naturaleza global tiene numerosas repercusiones negativas para los Estados, menoscabando las salvaguardas y mecanismos de los que los mismos disponen para garantizar la protección de sus ciudadanos⁹⁸. Como consecuencia, y con el objetivo de adaptarse a los efectos derivados de la globalización, los Estados deben adoptar numerosas medidas en materia de colaboración y soberanía, en aras a lograr una mayor flexibilidad y eficacia frente al terrorismo que plantea este nuevo paradigma⁹⁹.

⁹⁷ Sirvan de referencia a tal respecto dos de los autores más reconocidos en materia de terrorismo, Bruce Hoffman, *op. cit.*, y John L. Esposito, *op. cit.*

⁹⁸ Alam Khan y Mario Ruiz-Estrada, *op. cit.*, p. 1818.

⁹⁹ Ihekwoaba D. Onwudiwe, *op. cit.*, p. 293.

Capítulo IV

DOCTRINA, ESTRUCTURA Y *MODUS OPERANDI* DE AL-QAEDA

El grupo terrorista Al-Qaeda se origina como una reacción radical derivada de las diferencias ideológicas y religiosas entre Occidente y el Islam. Más concretamente, el discurso que subyace de todos los grupos militantes pertenecientes a esta organización es el del constante ataque al que el Islam se encuentra sometido por parte de Estados Unidos y sus aliados occidentales. Como consecuencia de ello, el principal objetivo de Al-Qaeda es el de alterar el *statu quo* actualmente vigente. Ante tal situación, los objetivos de la organización versan principalmente sobre tres aspectos. En primer lugar, la organización se configura en sí misma como una organización de terror. En adición, Al-Qaeda se configura como uno de los principales grupos terroristas que desempeñan un mayor patrocinio y desarrollo organizativo del conjunto de grupos militantes musulmanes, proporcionando la logística e incentivos necesarios para que su lucha trascienda las fronteras del Estado afgano. Por último, Al-Qaeda es considerado asimismo como la «punta de lanza de la resistencia», proporcionando al movimiento yihadista la razón, el fundamento ideológico y la trayectoria¹⁰⁰. Asimismo, ESPOSITO describe a la organización terrorista Al-Qaeda como una de las máximas demostraciones de desacuerdo con la propia modernidad y con las bases sobre las que el orden mundial actual se sustenta¹⁰¹.

Atendiendo a la orientación política de Al-Qaeda, son remarcables el conjunto de factores que emanan del wahabismo y de las ideas de Sayyid Qutb, quien declaraba a Occidente como el antagonista del Islam y consideraba la yihad —siendo esta entendida solamente como la lucha armada— como la única vía

¹⁰⁰ Daniel Byman. «Comparing Al Qaeda and ISIS: Different Goals, Different Targets». Comunicación Presentada en Prepared Testimony Before the Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence of the House Committee on Homeland Security, Washington, 29 de abril de 2015. <https://www.brookings.edu/testimonies/comparing-al-qaeda-and-isis-different-goals-different-targets/>

¹⁰¹ John L. Esposito. *Islam: The Straight Path*, (New York: Oxford University Press, 1991).

para modificar el presente escenario¹⁰². De igual manera, del wahabismo dimana la concepción de que las injerencias occidentales desestabilizan a los gobiernos musulmanes, desviándolos de las enseñanzas, ritos y tradiciones derivadas del Islam. En base a ello, resulta lógico que Bin Laden identificase de forma sistemáticamente a Estados Unidos como objetivo de las proclamas públicas de la organización¹⁰³.

En términos generales, cabría afirmar que los objetivos políticos, ideológicos y teleológicos de Al Qaeda reflejan sus deseos fundamentalistas de transmutar el *statu quo* vigente, liberando al mundo musulmán del yugo e injerencias occidentales. Como consecuencia, y dado que la organización identifica a Estados Unidos como el máximo exponente de la amenaza que atañe al Islam, combatirlo es uno de sus principales esfuerzos¹⁰⁴. De igual manera, y en aras a consolidar el establecimiento de auténticos gobiernos musulmanes, Al-Qaeda considera requisito necesario subvertir a todos aquellos gobiernos considerados, en base a sus criterios rigoristas y radicales, apóstatas¹⁰⁵.

1. Estrategia y *modus operandi* en las Tácticas de Terror de Al-Qaeda

Establecida formalmente por Osama Bin Laden en Afganistán y Pakistán, el grupo terrorista Al-Qaeda se caracteriza por sus deseos de instaurar un califato global basado en la estricta aplicación de la ley islámica bajo las directrices del sunismo, y, por ende, rechazando cualquier influencia occidental que se aleje del mundo musulmán¹⁰⁶. Para ello, Al-Qaeda se conforma como una red de extremistas de corte islámico y yihadista que, como consecuencia de la relación de poder existente frente a Occidente, desarrolla tácticas de terror¹⁰⁷. Como resultado, Al-Qaeda extendió su estructura organizativa de células durmientes por una gran variedad de Estados, planeando la consumación de ataques en los que Estados Unidos se enmarcaba como su principal objetivo¹⁰⁸.

De este modo, cabría reafirmar que Al-Qaeda se configura como el primer actor no-estatal transnacional del siglo XXI, el cual ha sido capaz de sumir al conjunto de la comunidad internacional en un escenario sin precedentes, la guerra contra el terror. A tal respecto, Al-Qaeda ha modificado de forma sustancial el

¹⁰² James A. Piazza. «Is Islamist Terrorism More Dangerous? An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure». *Terrorism and Political Violence* 21, n.º 1 (2009): 62-88.

¹⁰³ John L. Esposito, *op. cit.*, p. 129.

¹⁰⁴ Alberto Priego. La Evolución del Terrorismo de Al Qaeda al ISIS: Organización, Metodología y Perfiles. *Razón y Fe* 279, n.º 1437 (2019): 35-48.

¹⁰⁵ Rohan Gunaratna. «Al Qaeda's Organizational Structure and Its Evolution». *Studies in Conflict and Terrorism* 33, n.º 12 (2010): 1043-1078.

¹⁰⁶ Daniel Byman, *op. cit.*

¹⁰⁷ Eugenio Diniz. «Comprender el Fenómeno del Terrorismo». *Paz y Terrorismo* 7, n.º 3 (2004): 197-222.

¹⁰⁸ Abdel Atwan. *The Secret History of Al Qaeda*, (Berkeley: University of California Press, 2008).

terrorismo contemporáneo, transformando tanto su condición de protesta y resistencia como sus herramientas hacia una estrategia global capaz de combatir la influencia occidental no sólo en la comunidad musulmana, sino también en el paradigma actual¹⁰⁹.

Desde su creación en 1988, Al-Qaeda ha evolucionado de forma considerable, tanto en sus técnicas como en su notoriedad global. En adición, la organización ha consumado numerosos atentados terroristas, entre los que se incluyen los ataques a las Embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia (1998), el atentado contra el USS Cole (2000) y el atentado contra las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001, fecha en la que la que Al-Qaeda modificó de forma trascendental el paradigma global contra el terrorismo¹¹⁰. De todos estos atentados se infiere un factor común: el empleo del terrorismo como técnica y acción estratégica para la consecución de unos objetivos políticos que, si bien no alteran el statu quo de forma inmediata, el impacto —tanto directo como indirecto— que provocan en el enemigo es claramente tangible. A modo ejemplificativo, numerosos analistas y economistas han cuantificado los efectos económicos del ataque del 11 de septiembre, determinando un rango de estimación económica entre los 50.000 y 100.000 millones de dólares¹¹¹, en adición a los más de 6 billones de dólares destinados a las guerras de Afganistán e Irak como consecuencia directa de dicho atentado¹¹². Asimismo, de este acontecimiento histórico derivó una repercusión sin precedentes, proporcionando una gran resonancia internacional a la organización terrorista y, mostrando a Estados Unidos, por primera vez, como víctima de un atentado de tal magnitud dentro de sus propias fronteras.

En atención a sus objetivos más mediatos, el diario panárabe Al-Quds-Al-Arabí publicó ciertos extractos de la Estrategia de Al-Qaeda en base al manifiesto de Saifal-Adel. A tenor de éste, ABDEL ATWAN logró sintetizar de forma pormenorizada la estrategia de Al-Qaeda en cinco fases que liberarán —en base a los criterios rigoristas de la organización— a la *umma* de cualquier opresión e injerencia¹¹³.

- En primer lugar, la ejecución de atentados terroristas de gran calibre en Occidente, y, principalmente en Estados Unidos, para provocar su reacción violenta y posterior invasión de un país islámico.

¹⁰⁹ Alberto Priego. La Evolución del Terrorismo de Al Qaeda al ISIS: Organización, Metodología y Perfiles. *Razón y Fe*, 2019, vol. 279, no 1437: p. 35–48.

¹¹⁰ Bruce Hoffman, *op. cit.*

¹¹¹ Adam Rose y Brock. S. Blomberg. «Total Economic Consequences of Terrorist Attacks: Insights from 9/11». *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 16, n.º 1 (2010): 32-54.

¹¹² Ezra Klein. Bin «Laden's War Against the Economy». *The Washington Post*, 3 de mayo de 2011. https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/bin-ladens-war-against-the-us-economy/2011/04/27/AFDOPjIF_blog.html

¹¹³ Abdel Atwan, *op. cit.*, p. 147.

- Además, es necesario instigar y fomentar la resistencia a nivel local frente a la ocupación por las tropas extranjeras.
- Una vez desempeñada su estrategia de resistencia a nivel local, resulta necesario ampliar dicha disputa de resistencia y protesta a los países adyacentes, sumiendo a Estados Unidos y a sus aliados occidentales en una guerra de desgaste continua y duradera.
- En lo relativo a la ideología de la organización, la estrategia se centra de igual manera en la difusión y divulgación de los principios fundacionales de la organización, con el principal objetivo de conformar una red de afiliados y simpatizantes sin necesidad de mando o control formalmente centralizados. A través de estas redes, la organización es capaz de instigar la perpetración de ataques terroristas sin poner en riesgo de trazabilidad su estructura organizativa más esencial.
- Esta estrategia, programada para finalizar en 2020, preveía el derrumbe económico de Estados Unidos a nivel mundial como resultado directo de la presión política y económica de los múltiples frentes en las distintas regiones. Como consecuencia de esta situación y de la posición de hegemon que Estados Unidos ha venido ostentando, el conjunto de tácticas mencionadas desencadenaría, inevitablemente, el colapso del sistema económico mundial, generando una convulsa situación política a nivel internacional. Dicho escenario de inestabilidad propiciará, según Saifal-Adel, a una tormenta perfecta en la que Al-Qaeda liderará la yihad global para la instauración de un califato wahabí a nivel mundial¹¹⁴.

En este contexto, y en base al análisis realizado por KYDD y WALTER sobre la lógica de las estrategias del terrorismo, procede analizar de forma exhaustiva las tácticas y *modus operandi* del terror desempeñado por Al-Qaeda, con el principal objetivo de comprender la lógica que subyace detrás de los actos de la organización y los objetivos que derivan de los mismos¹¹⁵.

En primer lugar, el *modus operandi* de Al-Qaeda se caracteriza por el empleo de la estrategia de desgaste, mediante la cual trata de simular la gran resiliencia y poder de la organización, llegando a incluso amenazar a Estados Unidos con graves acciones por la ocupación de Arabia Saudí o por el apoyo a Israel en el conflicto palestino-israelí¹¹⁶. A tal respecto, Bin Laden llegó incluso a advertir, ya por 2004, de la experiencia adquirida en la guerra de guerrillas y el triunfo frente a Rusia, en la que Al-Qaeda, junto con los muyahidines, tras una guerra de desgaste de más de una década, generó una de las mayores crisis en Rusia, seguida de

¹¹⁴ *Ídem*.

¹¹⁵ Andrew Kydd y Barbara F. Walter. «The Strategies of Terrorism». *International Security* 31, n.º 1 (2006): 49-80.

¹¹⁶ Kaliranján Gopalan y Daivya Vezhaventhan. Penetrating the Perpetuator of Terrorism: An Analysis on the *Modus Operandi* of Al-Qaeda. *Social Science Research Network* 7, n.º 3 (2021): 1-39.

la posterior retirada de sus tropas¹¹⁷. Así, Al-Qaeda ha venido aplicando la misma dinámica de actuación con Estados Unidos, cuyo máximo exponente ha sido la retirada de tropas de Afganistán en 2020¹¹⁸.

Como ha sido evidenciado, la estrategia de desgaste desempeñada por Al-Qaeda es muy eficaz para el logro de cambios políticos. En la Declaración de la Yihad proclamada en 1996, Osama Bin Laden recalcó la falta de determinación y de apoyo popular de Estados Unidos para combatir una guerra de desgaste de forma prologada. De la misma manera, esta Declaración pone de manifiesto el *modus operandi* estratégico desempeñado por la organización en el periodo bajo la dirección de Bin Laden, quien defendía que esta estrategia dificultaría la ejecución de contraataques por parte de Estados Unidos.

Posterior a la estrategia de desgaste, Al-Qaeda desarrolla una estrategia de intimidación, con el objetivo de lograr un mayor control social sobre las poblaciones. Dicha estrategia es empleada para aquellos panoramas en los que los gobiernos se han negado de forma sistemática a aceptar las exigencias del grupo terrorista, escenario donde los intentos de cambio políticos favorables a la organización parecen inútiles¹¹⁹. Ante tal situación, Al-Qaeda ejerce la intimidación sobre la población civil, generando una atmósfera anuencia coaccionada mediante la violencia selectiva y la amenaza. De esta manera, y como ha sido detallado *supra*, Al-Qaeda destaca por la perpetración de una gran variedad de atentados, bien sean individuales, colectivos o sobre infraestructuras.

Seguidamente, Al-Qaeda despliega su estrategia de provocación, por medio de la cual pretende provocar en su enemigo una reacción y respuesta violenta desmesurada, la cual emplea para justificar su causa y la opresión sufrida, en aras a lograr más simpatizantes y radicalizar a diversos segmentos de la población para luchar por su causa¹²⁰. Como es posible inferir de la política exterior promulgada por George W. Bush tras los atentados del 11 de septiembre, Bin Laden se vanaglorió en repetidas ocasiones de la facilidad con la que Al-Qaeda era capaz de provocar a la Administración estadounidense. La reacción violenta por parte de Estados Unidos ante tal evento —materializada a través de las invasiones unilaterales de Irak y Afganistán— se tradujo en la pérdida significativa de confianza

¹¹⁷ Fernando Arellano. «El Fracaso y el Miedo: Perspectivas para Afganistán tras la Retirada de Tropas de Estados Unidos y la Toma del Poder por los Talibanes». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, n.º 23 (2021): 183-200.

¹¹⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Letter Dated 11 July 2022 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertaking and Entities Addressed to the President of the Security Council S/2022/547* (2022). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S%202022%20547.pdf>

¹¹⁹ Ersun Kurtulus. «Terrorism and Fear: Do Terrorist Really Want to Scare?» *Critical Studies on Terrorism* 10, n.º 3 (2017): 501-522.

¹²⁰ Antony Pemberton. «Al Qaeda and Vicarious Victims: Victimological Insights into Globalized Terrorism», en *The New Faces of Victimhood: Globalization, Transnational Crimes and Victim Rights*, ed. R. Letschert y J. J. Dijk, (New York: Springer, 2011), 233-252.

global en Estados Unidos. Asimismo, la invasión de Irak intensificó el apoyo popular y el reclutamiento de militantes por parte de Al-Qaeda, incrementando su fuerza organizativa y sus medios económicos para su causa¹²¹. Como bien constata SHIBLEY TELHAMI, la invasión de Irak ha generado una inquietante simpatía por Al-Qaeda unida al resentimiento hacia Estados Unidos¹²². Esta respuesta desmedida por Estados Unidos se debió, entre otros factores, a la falta de Inteligencia sobre Al-Qaeda, situación que impidió la planificación de una estrategia contraterrorista adecuada frente a la organización, en lugar de desplegar toda esa violencia sobre la población iraquí. La victimización de masas provocada por Estados Unidos —objetivo basilar pretendido por la estrategia de provocación— fue aprovechada de forma exitosa por Al-Qaeda¹²³. No obstante, conviene mismamente señalar que la estrategia de provocación de la organización no versa únicamente sobre Estados Unidos o los gobiernos occidentales, sino que también incluye a la población de los mismos, generando de forma progresiva tendencias e ideologías racistas, xenófobas e islamófobas.

Esta situación refleja de forma evidente que la estrategia de provocación planteada por Al-Qaeda incrementa la hostilidad contra los musulmanes asentados en territorios occidentales, lo que provoca, inevitablemente, un aumento de la animosidad y la segregación entre «occidentales» y musulmanes. Consecuencia de ello, esta estrategia ha conformado un escenario en el que los verdaderos musulmanes, inocentes y ajenos a la causa terrorista radical, se han convertido en las víctimas de los ataques islamófobos, lo que ha llevado a sectores musulmanes más moderados a reconsiderar la ideología radical de Al-Qaeda y la opresión a la que el Islam se encuentra sometida por Estados Unidos y el conjunto de Occidente¹²⁴. Además, la creciente reacción violenta por parte de políticos y académicos —citando la perspectiva dualista del Choque de Civilizaciones¹²⁵— ha contribuido, en cierta medida, a la justificación retrospectiva de la reacción violenta de Al-Qaeda. Así, la difusión y propaganda radical de Al-Qaeda por la que se posiciona al Islam en una situación de amenaza y declive por la injerencia occidental, junto con la respuesta violenta y desmesurada llevada en ocasiones a cabo por las sociedades occidentales, ha favorecido ubicar a Al-Qaeda como cen-

¹²¹ Mark Basile. «Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing». *Studies in Conflict and Terrorism* 27, n.º 3 (2004): 169-185.

¹²² Shibley, Telhami. «Arab Public Opinion on the United States and Iraq», citado en Dafna Linzer. «Poll Shows Growing Arab Rancor at United States». *The Washington Post*, 23 de julio de 2004. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/07/23/poll-shows-growing-arab-rancor-at-us/1849da22-c3e9-46e2-9a76-13dde13462b9/>

¹²³ Paul Kamolnick. «Countering Radicalization and Recruitment to Al-Qaeda: Fighting the War of Deeds». *Strategic Studies Institute* 9, n.º 14 (2014): 1-155.

¹²⁴ Fernando Reinares. *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*, (Madrid: Temas de Hoy, 2004).

¹²⁵ Samuel P Huntington. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Touchstone, 1997).

tro del paradigma contemporáneo de seguridad internacional¹²⁶. En base a ello, cabría reafirmar que Al-Qaeda ha empleado la estrategia de provocación como médula de su *modus operandi*¹²⁷.

Tras el 11 de septiembre, la comunidad internacional en su conjunto reforzó, a través de la Inteligencia, las medidas contrterroristas, con el objetivo de combatir y dificultar la acción terrorista de organizaciones tales como Al-Qaeda. Como consecuencia de ello, y tal y como señala CRENSHAW, las técnicas convencionales para la comisión de atentados terroristas —véanse el secuestro de aviones, la captura de diplomáticos o el asalto a Embajadas y consulados— resultaban fuertemente contrarrestados por las nuevas técnicas contrainsurgentes de Inteligencia¹²⁸. Consecuencia de ello, e inspirándose en la doctrina de Abu Musab Al-Suri, el *modus operandi* de Al-Qaeda ha evolucionado hacia una yihad terrorista individual, en la que la propaganda en línea, la acción de los lobos solitarios y la sorpresa y conmoción de los atentados se configuran como sus rasgos más característicos¹²⁹. En el contexto actual, los jóvenes no desean integrarse dentro de una estructura organizativa formal, si bien desean contribuir a los objetivos ideológicos radicales de la organización. Esta situación se ha visto enormemente favorecida, como ha sido mencionado anteriormente, por el proselitismo y la divulgación ideológica en línea, permitiendo una comunicación a gran escala del *modus* una vez abogado por Al-Suri¹³⁰.

Si bien en una primera instancia Al-Qaeda parece ser una organización conservadora en aquello relativo al empleo de las tecnologías en línea, sobre todo en comparación con el Estado Islámico, no cabe duda de que ha sabido beneficiarse del determinante crecimiento que las plataformas de comunicación en línea han planteado en el orden actual. En esta nueva era, definida por numerosos autores como la «*Selfie Jihad*»¹³¹, las plataformas en línea, las tecnologías de encriptación y la inmediatez en la transmisión de mensajes son indispensables, más para el caso de Al-Qaeda tras haber perdido desde el 11-S no sólo el 80% de sus campamentos base, sino también a un gran número de dirigentes esenciales de la organización, como era el caso de Bin Laden. Asimismo, el empleo de las tecnologías de información se circunscribe a numerosos ámbitos funcionales de la organización, desde la propagación y difusión ideológica, el reclutamiento de

¹²⁶ Nicole Hutchison y Cristopher Pyster. «Al-Qaeda: Study of Decentralized Organization». *Technology*, 2008.

¹²⁷ Andrew Kydd y Barbara F. Walter, *op. cit.*, p. 78.

¹²⁸ Martha Crenshaw. «Terrorism Research: The Record». *International Interactions* 40, n.º 4 (2014): 556-567.

¹²⁹ Fernando Reinares y Carola García-Calvo. «Significado y Alcance de la Yihad Terrorista Individual». *Real Instituto Elcano*, 2013. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/comentario-reinares-garcia-calvo-yihad-terrorista-individual.pdf>

¹³⁰ Sarah M. Gresser. «Abu Musab Al-Suri Goes Online. Conditions for the Success of Jihadist On-line Strategies». *Georgetown Security Studies Review* 6, n.º 2 (2018): 66-74.

¹³¹ Jason Burke. «The Age of Selfie Jihad: How Evolving Media Technology is Changing Terrorism». *Combating Terrorism Center Sentinel* 9, n.º 11 (2016): 146-172.

nuevos miembros hasta la integración cotidiana y constante de los ideales de la organización en los miembros para favorecer y fortalecer el compromiso con la causa.

2. Rasgos Organizativos

No obstante lo anterior, es necesario evidenciar que el principal factor que ha convertido a dicha organización terrorista en un grupo transnacional con proyección global ha sido, indudablemente, su estructura organizativa¹³².

En este sentido, la infraestructura operativa y organizativa de Al Qaeda difiere de forma significativa de cualquier otro grupo guerrillero o terrorista, siendo un actor transnacional con un carácter innovador sin precedentes. Como resultado, los servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad de los diferentes Estados se han enfrentado a muchas dificultades en lo relativo a su detección y posterior desarticulación, entre otros motivos, por carecer de la experiencia y mecanismos para responder de forma eficaz a la amenaza que suponen y a su influencia expansiva entre las comunidades musulmanas a nivel mundial¹³³. A tal respecto, Al Qaeda se caracteriza por ser una organización terrorista con una estructura jerárquica autoritaria, aspecto que favorece el mantenimiento de la armonía y cohesión, y que, a última instancia, se traduce en el grado de legitimación necesaria para ejecutar todas aquellas acciones que, por un lado, garanticen la subsistencia de la organización y, por otro, promuevan las aspiraciones personales de sus líderes¹³⁴.

De forma adicional a la estructura de mando jerarquizada, rígida y claramente definida bajo el líder —inicialmente Bin Laden, hasta 2011, seguido por Ayman al-Zawahiri, y en la actualidad caracterizada por un vacío de poder (que apunta que será ocupado por Saif Al-Adel) tras la muerte del mismo a causa del operativo de Estados Unidos el 31 de julio de este mismo año¹³⁵—, la organización dispone asimismo de una red informal de naturaleza flexible e intangible, la cual desarrolla todo tipo de actividades funcionales dentro de la organización, tales como la comunicación y transmisión de propaganda como la ejecución de atentados¹³⁶.

¹³² Shaul Mishal y Maoz Rosenthal. «Al Qaeda as a Dune Organization: Toward a Typology of Islamic Terrorist Organizations». *Studies in Conflict and Terrorism* 28, n.º 4 (2005): 275-293.

¹³³ Scott Helfstein y Dominick Wright, *op. cit.*, p. 372.

¹³⁴ Kaliranján Gopalan y Daivya Vezhaventhan, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁵ Tom Lister. «Al Qaeda Needs a New Leader after Zawahiri's Killing. Its Bench Is Thinner than It Once Was». *CNN Online Edition*, 2 de Agosto de 2022. <https://edition.cnn.com/2022/08/02/middleeast/al-qaeda-new-leader-options-intl/index.html>

¹³⁶ Brian Jackson. «Groups, Networks, or Movements: A Command-and-Control-Driven Approach to Classifying Terrorist Organizations and Its Application to Al Qaeda». *Studies in Conflict and Terrorism* 29, n.º 3 (2006): 241-262.

En adición, otro rasgo definitorio de la estructura de Al Qaeda es su ideología de amplia base, la cual presenta una sólida y eficaz capacidad de regeneración, junto con una membresía diversa que incluye a individuos de distintas clases y naciones¹³⁷. No obstante, conviene incidir en que la estructura de la organización no se basa en un grupo único ni coalición de ellos, sino que comprende una clase de entidades diferenciadas, a las cuales se les atribuyen diversas funciones. Por consiguiente, y con el objetivo de lograr una mayor efectividad en su proyecto islamista, la configuración original de Al Qaeda se ordenó en torno a cuatro entidades distintas, si bien interrelacionadas: una estructura piramidal para la dirección estratégica y táctica del conjunto de la organización; una red terrorista global cuyo objetivo era la expansión del terror en la comunidad internacional; una fuerza de base en Afganistán, con el principal objetivo de combatir en la guerra de guerrillas, y; una coalición poco delimitada de grupos terroristas y guerrilleros transnacionales¹³⁸.

De este modo, la estructura de Al Qaeda comprendía sus bases centrales —originalmente localizadas en Afganistán y desarticuladas en 2001, si bien el ascenso reciente talibán en el país puede provocar un repetido asentamiento en dicho territorio—, numerosas células terroristas satélites alrededor del mundo y un conglomerado de partidos políticos de naturaleza islamista radical —e incluso terrorista— independientes¹³⁹. Pese a ello, y dada su naturaleza fluida y dinámica que orienta a la organización más hacia los objetivos que a las reglas, su estructura organizativa es susceptible de mutación en base a las circunstancias externas y necesidades internas, reaccionando con gran celeridad ante las mismas¹⁴⁰. Así, la movilidad, flexibilidad y dinamismo se conforman como los principios rectores en la estructura de la organización¹⁴¹.

Sin embargo, y como reacción ante las diversas amenazas a las que se enfrentó Al Qaeda tras la perpetración de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el rasgo definitorio que condicionó la subsistencia y la estructura operativa y organizacional del grupo terrorista a partir de esa fecha fue el de la *descentralización*¹⁴²: las responsabilidades asumidas por las bases centrales fueron trasladadas a las células y a los miembros de alto nivel localizados en Europa Occidental¹⁴³. Esta descentralización fue mayormente motivada por la invasión de Afganistán

¹³⁷ *Ídem*.

¹³⁸ Rohan Gunaratna. *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, (New York: Columbia University Press, 2002), p. 54.

¹³⁹ Emersson Rojas. «Las Nuevas Guerras: Un Enfoque Desde las Estructuras Organizacionales». *Papel Político* 11, n.º 1 (2006): 305-352.

¹⁴⁰ Peter Bergen. «Revisiting the Early Al Qaeda: An Updated Account of Its Formative Years». *Studies in Conflict & Terrorism* 35, n.º 1 (2012): 1-36.

¹⁴¹ Leah Farrall. «How Al Qaeda Works. What the Organization's Subsidiaries Say About Its Strength». *Foreign Affairs* 90, n.º 2 (2011): 128-154.

¹⁴² Nicole Hutchison y Christopher Pyster, *op. cit.* p. 43.

¹⁴³ *Ídem*.

por Estados Unidos y sus objetivos de desarticulación de los nodos terroristas allí establecidos¹⁴⁴.

Como consecuencia, la estructura post 11-S de Al Qaeda es de carácter celular, constituyéndose el conjunto de las células como una coalición flexible en la cual cada una de ellas dispone de sus propias estructuras de mando, comunicación y control¹⁴⁵. Sin perjuicio de lo anterior, y en aras a la consecución de un objetivo concreto, dichas células pueden interactuar —incluso fusionarse—, logrando la cooperación deseada, bien sea técnica, financiera o ideológica¹⁴⁶. De igual manera, las relaciones familiares desempeñan un papel trascendental en el reclutamiento y captación de militantes. Así, esta red global de carácter social y cultural permite la integración de miembros de la propia nacionalidad, e incluso familiares o amigos, de los ya miembros¹⁴⁷. Una vez completado el adoctrinamiento y entrenamiento, los reclutas serán destinados a la pertinente célula que les corresponda.

Esta red celular —cuyos miembros oscilan entre dos y quince— permite una mayor resistencia ante los servicios de inteligencia y contrainsurgencia de los Estados, a diferencia de la estructura jerárquica convencional de los grupos terroristas¹⁴⁸. Como resultado, la descentralización de la Al Qaeda le ha permitido un mayor control, autonomía y autosuficiencia a la par que una reducción en los operativos dirigentes¹⁴⁹.

En adición, esta red de células ha subsistido gracias al cumplimiento estricto de los principios de seguridad operativa interna, los cuales acrecientan las trabas y dificultades de los cuerpos y fuerzas de seguridad para desarrollar sus técnicas de recopilación de información. Sirvan de ejemplo a este respecto el empleo del correo humano y la encriptación en red¹⁵⁰.

Por otro lado, en lo relativo al *entrenamiento*, el éxito de Al Qaeda en la perpetración de sus actos terroristas coordinados radica, en gran medida, en el riguroso énfasis que la organización pone en el adiestramiento y readaptación de sus integrantes¹⁵¹. En este sentido, existen numerosos planes de estudios para el entrenamiento de los militantes de Al Qaeda, los cuales varían en la función de la misión para la que cada célula es constituida. Pese a ello, existen tres formaciones estándares, siendo estas las siguientes: (i) formación básica, destinada a la guerra de guerrillas y a la promoción e imposición de la ley islámica —*Shari'a*—; (ii) formación avanzada, relativa al uso de explosivos y armas pesadas, así como la

¹⁴⁴ Fernando Reinares, *op. cit.*, p. 79.

¹⁴⁵ Gema Medero. «Las Fuentes de Financiación Legales e Ilegales de los Grupos Terroristas». *Revista Política y Estrategia*, n.º 112 (2008): 50-75.

¹⁴⁶ Marc Sageman. *Understanding Terror Networks*, (Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2004).

¹⁴⁷ Alberto Priego, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴⁸ Gema Medero, *op. cit.*

¹⁴⁹ Scott Helfstein y Dominick Wright, *op. cit.*, p. 383.

¹⁵⁰ Magnus Ranstorp, *op. cit.*, p. 69.

¹⁵¹ Leah Farrall, *op. cit.*

instrucción en técnicas de asesinato; y (iii) formación especializada, concerniente al empleo de técnicas de vigilancia y contravigilancia, la falsificación de documentos de identidad y la preparación de ataques suicidas¹⁵².

Para finalizar, y atendiendo a la conexión entre la estructura organizativa de Al Qaeda con el *modus operandi* en lo relativo a la perpetración de ataques terroristas, conviene mencionar que la organización dispone de una sofisticada red de agentes para el desarrollo de la red terrorista global¹⁵³. El objetivo de estos agentes, mediante la retórica ideológica de demonización de Occidente, es el de lograr cobertura, por parte de las comunidades musulmanas inmigrantes, para la planificación, preparación y posterior ejecución de las operaciones frente a los objetivos occidentales¹⁵⁴. De este modo, los agentes consiguen exportar la ideología de Al Qaeda para lograr simpatizantes en los países occidentales y que ayuden a los operativos de la organización terrorista¹⁵⁵.

Atendiendo al desarrollo de los ataques, es posible diferenciar en la mayoría de ellos tres fases distintas. En primer lugar, los equipos de inteligencia despliegan una trama de vigilancia sobre el objetivo del ataque. Con dicha información recabada, los equipos de atentados realizan ensayos de operaciones en sus bases clandestinas. Por último, los equipos de apoyo y ataque organizan los recursos —armamento, vehículos, piso franco, etc.— para la consumación del ataque, lo que va seguido de su posterior retirada o suicidio¹⁵⁶. Teniendo en consideración la amplia gama y relevancia internacional de los objetivos fijados —embajadas, redes de transporte, las Torres Gemelas, etc.—, los esfuerzos contrainsurgentes de los Estados, y la comunidad internacional en su conjunto, se configuran como mecanismos de vital relevancia para garantizar la seguridad nacional y desarticulación de la organización¹⁵⁷.

3. Ingresos y Logística

Atendiendo a la *logística* de la organización, resulta imprescindible aludir a la importancia que plantea el carácter descentralizador de la misma. En este sentido, su estructura descentralizada a nivel regional permite a Al Qaeda aprovechar sus fuentes y espacios para el desarrollo de sus operaciones, fortaleciendo su capacidad de adaptación frente a posibles coyunturas¹⁵⁸. Las células terroristas y, especialmente las durmientes, penetran profundamente en la comunidad mu-

¹⁵² Rohan Gunaratna, *op. cit.*, p. 56.

¹⁵³ Marc Sageman, *op. cit.*, p. 205.

¹⁵⁴ Brian Jackson, *op. cit.*, p. 187.

¹⁵⁵ Shaul Mishal y Maoz Rosenthal, *op. cit.*, 291.

¹⁵⁶ Rohan Gunaratna, *op. cit.*, p. 83.

¹⁵⁷ Magnus Ranstorp, *op. cit.*

¹⁵⁸ Louise Shelly. «El Financiamiento del Terrorismo». *Revista de Análisis Jurídico Urbe et Ius* 2, n.º 4 (2005): 1-11.

sulmana por plazos temporales prolongados, acumulando la experiencia técnica necesaria y administrando las finanzas y logística para la ejecución de un ataque terrorista. El establecimiento de estas células se encuentra respaldado por grupos de vigilancia e inteligencia, mientras que los grupos de apoyo colaboran en las fases finales previas a los ataques. Estas facciones desarrollan todos los cometidos necesarios para el establecimiento efectivo de la organización en el territorio —sirvan de ejemplo los pisos francos, el suministro de armas, automóviles, etc.—. Además, la falsificación de identidades y la inmigración ilegítima se constituyen como herramientas indispensables del grupo terrorista —y la gran mayoría de organizaciones— para penetrar en los distintos Estados¹⁵⁹.

En lo relativo a los *ingresos* de Al Qaeda, los miembros de la organización emplean sociedades tapadera, siendo la generalidad de ellas negocios locales y organizaciones sociales que proporcionan asistencia a los musulmanes. No obstante, existen asimismo entidades que se dedican al crimen organizado con un perfil bajo¹⁶⁰. Si bien los combatientes reciben una remuneración considerable por los combates, la gestión de los encargados se caracteriza por la independencia financiera, siempre orientada hacia el ahorro. A modo de ejemplo, en el atentado del 11-S, la organización demostró un estricto control de los gastos, sin perjuicio de proporcionar el equipo y suministros financieros necesarios para el efectivo desempeño del atentado¹⁶¹. Sin embargo, y a pesar de su eficiente estructura logística y de la capacidad de la organización para explotar los recursos del Estado en el que se encuentran asentados, Al Qaeda ha necesitado de una base monetaria para su subsistencia económica y financiación de sus recursos. Para ello, Al Qaeda constituyó un Comité de gestión de las actividades financieras, la cual se encarga de generar ingresos para la organización¹⁶². Aunque los activos personales de Bin Laden actuaron como base financiera al momento de la constitución de Al Qaeda, con el tiempo la organización adquirió la experiencia y conocimientos necesarios para gestionar sus fondos de manera más eficaz y eficiente. Así, la organización terrorista comenzó a obtener ingresos de fuentes muy variadas, tales como las donaciones personales, el patrocinio estatal, los fondos de las instituciones sociales y los ingresos derivados de actividades ilícitas¹⁶³. En lo relativo a las actividades ilícitas, la delincuencia y el crimen organizado, tal y

¹⁵⁹ Paul J. Smith. «Transnational Terrorism and the Al Qaeda Model: Confronting New Realities». *The US Army War College Quarterly: Parameters* 32, n.º 2 (2002): 13-38.

¹⁶⁰ Cole Nulleman y Robert Henriksen. *World Atlas of Illicit Flows*, (Ginebra: RHIPTO-INTERPOL Assessment, 2018).

¹⁶¹ Juan M. Del Cid. «A Financial Profile of the Terrorism of Al-Qaeda and Its Affiliates». *Perspectives on Terrorism* 4, n.º 4 (2010): 3-27.

¹⁶² Mark Basile, *op. cit.*, p. 181.

¹⁶³ Gema Medero, *op. cit.*, p. 72.

como muestran numerosos informes, constituyen una sólida fuente de ingresos para la organización¹⁶⁴.

Como consecuencia de todo ello, y especialmente a partir del 2001 con el lanzamiento de la operación *Green Quest* por parte de Estados Unidos, se hicieron notables los esfuerzos de un gran número de Estados para el rastreo de los activos y fuentes de financiación de Al Qaeda¹⁶⁵. Gracias a la acción de las instituciones estadounidenses, especialmente el FBI, fue posible estimar que Arabia Saudí, como legitimador y patrocinador pasivo del terrorismo de Al Qaeda, fue la principal fuente de ingresos —por medio de donaciones— de la organización, ascendiendo la cantidad a más de cien millones de dólares¹⁶⁶. Este patrocinio pasivo del terrorismo permitió a Al Qaeda ampliar su red global camuflada mediante organizaciones benéficas a nivel global. Asimismo, Bin Laden fue propietario de una gran diversidad de negocios en Sudán, incluyendo el sector agricultura, la construcción civil, las exportaciones y el comercio de divisas¹⁶⁷. Esta diversificada y amplia estructura económica pone de manifiesto el nivel de sofisticación y experiencia financiera del que dispone Al Qaeda. De igual manera, el proceso globalizador anteriormente mencionado ha permitido al grupo terrorista nuevos mecanismos y procesos para la obtención de fondos y recursos de manera eficiente.

En base a todo lo descrito, cabe subrayar la noción de que la estrategia de financiación de Al Qaeda complementa a la acción y al proceso descentralizado de logística de la organización, reduciendo, de esta forma, las lagunas a través de las cuales los Estados puedan rastrear y detectar —para posteriormente desarticular— el funcionamiento de la organización¹⁶⁸. Consecuencia de ello, y a pesar de haber desarticulado las sedes centrales operativas de la organización en Afganistán y Sudán, la descentralización celular de la organización impide acabar con el conjunto de células terroristas activas por todo el mundo. Por este motivo, impera evidenciar que la descentralización logística y financiera de Al Qaeda ha mejorado la capacidad de la organización y, por tanto, su crecimiento y éxito para atacar a Occidente¹⁶⁹. Así, y como explica HOFFMAN, la fuerza y amenaza que plantea Al Qaeda no es una relación directa con las reivindicaciones territoriales ni con sus activos, sino consecuencia de su comportamiento funcional, fluido, flexible y transitorio, el cual dificulta la elaboración de políticas de lucha antiterrorista eficaces por parte de la comunidad internacional¹⁷⁰. Además, su diversificación

¹⁶⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Transnational Organized Crime in West Africa. A Threat Assessment*, 2013. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West_Africa_TOCTA_2013_EN.pdf

¹⁶⁵ Kaliranjana Gopalan y Daivya Vezhaventhan, *op. cit.*, p. 32.

¹⁶⁶ Christopher Blanchard y Alfred Prados. «Saudi Arabia. Terrorist Financing Issues». Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, 2007.

¹⁶⁷ Gema Medero, *op. cit.*

¹⁶⁸ Juan M. Del Cid, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶⁹ Christopher Blanchard y Alfred Prados, *op. cit.*

¹⁷⁰ Bruce Hoffman, *op. cit.*, p. 196.

económica y su operación financiera al margen de la ley no sólo dificulta su rastreo, sino que además la hace independiente de cualquier influencia respecto de sus patrocinadores, lo que le permite la adopción de decisiones operativas condicionadas únicamente por los intereses fundacionales de la organización¹⁷¹.

¹⁷¹ *Ídem.*

Capítulo V

DOCTRINA, ESTRUCTURA Y *MODUS OPERANDI* DEL ESTADO ISLÁMICO

Constituido en 1999, El Estado Islámico es un grupo terrorista paramilitar insurgente de corte islamista suní tradicional, el cual causó en 2015 una de las mayores crisis de seguridad regional —con especial incidencia en Siria e Irak— e internacional por medio de la violencia y terrorismo¹⁷². Dicha organización, por medio de sus afiliados y combatientes, ha demostrado su capacidad para conmover y coaccionar a las sociedades de Oriente Medio, Asia, Europa y África, con independencia de los esfuerzos realizados por los cuerpos de seguridad y servicios de inteligencia de los Estados¹⁷³.

La doctrina ideológica y fundamentos organizativos del Estado Islámico encuentran sus raíces en el mandato y fuerzas agrupadas por Abu Musab al-Zarqawi en Irak entre 2002 y 2006¹⁷⁴. En este sentido, son numerosos los académicos que identifican el surgimiento del Estado Islámico como reacción a los cambios en la estructura política de Irak tras el derrocamiento, liderado por Estados Unidos, del gobierno de Saddam Husein —de corte suní— y la posterior instauración de un gobierno chií¹⁷⁵. Esta situación generó un profundo resentimiento que se materializó en el surgimiento del actual Estado Islámico, si bien su denominación ha variado con el transcurso del tiempo y en base a sus objetivos y afiliaciones

¹⁷² Ana Perianes. «Surgimiento y Evolución del Terrorismo Yihadista en Irak tras la Invasión Estadounidense del País en 2003». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 9 (2015): 170-178.

¹⁷³ Loretta Napoleoni. *El Fénix Islamista: El Estado Islámico y el Rediseño de Oriente Próximo*, (Barcelona: Paidós, 2015).

¹⁷⁴ Brian Fishman. «After Zarqawi: The Dilemmas and the Future of Al Qaeda in Iraq». *The Washington Quarterly* 29, n.º 4 (2006): 14-32.

¹⁷⁵ Ahmed S. Hashum. «The Islamic State: From Al-Qaeda Affiliate to Caliphate». *Middle East Policy* 21, n.º 4 (2014), 69-83.

a otros grupos terroristas, principalmente Al Qaeda¹⁷⁶. Asimismo, la naturaleza interdependiente de las crisis políticas y conflictos en todos aquellos territorios donde el Estado Islámico despliega su actividad, en adición al apoyo que numerosos grupos insurgentes y Estados del Golfo Pérsico prestan a la organización en materia de reclutamiento, apoyo y financiación, dificultan los esfuerzos por parte de la comunidad internacional para hacer frente a la amenaza que el grupo plantea¹⁷⁷.

En noviembre de 2015, y como consecuencia de su violenta actividad a nivel internacional —sirvan de ejemplo el ataque suicida en Beirut, el atentado contra un avión ruso en Egipto o el atentado múltiple en el centro de París— la comunidad internacional situó al Estado Islámico en el eje de todos sus debates, intensificando sus esfuerzos para hacer frente a la amenaza transnacional que el grupo plantea.

1. Doctrina e Ideología del Estado Islámico

Como ha sido indicado con anterioridad, la doctrina ideológica del Estado Islámico se atribuye eminentemente a su fundador, Abu Musab al-Zarqawi. De esta manera, la comunidad científica identifica y describe el *zarqawismo* como un sistema de creencias ultra-sectarias caracterizadas por la violencia, intransigencia y por su perspectiva de creación inmediata de un Estado Islámico para el surgimiento efectivo del Califato¹⁷⁸. A su vez, es posible afirmar que son tres los principios basulares de esta doctrina, los cuales serán analizados a continuación.

En primer lugar, el zarqawismo declara que los chiíes constituyen la principal amenaza para la subsistencia de la comunidad musulmana. En base a la amenaza existencial que éstos plantean, el lenguaje que plantea esta ideología se encuentra meticulosamente calculado, en aras a disuadir cualquier forma de empatía respecto de los chiíes, declarándolos enemigos categóricos. De esta ma-

¹⁷⁶ Originalmente y hasta 2003, el Estado Islámico se denominaba Organización del Monoteísmo y la Yihad, milicia islamista cuyo objetivo constitutivo era el derrocamiento del rey jordano. Posteriormente, tras la invasión de Irak por parte de Estados Unidos en 2003, Zarqawi juró lealtad a Bin Laden, transformando a la organización en Al Qaeda en Irak (AQI), dependencia directa que se mantuvo hasta 2006. Tras la muerte de su fundador Zarqawi en 2006, la organización continuó manteniendo, si bien indirectamente, cierta dependencia con Al Qaeda, y pasó a denominarse Estado Islámico en Irak (ISI). La Guerra Civil siria de 2013 intensificó las diferencias entre las organizaciones —que posteriormente serán analizadas— y supuso la ruptura de relaciones entre ambas. Como consecuencia de ello, el grupo terrorista en 2013 se auto declaró Estado Islámico de Irak y el Levante. Por último, y con la intención de establecer un Califato global por todo el mundo musulmán, en 2014 la organización prescindió de la locución «de Irak y el Levante», con el realizando expresa referencia a su anhelo de expansión global. Para más información, véase Ahmed S. Hashum, *op. cit.*

¹⁷⁷ Unión Europea, *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, Relativa a la Lucha contra el Terrorismo y por la que se Sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se Modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo* (2017).

¹⁷⁸ Mawassi Lahcen. «Moroccan Islamist Leader Says Religious Scholars Must Eliminate Zarqawism». *Magharebia* 7, n.º 3 (2006), 71-103.

nera, este lenguaje propio y propaganda para referirse a los chiíes es desarrollado con el objetivo principal de deshumanizarlos y legitimar cualquier tipo de acción violenta contra ellos¹⁷⁹. Atendiendo a esta táctica, resulta imperante destacar que esta técnica ha sido empleada, de forma muy similar, por la gran mayoría de personas, grupos y organizaciones que han cometido crímenes a gran escala —e incluso genocidios— frente a colectivos declarados como enemigos en un escenario marcadamente dualista¹⁸⁰. Por ejemplo, para Hitler, la mayor división social era la segmentación entre la «raza aria» y el «judío», describiendo y atribuyendo a este último la causa de humillación y subversión de Alemania. De la misma manera, al-Zarqawi realiza una clara diferenciación y división entre los «verdaderos seguidores de la *Sunnah*» y los chiíes. Por último, de la ideología actual del Estado Islámico se continúa infiriendo la doctrina ultrasectaria del zarqawismo, principalmente a través de la premisa fundamental, denominada la Solución Final, de persecución hacia los chiíes¹⁸¹.

En segundo lugar, del zarqawismo se deriva el deseo de la organización de obtener un poder sin precedentes, el cual se materializa en el empleo de la violencia y la transformación del terrorismo en un espectáculo mediático y arma de coerción que induce al terror¹⁸². Este rasgo particular no se circunscribe de forma exclusiva a la eliminación de los chiíes —que, como ha sido mencionado anteriormente, es el principio fundamental del zarqawismo—, sino que emplea el terror como un espectáculo minuciosamente calculado y escenificado, con el principal objetivo de inducir el horror a los espectadores y, a la comunidad internacional en su conjunto. En atención a la violencia y brutalidad, esta ideología aboga por la comisión sistemática de asesinatos a sangre fría de toda persona apóstata a tenor de su cosmovisión teológica, que, de forma adicional a los colectivos ya mencionados, identifica asimismo a cualquier persona que no participase en una organización suní sectaria y salafista-wahabí¹⁸³. Conforme a la concepción de al-Zarqawi, estos enemigos, a pesar de ser musulmanes suníes, eran hipócritas, herejes y apóstatas, *ergo* dignos de muerte¹⁸⁴.

Por último, el zarqawismo incide en la firme necesidad de establecer urgentemente las bases de un Estado Islámico *de facto* como precursor para la liberación

¹⁷⁹ Mark Juergensmeyer. The Construction of Evil and the Violence of Purification, en *The Oxford Handbook of Religion and Violence*, eds. M. Kitts y M. Jerryson (Oxford: Oxford University Press), 521-531.

¹⁸⁰ David Patterson. «Islamic Jihadism: The Legacy of Nazi Antisemitism». In: *Judaism, Antisemitism, and Holocaust: Making the Connections*, ed. D. Patterson, 165-184. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

¹⁸¹ Francisco J. Berenguer. «Parallels Between Islamic State and the Third Reich. Current Significance». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, n.º 6 (2015): 1-10.

¹⁸² Paul Kamolnick. *The Al-Qaeda Organization and the Islamic State Organization: History, Doctrine, Modus, Operandi, and US Policy to Degrade and Defeat Terrorism Conducted in the Name of Sunni Islam*. Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2017.

¹⁸³ Brian Fishman, *op. cit.*, p. 27

¹⁸⁴ *Ídem*.

del Levante de cualquier injerencia o vestigio contrario a las tradiciones rigoristas islámicas para, posteriormente, restaurar de forma definitiva el Califato suní¹⁸⁵.

Como consecuencia del zarqawismo, de la ideología del Estado Islámico se infiere una visión apocalíptica del orden mundial, personificándose como el legítimo impulsor del conflicto entre la verdadera comunidad musulmana y las sociedades apóstatas¹⁸⁶, sease cualquier gobierno democrático que sitúa a las leyes e instituciones políticas creadas por el hombre al mismo nivel, o incluso por encima, de la Sharía —desde su interpretación más rigorista y radical¹⁸⁷. No obstante, para la consecución e instauración efectiva de todos estos principios, el esbozo de un pormenorizado *modus operandi* se configura como un requisito necesario.

2. *Modus Operandi* del Estado Islámico

Una vez analizada la cosmovisión, doctrina y creencias básicas del Estado Islámico, resulta pertinente examinar la dinámica de la acción terrorista de la organización, es decir, su *modus operandi*. Para ello, el Análisis de Cuadriláteros Terroristas de KAMOLNICK¹⁸⁸ se presenta como una adecuada herramienta heurística para modelar y compilar la dinámica de la organización. De esta manera, cabría conceptualizar el *modus operandi* del Estado Islámico en base a cuatro elementos clave, los cuales se encuentran intrínsecamente relacionados: (i) objetivos político-religiosos; (ii) proselitismo y estrategia mediática; (iii) operaciones terroristas; y (iv) objetivos estratégicos¹⁸⁹.

Los objetivos político-religiosos se refieren al estado final próximo y último que busca la entidad terrorista: su objetivo final ideal declarado y los que lo sustituyen. Las operaciones mediáticas se refieren al uso deliberado de todos los medios de comunicación disponibles para facilitar la consecución de los objetivos de la organización terrorista. Las operaciones terroristas (no mediáticas) son todas las acciones, operaciones y campañas diseñadas y ejecutadas para alcanzar sus objetivos religiosos y políticos próximos y últimos. Por último, los objetivos estratégicos son estados finales próximos determinantes para la plena realización de los objetivos religioso-políticos últimos de la entidad terrorista¹⁹⁰.

De éste modo, y en base a la publicación inaugural del Estado Islámico en la revista en línea *Dabiq*, resulta posible analizar de forma detallada la estrategia y

¹⁸⁵ Mawassi Lahcen. «Moroccan Islamist Leader Says Religious Scholars Must Eliminate Zarqawism». *Ma-gharebia* 7, n.º 3 (2006): 71-103.

¹⁸⁶ Erkan Toguslu. «Caliphate, Hijrah and Martyrdoms as Performative Narrative in ISIS Dabiq Magazine». *Politics, Religion and Ideology* 20, n.º 1 (2019): 94-120.

¹⁸⁷ Ian Davis. «Armed Conflict in the Middle East. The Aims, Objectives and *Modus Operandi* of the Islamic State and the International Response», en *SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm International Peace Research Institute, 2016), 22-40.

¹⁸⁸ Paul Kamolnick (2017), *op. cit.*, p. 127.

¹⁸⁹ *Idem*.

¹⁹⁰ *Idem*.

modus operandi de la organización, la cual formula cinco etapas para la consecución del objetivo constitutivo de la organización, la instauración del Califato¹⁹¹.

A modo resumido, estas fases consisten en [1] emigrar a un territorio con una autoridad e instituciones débiles para asentarse, con el objetivo de [2] reclutar miembros y entrenarlos, con el objetivo de establecer núcleos de construcción del Estado yihadista proclamado. Dichos núcleos, por medio de las operaciones terroristas violentas y desgaste, intensificarán la situación de caos e inestabilidad en dichos territorios, [3] hasta el punto de colapsar y derrocar de forma total al régimen apóstata. Seguidamente, [4] la organización terrorista deberá ocupar el vacío de poder, consolidando una estructura alternativa estatal *de facto* que controle el territorio, recursos y personas dentro de dichas fronteras. Por último, [5] el Estado Islámico deberá proclamar la instauración del Califato, consolidando y expandiendo su control de forma global y por todo territorio musulmán¹⁹². En virtud de lo enunciado, un estudio más detallado de ciertos aspectos de esta estrategia deviene fundamental:

a) Emigración a un territorio hostil en el que exista o pueda crearse un santuario mediante la comisión de actos terroristas (Hégira)

El Estado Islámico concibe la *hégira* una vez realizada por el profeta Mahoma como una emigración o traslado desde una tierra de persecución a otro territorio en el que asentarse y poder establecer de forma operativa su estructura logística¹⁹³. Para al-Zarqawi, esta nueva tierra es el lugar donde la organización podría operar sin la amenaza de los servicios de inteligencia o seguridad de un Estado con mayor estabilidad¹⁹⁴. De hecho, la organización afirma que, por medio de esta estrategia, los primeros militantes de la organización —y con ellos, el germen del Estado Islámico— emigraron desde Afganistán a Kurdistán para establecer la base de la Organización del Monoteísmo y la Yihad¹⁹⁵.

b) Creación del núcleo de la organización yihadista

En esta fase de la estrategia, resulta sustancial enfatizar en el rasgo característico de la organización que se pretende constituir: yihadista. En este sentido, el Estado Islámico considera la yihad como el medio fundamental único para el cambio que la organización pretende lograr. Si bien en un inicio la presenta una

¹⁹¹ Haroro Ingram. «An Analysis of Islamic State's Dabiq Magazine». *Australian Journal of Political Science* 51, n.º 3 (2016): 458-477.

¹⁹² Hillary A. Peter. «From Hijrah to Khilafah: Reticence, Redemption and ISL's Recruitment Strategy». *International Journal of Communication* 13, n.º 4 (2019): 18-43.

¹⁹³ Rebecca Gould. «The Islamic State's Perversion of Hijra». *Project Syndicate of Qantara*, n.º 20 (2015): 3-10.

¹⁹⁴ Brian Fishman, *op. cit.*

¹⁹⁵ Hillary A. Peter, *op. cit.*, p. 29.

doctrina que se adhiere al credo salafista-yihadista, su interpretación es de una naturaleza mucho más violenta, ultra-sectaria y excluyente, el zarqawismo¹⁹⁶. De este modo, la ideología derivada del zarqawismo, en base a los criterios del Estado Islámico, se configura como el «puente» exclusivo hacia la instauración del califato, siendo cualquier otra interpretación islámica una desviación intolerable y, por consiguiente, herejía y apostasía¹⁹⁷.

De igual manera, es conveniente analizar las consecuencias que, por la propia naturaleza del zarqawismo, derivan de esta segunda fase. Como resultado de la ideología excluyente y radical de la organización, el Estado Islámico opera de forma simultánea en dos frentes de batalla. Por un lado, un frente de combate es la lucha contra el «ocupante», Estados Unidos en Irak, escenario que plantea una lucha contra Estados Unidos y otros oponentes de corte nacionalista, baasista e islamista¹⁹⁸. Por otro lado —y más importante—, la doctrina promulgada por al-Zarqawi ha desencadenado una guerra civil entre el Estado Islámico contra un gran número de grupos islámicos como consecuencia de su relativa falta de adhesión rigorista a la singular concepción salafista-yihadista-wahabí ultraconservadora. Por consiguiente, este frente de batalla se proyecta sobre sus enemigos más acérrimos —los chiíes— y próximos —los suníes insuficientemente musulmanes—. Dicho frente se configura como el escenario esencial en el que el Estado Islámico debe combatir de forma primordial y duradera¹⁹⁹. De este modo, la purga y destrucción total de los hipócritas, apóstatas y herejes son los únicos medios para lograr la efectiva instauración del Califato del Califato²⁰⁰.

c) Desestabilización del régimen apóstata infringiendo daños masivos y causando el terror para colapsar la autoridad existente y generar el caos

Asimismo, la estrategia una vez propuesta por al-Zarqawi formula la destrucción y caos como imperativos para acabar con las sociedades y gobiernos apóstatas. En este sentido, el Estado Islámico ha ocasionado, de forma sistemática, el mayor daño posible en base a su interpretación radical y violenta de la Shari'a, el cual se materializa, principalmente, en la muerte y daños al enemigo²⁰¹. Además, la organización emplea el caos como medio para incapacitar a los regímenes idolátricos, impidiendo que alcancen el grado de estabilidad suficiente para lograr el statu quo. En aras a lograr la mencionada situación de inestabilidad e inseguridad, los líderes religiosos que legitiman la acción del Estado Islámico han impulsado el empleo de técnicas empleadas por los muyahidines para causar

¹⁹⁶ Haroro Ingram, *op. cit.*, p. 463.

¹⁹⁷ Paul Kamolnick (2017), *op. cit.*, p. 142.

¹⁹⁸ Hashum, Ahmed S. *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq*, (New York: Cornell University Press, 2011).

¹⁹⁹ David Patterson, *op. cit.*

²⁰⁰ Francisco J. Berenguer, *op. cit.*, p. 8.

²⁰¹ Haroro Ingram, *op. cit.*, p. 465.

el caos, entre las que se incluyen los artefactos explosivos, las operaciones suicidas y los vehículos bomba²⁰².

De forma más detallada, los combatientes del Estado Islámico disponen de una amplia gama de armas ligeras, entre las que destacan los rifles de asalto y semiautomáticos —AK-47 y M16, respectivamente—, que combinan con armas más pesadas, tales como vehículos de combate, misiles antitanque y sistemas portátiles de defensa antiaérea²⁰³. Se estima que la organización ha obtenido todos estos recursos bélicos tras los saqueos a las fuerzas gubernamentales y rebeldes en Siria e Irak²⁰⁴. En adición, los militantes de la organización han creado su propio armamento de forma artesanal, obteniendo los materiales a través de los canales ilícitos²⁰⁵. Esta fabricación armamentística incluye desde los explosivos —granadas de mano, trampas explosivas, cohetes— hasta los morteros, las armas químicas y los coches bomba²⁰⁶.

No obstante, el rasgo más distintivo que diferencia al Estado Islámico de cualquier otra organización no es el ataque contra el régimen estadounidense, sino la ejecución de operaciones diarias contra las fuerzas cruzadas en Irak, donde trataban de establecer un régimen títere apóstata y leal a los intereses estadounidenses²⁰⁷. En base a ello, y en adición a la violencia que emana de esta doctrina, el atributo diferenciador del zarqawismo es la legitimación de objetivos que, para la gran mayoría de insurgentes, se consideran prohibidos por motivos islámicos. De esta manera, es a través del empleo de epítetos ultra-takfiristas y de la distorsión eufemística del Islam que la organización justifica su acción violenta y extrema²⁰⁸.

d) Consolidación del poder y control del territorio y recursos. La declaración del Estado Islámico

A finales de 2014, y como consecuencia de la consolidación de poder sobre numerosos territorios de Irak, la organización terrorista declaró formalmente el Califato en 2014. En base a sus principios, esta declaración supone la instauración de un Estado gobernado conforme a la Shari'a y bajo las directrices de un Califa. Asimismo, por medio de esta declaración, la organización exigió que los

²⁰² Hamza Mustafa. «Inghimasis: Fourth Generation of ISIS's Bombers». *Asharq al-Awsat*, 10 de julio de 2016. <https://eng-archive.aawsat.com/hamzamustafa/features/inghimasisfourth-generation-isiss-bombers>

²⁰³ Ian Davis, *op. cit.*, p. 29.

²⁰⁴ Peter Wezeman. «Arms Transfers and the Use of Force Against the Islamic State», en *SIPRI Yearbook 2015: Security and Conflicts. The Armed Conflicts in Syria and Iraq* (Stockholm International Peace Research Institute, 2015), 48-72.

²⁰⁵ Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT* (The Hague: Europol, 2018)

²⁰⁶ Amnestia Internacional. «Taking Stock: The Arming of the Islamic State», 2016. <https://www.amnesty-org/en/documents/mde14/2812/2015/en/>

²⁰⁷ Erkan Toguslu, *op. cit.*, p. 105.

²⁰⁸ Rebecca Gould, *op. cit.*, p. 6.

grupos yihadistas aceptasen su autoridad suprema²⁰⁹. La red de afiliados conformada mediante esta declaración brindó al Estado Islámico una amplia red geográfica —desde el Cáucaso hasta Somalia— sobre la que operar²¹⁰. No obstante, resulta oportuno realizar dos apuntes respecto a la autoproclamación realizada por el Estado Islámico.

Por un lado, únicamente una minoría considerablemente reducida del Islam acepta la cosmovisión radical del Estado Islámico como legítima, *ergo* el mismo rechazo se produce respecto de la declaración del Califato y el nombramiento de Baghdadi²¹¹. La mayoría de las comunidades musulmanas y los eruditos islámicos rechazan de forma terminante la idea y acción terrorista promulgada por la organización²¹².

Por otro lado, la proclamación del Estado Islámico no desplegó ningún tipo de efectos jurídicos en lo relativo a la concepción del Estado como sujeto del Derecho Internacional. Si bien es cierto que la organización dispone de una organización política propia, desplegaba su actividad en un territorio —entendido éste como espacio físico delimitado por fronteras— y se encuentra legitimado por una minoría suní, no existe un ápice de reconocimiento por parte de la comunidad internacional para considerarlo como un Estado *de iure*²¹³. Asimismo, y a pesar de disponer de la infraestructura y elementos necesarios para constituir una nación, el Estado Islámico carece de la autodeterminación para consagrarse como un Estado, la cual es el núcleo de cualquier Estado-nación²¹⁴.

En base a todo lo expuesto, e incidiendo de forma expresa sobre el Análisis de Cuadriláteros Terroristas anteriormente presentado, los objetivos político religiosos aluden al objetivo final ideal declarado que la organización persigue, es decir, la constitución del Califato global suní; el proselitismo y la estrategia mediática aluden al uso deliberado de todos los medios de comunicación referidos para la consecución de los objetivos —siendo ineludible realizar mención expresa al impacto de la globalización y cómo la organización ha sabido potenciarse respecto de todos los beneficios derivados de este proceso, como se detallará *a posteriori*—; las operaciones terroristas, entendidas como las acciones violentas perpetradas y las campañas ejecutadas para lograr los objetivos políticos y religiosos definidos previamente; y los objetivos estratégicos de la organización, concebidos como el estado final próximo que la organización pretende lograr para la plena consecución de los objetivos político-religiosos. Dichos objetivos, como se puede evidenciar, mantienen una relación causal directa con los políti-

²⁰⁹ Ahmed S. Hashum, *op. cit.*, p. 74.

²¹⁰ Abu Bakr Al-Baghdadi. «Declaration of a Caliphate», en *Ideas and Ideologies*, eds. T. Ball, R. Dagger y D. O'Neill (New York: Routledge, 2019), 533-537.

²¹¹ Shmuel Bar. «The Implications of the Caliphate». *Comparative Strategy* 35, n.º 1 (2016): 1-14.

²¹² *Idem*.

²¹³ Ana Perianes, *op. cit.*, p. 175.

²¹⁴ Loretta Napoleoni, *op. cit.*

co-religiosos, siendo estos, en última instancia y de igual manera, la instauración del Califato global.

Sin embargo, la estrategia de cinco fases descrita por el Estado Islámico para la proclamación del Califato no fue seguida en la práctica²¹⁵. La propia naturaleza ultrasectaria y ultraconservadora de la organización ha desencadenado una heretización de la gran mayoría de comunidades, organizaciones y movimientos musulmanes²¹⁶. El extremismo del Estado Islámico es incluso una desviación radical del Islam suní, incluso para las organizaciones suníes armadas²¹⁷. De esta manera, la visión apocalíptica del Estado Islámico, la demonización del chiismo y las estrategias del «Enemigo cercano» y «Enemigo próximo» han sido principios básicos que han condicionado de forma sustancial la dinámica y *modus operandi* de la organización.

3. Estrategia Comunicativa y Proselitista

El Estado Islámico se configura como el grupo terrorista que más destaca por su innovador uso de las tecnologías de la comunicación derivadas de la globalización. En este sentido, y operando por medio de los canales digitales de reciente creación —principalmente a través de las redes sociales e interfaces anónimas—, el Estado Islámico ha desarrollado una *estrategia comunicativa* que no únicamente se limita a la difusión de su ideología radical, sino que también opera como medio de reclutamiento —a nivel global— de combatientes locales y extranjeros, al mismo tiempo que proporciona las directrices necesarias para la comisión de atentados por los lobos solitarios²¹⁸. Por consiguiente, la estrategia comunicativa del Estado Islámico se consagra como uno de los pilares principales de la dinámica de la organización. Asimismo, la acción comunicativa de la organización se ha intensificado de forma progresiva como reacción a los ataques aéreos cometidos por Estados Unidos en los territorios controlados por el grupo terrorista²¹⁹.

Tal y como ha sido reiterado en numerosas ocasiones a lo largo de este trabajo, uno de los objetivos principales del terrorismo es la obtención de resonancia mediática por medio del terror y la violencia²²⁰. El panorama actual, gobernado por la interconexión y la inmediatez de la información, han convertido al terro-

²¹⁵ Paul Kamolnick (2017), *op. cit.*, p. 154.

²¹⁶ Mark Juergensmeyer, *op. cit.*, p. 530.

²¹⁷ Erkan Toguslu, *op. cit.*, p. 116.

²¹⁸ Abdel Atwan. *Islamic State: The Digital Caliphate*, (Berkeley: University of California Press, 2015).

²¹⁹ Steven Stalinsky y Raymond Sosnow. «From Al-Qaeda to the Islamic State (ISIS). Jihadi Groups Engage in Cyber Jihad: Beginning with 1980s Promotion of Use of Electronic Technologies Up to Today's Embrace of Social Media to Attract a New Jihadi Generation». *The Middle East Media Research Institute, Jihad and Terrorism Studies* 19, n.º 3 (2014): 56-78.

²²⁰ Charlie Winter, *op. cit.*, p. 237.

rismo contemporáneo en un espectáculo; el Estado Islámico es consciente de esta situación, tratando de obtener el mayor provecho de dicha tesitura²²¹.

Atendiendo a todos estos condicionantes, y en base a los estudios realizados por BERGER, el Estado Islámico ha desarrollado una estrategia comunicativa basada en la coordinación, la sincronización y el empleo táctico centralizado de los medios de comunicación emergentes²²². Para ello, y tal y como describe ÁNGELES ESPINOSA, el Estado Islámico dispone incluso de un departamento de comunicación para la coordinación de su estrategia y la divulgación de su ideología radical²²³. Constituida por miembros oficiales del grupo terrorista, dicho departamento gestiona las cuentas oficiales de la organización para la publicación de las imágenes, vídeos y discursos proselitistas²²⁴. De igual manera, la labor de los simpatizantes independientes de la organización se plantea como esencial para la estrategia comunicativa, al difundir, de manera incesante, contenidos radicales²²⁵.

Con esta estrategia, el Estado Islámico pretende alcanzar varios objetivos. En primer lugar, la organización ansía presentarse como un actor superior frente a su adversario, difundiendo vídeos de sus victorias y sus logros²²⁶. De igual manera, el Estado Islámico emplea una retórica radical con el propósito de justificar su causa violenta, deshumanizando al adversario y legitimando su actuación como reacción a las atrocidades cometidas por Occidente. Por último, la estrategia comunicativa muestra, asimismo, la apología de la yihad armada, buscando la captación de nuevos combatientes para su lucha²²⁷.

Por otro lado, uno de los rasgos diferenciadores de la estrategia del Estado Islámico respecto de las otras organizaciones es el especial énfasis que la organización presta al receptor del mensaje, desplegando mensajes «individualizados» para su público local y occidental²²⁸. En lo relativo a sus redes de transmisión, el Estado Islámico ha constituido numerosas plataformas para la difusión global de su mensaje y contenidos. De entre todas ellas, y como ha sido mencionado anteriormente, la más significativa ha sido la red constituida en las redes sociales, logrando un alcance sin precedentes nunca antes visto en un grupo insurgente. Como resultado de esta estrategia, el Estado Islámico ha sido capaz de promocio-

²²¹ Andrea Plebani. *New (and Old) Patterns of Jihadism: Al-Qa'ida the Islamic State and Beyond*, (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale: Milan, 2015).

²²² Jonathon Berger y Jonathon Morgan. «The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter». *Brooking Project on U.S. Relations with the Islamic World* (2015).

²²³ Ángeles Espinosa. «Inteligencia y Terrorismo Internacional: Un Panorama de Cambios». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 141 (2017): 197-239.

²²⁴ Charlie Winter, *op. cit.*, p. 243.

²²⁵ Alessandro Bonzio. «ISIS' Use of Social Media Is Not Surprising, Its Sophisticated Digital Strategy Is». *Huffington Post Tech*, 14 de noviembre de 2014. https://www.huffingtonpost.co.uk/alessandro-bonzio/isis-use-of-social-media-_b_5818720.html

²²⁶ Pedro Baños. Los Medios que Más Le Gustan a los Yihadistas. *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, n.º 4 (2014): 7-15.

²²⁷ Steven Stalinsky y Raymond Sosnow, *op. cit.*, p. 59.

²²⁸ Alessandro Bonzio, *op. cit.*

nar a la organización y su causa como, cuando y donde ha dispuesto²²⁹. Mediante ella, la organización ha sido capaz de reclutar combatientes por todo el mundo, obtener donaciones de simpatizantes, desbancar a Al Qaeda de su preeminencia simbólica en el movimiento yihadista e, incluso, condicionar la agenda mediática internacional²³⁰.

Sin perjuicio de la innovación y logros derivados de la estrategia comunicativa de la organización, resulta necesario no obviar que los medios de comunicación convencionales entrañan una gran parte de la estrategia de toda organización terrorista²³¹. Si bien es cierto que estos medios convencionales no se han planteado como el *target* directo de dicha estrategia, todo ataque o mensaje realizado por la organización ha sido retransmitido por los medios de comunicación, aspecto que la organización daba por garantizado²³².

Con independencia de lo anterior, la labor contrterrorista de la comunidad internacional para socavar la acción comunicativa del Estado Islámico ha sido encomiable. El panorama online ha devenido, de forma progresiva, un escenario cada vez más inhóspito para la estrategia propagandística y proselitista de la organización²³³. A este respecto —y como será desarrollado de forma más exhaustiva posteriormente—, la comunidad internacional ha promulgado, en colaboración con las empresas, marcos regulatorios para la limitación de la actuación proselitista de las organizaciones terroristas en las redes sociales²³⁴. En gran medida, esta labor exhaustiva de los Estados y la comunidad internacional en su conjunto han forzado al Estado Islámico a trasladarse a otras plataformas, principalmente las interfaces anónimas que, al estar codificadas y encriptadas, no son tan accesibles para el conjunto de la población, dificultando, en cierta medida, su difusión radical²³⁵.

Por otro lado, y en atención al *reclutamiento*, el Estado Islámico se ha visto notablemente reforzado por los flujos de combatientes extranjeros. La estrategia comunicativa de la organización ha alcanzado un flujo nunca visto en la historia del terrorismo, con más de 25.000 combatientes extranjeros procedentes de más de 100 Estados²³⁶. Entre ellos, alrededor de 5.000 europeos se trasladaron a Siria para integrarse en las filas del Estado Islámico. Si este reclutamiento se combina con las redes sociales, a través de las cuales inspiran, fomentan y entrenan a los

²²⁹ Charlie Winter. «The Islamic State Brand: Marketing and Communicating the New Jihadism». *IEMed Mediterranean Yearbook 2016*, 306-309: 2016.

²³⁰ *Ídem*

²³¹ Jacobo Morillo, *op. cit.*, p. 594.

²³² Ángeles Espinosa, *op. cit.*, p. 221.

²³³ Charlie Winter, *op. cit.*

²³⁴ Unión Europea, *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, Relativa a la Lucha contra el Terrorismo y por la que se Sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se Modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo* (2017).

²³⁵ Ihekwoaba D.Onwudiwe, *op. cit.*, p. 302.

²³⁶ Departamento de Estado de Estados Unidos. «Background Briefing on Iraq. Special Briefing». *United States Senior State Department*, 2017. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242665.htm>

simpatizantes para la comisión de atentados terroristas, la amenaza que la organización plantea es incomparable²³⁷.

4. Estructura Administrativa y Finanzas

En la época de mayor expansión y esplendor, el Estado Islámico llegó a configurarse como un *proto*-estado, que, por medio de una extensa estructura burocrática, administró un amplio tejido social y territorial desde Siria a Irak²³⁸. En aras a cumplir con los objetivos constitutivos de la organización, el Estado Islámico ha creado una estructura descentralizada, compuesta por dos gobiernos independientes, los cuales se distribuyen en cinco ministerios diferenciados — Administración Civil, Comunicaciones, Finanzas, Educación y Sanidad— para la consecución de resultados mediatos²³⁹. Del mismo modo, el grupo terrorista gobernó el territorio bajo su control en 34 provincias, todas ellas administradas bajo una estructura central y local, lo que permitió una mayor coordinación de sus políticas ideológicas y de control de la población, principalmente para ganar las *mentes y corazones* de los habitantes de dichos territorios²⁴⁰.

De esta manera, la estructura burocrática y gubernamental del Estado Islámico es —de nuevo— un atributo innovador en un grupo insurgente transnacional. En adición a su ya mencionada estructura administrativa, el Estado Islámico ha establecido organismos de control comercial, su propio sistema judicial bajo la ley islámica e, incluso, una estructura económica interna basada en los preceptos del autoabastecimiento y la autosuficiencia²⁴¹.

Más allá del patrocinio por parte de actores estatales y privados, la organización ha alcanzado la autofinanciación mediante la diversificación de actividades y el control de zonas estratégicas²⁴². La progresiva expansión territorial del grupo terrorista favoreció la creación de alianzas con autoridades y tribus suníes por el control de sus recursos. Además, para lograr una mayor centralización y control económico, Abu Salah creó una red de financiación que es administrada por el

²³⁷ Grupo Soufan. *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters Into Syria and Iraq*, 2015. https://www.cverefereceguide.org/sites/default/files/resources/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf

²³⁸ Javier Martín. *Estado Islámico: Geopolítica del Caos* (España: Los Libros de la Catarata, 2019).

²³⁹ Luis Carlos Urrego. *El Estado Islámico, Más que Una Organización Terrorista Común*, 2019. https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/32188/UrregoRodr%C3%ADguezLuisCarlos2019_Art%C3%ADculo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

²⁴⁰ Xavier Servitka. «El Estado Islámico y la Organización Administrativa del Califato a Nivel Provincial». *Análisis GESI* 8, n.º 3 (2015): 1-29.

²⁴¹ Jacobo Morillo, *op. cit.*, p. 597.

²⁴² Loretta Napoleoni, *op. cit.*, p. 168.

Ministerio de Finanzas²⁴³. En este sentido, cabría clasificar los métodos de financiación del Estado Islámico de la siguiente manera²⁴⁴:

- **Secuestros:** el secuestro de occidentales constituye una de las principales fuentes de financiación del grupo terrorista, generando de 20 a 45 millones de dólares anuales²⁴⁵. Si bien la gran mayoría de Estados suscriben la Resolución de la ONU de no financiar a los grupos terroristas mediante el pago de rescates²⁴⁶, el asesinato de rehenes por la negativa de los Estados para su rescate genera una opinión pública muy perjudicial, aumentando, en cierto modo, la capacidad de negociación del grupo insurgente.
- **Venta de Energía:** la venta de energía, principalmente materializada en la exportación de petróleo, robustecen el carácter autosuficiente de la economía del Estado Islámico. La venta de este recurso se realiza tanto a empresas privadas como a Estados, incluso en los mercados occidentales²⁴⁷. Por ello, resulta paradójica la idea de que el Estado Islámico se financie de forma indirecta de los países occidentales que tratan de acabar con su amenaza. Esta sólida fuente de financiación se ha consolidado mediante la toma de control de los enclaves estratégicos de Deir-al-Zour y Baiji, pozos petrolíferos y refinerías, respectivamente²⁴⁸. Asimismo, el control de estos territorios permite al Estado Islámico suministrar energéticamente a las regiones adyacentes al califato, cobrando tarifas e impuestos adicionales por ello²⁴⁹.
- **Robos y Asaltos:** el saqueo de ciudades, bancos y comercios, junto con el asalto a las instituciones gubernamentales constituyen una de extraordinaria fuente de financiación para la organización. De entre todas estas acciones, destaca el atraco al Banco de Mosul, donde se estima que el Estado Islámico robó alrededor de 425 millones de dólares. Asimismo, estos saqueos brindan al grupo terrorista una gran cantidad de material

²⁴³ Siobhan Gorman y Matt Bradley. Brutal «Efficiency: The Secret to Islamic State's Success». *The Wall Street Journal* 3(2014): 32-47.

²⁴⁴ Alberto Priego (2014), *op. cit.*, p. 497-500.

²⁴⁵ Ian Davis, *op. cit.*, p. 31.

²⁴⁶ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Letter Dated 11 July 2022 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertaking and Entities Addressed to the President of the Security Council S/2022/547 (2022)*. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S%202022%20547.pdf>

²⁴⁷ Vivienne Walt. «How Guns and Oil Net ISIS \$1 Million a Day». *Fortune*, 24 de julio de 2014. <https://fortune.com/2014/07/24/isis-guns-oil/>

²⁴⁸ Louise Loveluck. «Austerity Bites As Islamic State's Oil Income Hit by US-Led Bombing Campaign». *Daily Telegraph*, 7 de diciembre de 2016. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12038102/Austerity-bites-as-Islamic-States-oil-income-hit-by-US-led-bombing-campaign.html>

²⁴⁹ Davis Francis. «Hitting the Islamic State's Oil Isn't Enough». *Foreign Policy*, 2015. <https://foreignpolicy.com/2015/11/17/hitting-the-islamic-states-oil-isnt-enough/>

bélico —munición, armas, recursos, equipamientos...— que bien, autoabastecen la capacidad militar de la organización o son vendidos de forma ilícita en el mercado negro²⁵⁰.

- **Impuestos:** son numerosos los impuestos que el Estado Islámico ha implementado en los territorios que se encuentran bajo jurisdicción. De entre todos ellos, destacan el pago de impuesto por las minorías religiosas —especialmente chiíes y cristianos— asentados en territorios controlados por el Estado Islámico, el *kharaj* sobre posesiones agrícolas, los impuestos laborales circunscritos a territorio iraquí y los impuestos aduaneros a los productos y mercancías²⁵¹.
- **Otros:** por último, son numerosas las actividades que generan una fuente de ingresos limitada, pero, asimismo, eficiente. Estas actividades pueden ser clasificadas en lícitas —tales como la agricultura—, mediante las cuales el Estado Islámico se intenta presentar como un actor legítimo; e ilícitas, como el contrabando de obras artísticas y arqueológicas y la venta de drogas²⁵².

Para asegurar su estabilidad económica, el Estado Islámico redacta un informe anual en el que se muestra, de forma detallada, los ingresos y gastos de la organización. Por medio de este exhaustivo control, la organización pretende asegurar el mantenimiento y control financiero de la organización, como entidad independiente y legitimada para la autodeterminación²⁵³.

A pesar de todo lo enunciado, la derrota militar y la progresiva pérdida territorial del Estado Islámico en los últimos años ha fracturado en gran medida el proyecto de expansión e instauración de la estructura burocrática y económica de la organización a nivel regional e internacional²⁵⁴. No obstante, la desintegración del proto-estado una vez consolidado de forma amenazante, no implica la desintegración del grupo terrorista²⁵⁵. De hecho, el escenario de inestabilidad geopolítica actual advierte de una alarmante difusión del yihadismo radical por Oriente Medio y el continente africano, siendo pertinente subrayar las regiones del Sahel, Magreb y África Subsahariana²⁵⁶.

²⁵⁰ Jacobo Morillo, *op. cit.*

²⁵¹ Xavier Servitka, *op. cit.*, p. 12.

²⁵² Alberto Priego, *op. cit.*, p. 499.

²⁵³ Loretta Napoleoni, *op. cit.*

²⁵⁴ Javier Martín, *op. cit.*, p. 137.

²⁵⁵ Audrey K. Cronin, *op. cit.* p. 83.

²⁵⁶ Alba Sanz. El Terrorismo Yihadista del Sahel se Extiende al Magreb. *Atalayar–Entre Dos Orillas*, 2022.

Capítulo VI

IMPLICACIONES POLÍTICAS. LA LUCHA DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA

Como se ha manifestado a lo largo del trabajo, la incidencia del terrorismo ha aumentado de forma significativa, en gran medida por causa directa de los avances tecnológicos y comunicativos derivados de la globalización²⁵⁷. Como consecuencia de ello, los Estados, y la comunidad internacional en su conjunto, se enfrentan en la actualidad a un determinante reto: responder y aplacar la amenaza terrorista desde el marco del Derecho Internacional y el compendio de valores que rigen las sociedades democráticas. De esta manera, los casos de Estados Unidos y la Unión Europea servirán como ejemplos paradigmáticos del alcance y repercusión que las implicaciones políticas de los estados y organizaciones internacionales plantean en la lucha contra el terrorismo.

1. Estados Unidos

Por un lado, y atendiendo al caso de *Estados Unidos*, los atentados del 11 de septiembre cometidos dentro de sus fronteras condicionaron de forma significativa la política exterior del país en materia de seguridad y terrorismo. En este sentido, la política del gobierno estadounidense frente Al Qaeda se ha caracterizado por sus esfuerzos para «desbaratar, dismantelar y, en última instancia, derrotar a Al Qaeda, a sus afiliados, a los movimientos asociados y a quienes se inspiran en su doctrina»²⁵⁸. Asimismo, la estrategia contrterrorista de Estados Unidos ha

²⁵⁷ Edward Orehek. «Understanding the Terrorist Threat: Policy Implications of a Motivational Account of Terrorism». *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences* 1, n.º 1 (2014): 248-255.

²⁵⁸ Oficina del Secretario de Prensa. *The Future of Our Fight Against Terrorism. Remarks of President Barack Obama—As Prepared for Delivery*, (The White House, National Defense University, 2013), p. 2. <https://legaltimes.typepad.com/files/obama-speech.pdf>

sido estratégicamente diseñada para la consecución de tres objetivos clave: atacar y destruir la estructura en red de Al Qaeda, mitigar la radicalización y el reclutamiento, y proteger el territorio nacional de la amenaza y ataques terroristas²⁵⁹.

Como resultado, el contraterrorismo, la contrainsurgencia y la guerra no convencional estadounidenses han empleado todos los medios a su disposición para desarrollar una política eficaz para desbaratar, dismantelar y derrotar a Al Qaeda. Entre ellos, destacan la aplicación de instrumentos económicos, diplomáticos y militares para la creación de coaliciones internacionales, el rastreo de los flujos financieros de las organizaciones terroristas, la lucha eficaz contra la doctrina ideológica radical y el constante desarrollo de campañas de inteligencia para la eliminación de los altos cargos del grupo²⁶⁰.

En adición, y como respuesta a la estrategia de yihad solitaria desarrollada por Al Qaeda, las políticas contraterroristas estadounidenses han tratado de buscar un mayor equilibrio, principalmente amparado bajo mecanismos legales y de inteligencia. De igual manera, Estados Unidos ha estimado imperante la necesidad de contrarrestar, de forma cada vez más enérgica, las operaciones comunicativas ejercitadas por Al Qaeda en los medios cibernéticos, orientadas principalmente hacia la radicalización ideológica, la difusión del terror y el reclutamiento²⁶¹.

En lo que concierne al Estado Islámico, el Gobierno de Estados Unidos ha declarado una política orientada hacia la degradación y destrucción permanente de la organización²⁶². Para ello, altos funcionarios del Gobierno identificaron y definieron las líneas de esfuerzo que el Estado debía desarrollar para lograr una respuesta efectiva frente a la intimidación transnacional que el Estado Islámico ha venido proyectando. A tal respecto, y como describen CRONK²⁶³ y GARAMONE²⁶⁴ en sus respectivas obras, Ashton Carter —Secretario de Defensa— y Martin Dempsey —antiguo Jefe de Estado Mayor— coincidieron de forma unánime en las líneas de acción y esfuerzo sobre las cuales el Estado debía operar. En base a ellas, la política de Estados Unidos debía concretarse en:

- i. la gobernanza efectiva inclusiva;
- ii. la negación de santuarios y espacios seguros de la organización;

²⁵⁹ Comisión del 11-S. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 2004. <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>

²⁶⁰ Paul Kamolnick, *op. cit.*

²⁶¹ Jessica Rivinius. «Recommendations to Counter Violent Extremism: New Report Offers Framework to Law Enforcement, Government Agencies and Community Members». *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*, 2015.

²⁶² Oficina del Secretario de Prensa. *Statement by the President on ISIL. Remarks of President Barack Obama*. The White House, National Defense University, 2014. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>

²⁶³ Terry M. Cronk. «Carter Vows Lasting Defeat on ISIL Forces». *U.S. Department of State - News*, 2015. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/604838/>

²⁶⁴ John Garamone. «Success Against ISIL Requires Time, Partners, Dempsey Says». *Joint Chiefs of Staff—Defense Media Activity*, 2015. <https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/600815/success-against-isil-requires-time-partners-dempsey-says/>

- iii. la creación de coaliciones militares y refuerzo de las capacidades de las fuerzas locales;
- iv. la mejora de los servicios de inteligencia para la captación de información;
- v. la desarticulación de los flujos financieros y bancarios;
- vi. contrarrestar los mensajes proselitistas radicales;
- vii. desmantelar los flujos de combatientes extranjeros;
- viii. proporcionar asistencia legal y apoyo humanitario a las personas desplazadas y víctimas del conflicto; y
- ix. mitigar y contener las amenazas terroristas en territorio nacional.

Siguiendo una línea análoga, el Ex-Enviado Especial del Presidente para la Coalición Global para contrarrestar ISIS, John ALLEN, identificó cinco claras líneas de actuación, coincidentes con las descritas *supra* (iii), (vii), (v), (vi) y (viii)²⁶⁵. No obstante, y sin perjuicio de clasificarse en cinco o nueve líneas de acción, todas la propuestas descritas se caracterizan por los exhaustivos esfuerzos nacionales para hacer frente a la esencia política y germen de la insurgencia yihadista, de forma simultánea que integra y coordina los diferentes instrumentos y medios nacionales —económico, político, legal, militar, social— para combatirla. De igual manera, ambas políticas indican de manera transversal en la estrategia comunicativa frente al Estado Islámico, no sólo para acabar con el reclutamiento y radicalización de combatientes extranjeros a escala global, sino también para deslegitimar la causa terrorista de la organización y disminuir la actividad terrorista en el seno de sus fronteras²⁶⁶. Así, de la política estadounidense para combatir al Estado Islámico se infieren los tres objetivos estratégicos clave descritos en la estrategia frente a Al Qaeda —atacar y destruir la estructura en red de Al Qaeda, mitigar la radicalización y el reclutamiento, y proteger el territorio nacional de la amenaza y ataques terroristas—, si bien de las lecciones obtenidas de dicho caso se han ampliado y mejorado las líneas de actuación para lograr un enfoque más ajustado y holístico en la lucha contra el terrorismo²⁶⁷.

Sin embargo, resulta imposible obviar que Al Qaeda logró uno de sus objetivos fundamentales de su estrategia terrorista: lograr la reacción violenta de un Estado para la legitimación su lucha armada²⁶⁸. Así, Estados Unidos desplegó una

²⁶⁵ John Allen. *Keynote Address by General John Allen. Transcript of Address Presented at the 12th Annual U.S.–Islamic World Forum*. Doha: The Brookings, 2015. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/04/060315BROOKINGSDOHA.pdf>

²⁶⁶ Dan Lamothe. «The Fight Against the Islamic State Just Entered a New Phase And It Could Grow Soon». *The Washington Post*, 20 de enero de 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/01/20/fight-against-the-islamic-state-enters-a-new-phase-with-pledge-from-seven-countries/>

²⁶⁷ Dorle Hellmuth. «The Same Procedure As Every Year: U.S. Counterterrorism Policy Since 9/11». *Humanitas* 34, n.º 2 (2021), 29-54.

²⁶⁸ Abdel Atwan, *op. cit.*

intervención militar durante dos décadas en territorio afgano destinada a desmantelar la red terrorista y derrocar el régimen talibán simpatizante con la misma.

De igual manera, la acción de los servicios de inteligencia estadounidenses durante los últimos años se ha caracterizado por sus altibajos y por la repercusión mediática de alguna de sus operaciones. En una sociedad cada vez más democrática, el respeto a los derechos fundamentales y a las disposiciones constitucionales es de obligado cumplimiento, incluso en situaciones de riesgo y amenaza. Sin embargo, las técnicas empleadas por los servicios de inteligencia americanos en ocasiones han destacado por su falta de transparencia y disconformidad con los mínimos constitucionales básicos²⁶⁹.

En primer lugar, Estados Unidos sobresale —junto con Israel— como el Estado que más ha empleado la técnica del *targeted killing* o eliminación selectiva²⁷⁰, siendo la misma entendida como «el uso intencionado, premeditado y deliberado de la fuerza letal, por parte de los Estados o de sus agentes que actúan al amparo de la ley, o por parte de un grupo armado organizado en un conflicto armado, contra una persona determinada que no está bajo la custodia física del autor»²⁷¹. De este modo, el 19 de junio de 2004, Estados Unidos efectuó su primer ataque con drones en Pakistán, comenzando así una guerra encubierta que acabaría con la vida de miles de personas²⁷². Esta operación encubierta de la CIA tenía como principal objetivo acabar con los talibanes y miembros de Al Qaeda que se habían refugiado en las Áreas Tribales Federalmente Administradas —FATA— de Pakistán. Más concretamente, la problemática de esta técnica radica en el gran número de víctimas civiles que el empleo de drones ha causado, ascendiendo a más de 4.000 muertes desde su autorización por la Administración Bush²⁷³.

Por otro lado, es pertinente mencionar el recurso que numerosos países han realizado a la reclusión de terroristas en *centros de detención y prisiones secretas* en los que las garantías de tutela e indemnidad física no eran garantizadas. En este campo, Estados Unidos destaca como el país que, a través de su Servicio de Inteligencia, ha logrado crear una red internacional de prisiones para la satisfacción de sus intereses contrainsurgentes²⁷⁴. No obstante, conviene en primera instancia hacer referencia a las prisiones de Guantánamo —Cuba— y Abu Ghraib

²⁶⁹ Peter Bergen y David Sterman. «America's Counterterrorism Wars. The Drone War in Pakistan». *New America*, 2021. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-drone-war-in-pakistan/>

²⁷⁰ Milena Sterio. «The United States' Use of Drones in the War on Terror: The (Il)legality of Targeted Killings Under International Law». *Case Western Reserve Journal of International Law* 45, (2012): 197-214.

²⁷¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias*, Philip Alston, 14ª Sesión A/HRC/14/24/Add.6 (2010), p. 3.

²⁷² Milena Sterio, *op. cit.*

²⁷³ Peter Bergen y David Sterman, *op. cit.*

²⁷⁴ Tom Malinowski. «Restoring Moral Authority. Ending Torture, Secret Detention and the Prison at Guantanamo Bay». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 618, n.º 1 (2008): 148-159.

—Irak— dado que, si bien es cierto que su operatividad es conocida a nivel internacional, las prácticas que se han venido desarrollando en sus confines eran clasificadas, vulnerando de forma sistemática los derechos humanos y garantías mínimas de sus reclusos²⁷⁵.

La prisión de Guantánamo fue creada como respuesta a los ataques del 11 de septiembre por el Gobierno de los Estados Unidos, estableciéndose como el principal centro para la detención de terroristas. El principal impulsor para su establecimiento fuera de las fronteras nacionales fue por motivos de seguridad, si bien también era un mecanismo para imposibilitar a los reclusos el ejercicio de una tutela judicial accesible y efectiva²⁷⁶. Por otro lado, la prisión de Abu Ghraib, durante el periodo que se encontraba bajo la dirección de Estados Unidos, se caracterizó por las reiteradas humillaciones sexuales y rituales de tortura hacia los prisioneros iraquíes²⁷⁷.

Sin embargo, y en adición a dichos centros de detención, los cuales son ampliamente conocidos, la CIA ha establecido centros de reclusión para los detenidos más trascendentales. A pesar de encontrarse dichos centros establecidos fuera de la soberanía norteamericana, la gestión de los mismos ha correspondido a los agentes de la CIA, los cuales han gozado del aval del Ejecutivo para la ejecución de técnicas de interrogatorio reforzadas²⁷⁸. En este contexto, cabría determinar dos países, Polonia y Rumanía, en los cuales existen indicios y pruebas fehacientes del establecimiento de centros de detención secretos que colaboraron de forma activa con el programa de interrogatorios contra la lucha terrorista establecido por la CIA entre 2002 y 2006²⁷⁹.

Además, Estados Unidos siempre ha planteado obstáculos, en aras a un respeto de su seguridad nacional, para impedir que las investigaciones sobre dicho asunto prosperen de forma adecuada. Al haber sido uno de los centros de detención neurálgicos donde la CIA ha actuado sin ningún tipo de impunidad, la presión que Estados Unidos ejerce sobre Polonia para mantener la confidencialidad es extrema²⁸⁰.

En base a ello, cabría reafirmar que de la estructura de seguridad de Estados Unidos emana una concepción eminentemente *schmittiana* del Derecho²⁸¹. El

²⁷⁵ Vincent Keating. «The Anti-Torture Norm and Cooperation in the CIA Black Site Programme». *The International Journal of Human Rights* 20, n.º 7 (2016): 935-955.

²⁷⁶ Michele Chwastiak. «Torture as Normal Work: The Bush Administration, the Central Intelligence Agency and «Enhanced Interrogation Techniques»». *Organization* 22, n.º 4 (2015): 493-511.

²⁷⁷ Jasbir K. Puar. «On Torture: Abu Ghraib». *Radical History Review* 205, n.º 93 (2005): 13-38.

²⁷⁸ Aleksandra Gaszold. «A Conspiracy of Silence: The CIA Black Sites in Poland». *International Politics* 59, n.º 2 (2022): 302-319.

²⁷⁹ Henry Carey. «The Domestic Politics of Protecting Human Rights in Counter-Terrorism: Poland's, Lithuania's and Romania's Secret Detention Center and Other East European Collaboration in Extraordinary Rendition». *East European Politics and Societies* 27, n.º 3 (2013): 429-465.

²⁸⁰ Vincent Keating, *op. cit.*, p. 948.

²⁸¹ Luis Salas. «El Sistema de Justicia en la Lucha contra el Terrorismo en los Estados Unidos: Seguridad Nacional y Derechos Fundamentales». *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico* 2, n.º 1 (2007), 235-262.

cumplimiento del Derecho de forma selectiva y de forma poco transparente trae consigo reminiscencias del ya superado modelo despótico en el que el soberano era juez de paz, verdugo y dueño de la verdad²⁸². En este sentido, el mantenimiento de prisiones secretas se configura asimismo como la ampliación de un estado de excepción a toda una población civil, en el que los derechos fundamentales y garantías mínimas quedan suspendidos de forma indefinida. Es en este momento, en el que el estado de excepción pierde su legitimación, sin ser posible su justificación por la mera existencia de un riesgo objetivo y real. Aquí es donde radica el riesgo de dichas técnicas: en la eventual creación de un modelo híbrido en el que no existe el amparo del Derecho ni la responsabilidad por el incumplimiento de los marcos jurídicos existentes. Siguiendo esta tendencia, la comunidad internacional se vería sumida, inevitablemente, en la anteriormente mencionada dicotomía *schmittiana* de la guerra justa y preventiva como paradigma de la lucha contra el terrorismo²⁸³.

La única forma de combatir el terrorismo es desde dentro de los parámetros de la legalidad; si bien la amenaza terrorista puede provocar situaciones de tensión, emergencia o excepción, la única forma de combatir el terrorismo de una manera efectiva es mediante el respeto de los derechos y valores que la comunidad internacional, en su conjunto, ha asegurado defender²⁸⁴.

2. La Unión Europea

Los Estados miembros de la Unión Europea no son ajenos al terrorismo; de hecho, muchos de ellos han sufrido en el pasado las secuelas y efectos directos del terrorismo²⁸⁵. Desde el terrorismo separatista que marcó la política interior de Reino Unido y España, el terrorismo de izquierdas y derechas de Alemania e Italia —respectivamente— hasta el terrorismo islamista que amenazó a Francia en la década de los 90, la Unión Europea se enfrenta en la actualidad, y de manera conjunta, a una amenaza común: el terrorismo yihadista internacional²⁸⁶.

En este sentido, los atentados del 11 de septiembre se configuran como la fecha determinante en la que los países europeos, de forma unánime y por medio de la Unión Europea, desarrollaron una estrategia de seguridad colectiva, describiendo el terrorismo como una amenaza internacional común para el conjunto de

²⁸² *Ídem*.

²⁸³ Rowan Aldrich. «US-European Intelligence Cooperation on Counter-Terrorism: Law, Politics and Compulsion». *The British Journal of Politics and International Relations* 11, n.º 1 (2009), 122-139.

²⁸⁴ Daniel Byman, *op. cit.*

²⁸⁵ Christian Kaunert y Sarah Leonard. «Collective Securitisation and Crisification of EU Policy Change: Two Decades of EU Counterterrorism Policy». *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 687-693.

²⁸⁶ Alistair J. K. Shepherd. «EU Counterterrorism, Collective Securitization, and the Internal-External Security Nexus» *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 733-749.

Estados, la cual exigía de una respuesta colectiva²⁸⁷. En base a ello, el Consejo Europeo calificó el terrorismo como un asalto a los valores de la Unión y a las sociedades democráticas, multiculturales y tolerantes, motivo por el cual, la lucha contra el terrorismo se convirtió desde entonces, en uno de los objetivos prioritarios de la Unión Europea²⁸⁸. Asimismo, este objetivo mantiene una estrecha relación con uno de los principios constitutivos claves de la Unión: garantizar la seguridad de sus ciudadanos y el respeto de los derechos fundamentales de los mismos²⁸⁹.

Dos décadas más tarde, el terrorismo sigue ocupando uno de los lugares más destacados en el marco de seguridad y agenda de la Unión Europea, calificando el terrorismo como una amenaza real, presente e inminente²⁹⁰. No obstante, existe una diferencia trascendental en la estrategia y actuación de la Unión Europea con respecto a sus inicios: la securitización colectiva del terrorismo²⁹¹. En este sentido, las instituciones de la Unión han realizado un especial énfasis en la creciente dimensión intersectorial y transfronteriza de la amenaza terrorista²⁹², lo que ha supuesto, inevitablemente, que dicha amenaza transfronteriza se aborde desde el ámbito de la securitización colectiva, escenario en el que la tradicional división entre seguridad interior y exterior queda progresivamente difuminada. Como es evidente, este nuevo paradigma ha reconfigurado de forma decisiva la modalidad de la Unión en la lucha contra el terrorismo²⁹³. Asimismo, conviene destacar que esta securitización colectiva ha sido posible, tal y como afirman SPERLING Y WEBER, por la autonomía de la organización y su personalidad separada e independiente de sus Estados miembros, fundamento en virtud del cual la Unión puede ser entendida como un actor de seguridad con personalidad jurídica y agencia propios²⁹⁴. Así, y como resultado de las competencias y la capacidad legal y política conferidas por sus Estados integrantes, la Unión viene influenciando las políticas y actuaciones de sus miembros en lo que respecta al terrorismo.

Esta evolución se ha traducido, eminentemente, en una mejor coordinación e integración de las políticas e instituciones en materia de seguridad, así como una mayor armonización de las capacidades internas y externas²⁹⁵. Resultado de este

²⁸⁷ Christian Kaunert y Sarah Leonard. «The Collective Securitisation of Terrorism in the European Union». *West European Politics* 42, n.º 2 (2019): 261-277.

²⁸⁸ Consejo Europeo, *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario del 21 de Septiembre de 2001* (2001).

²⁸⁹ Unión Europea, *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea* (2010).

²⁹⁰ Comisión Europea, *Agenda para la Lucha contra el Terrorismo y Refuerzo de Europol para Impulsar la Resiliencia de la UE* (2020).

²⁹¹ James Sperling y Mark Webber. «The European Union: Security Governance and Collective Securitisation». *West European Politics* 42, n.º 2 (2019): 228-260.

²⁹² Comisión Europea, *op. cit.*

²⁹³ Christian Kaunert. «Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension» *Studies in Conflict & Terrorism* 33, n.º 7 (2010): 652-671.

²⁹⁴ James Sperling y Mark Webber, *op. cit.*, p. 253.

²⁹⁵ Federica Mogherini. «The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an Example of the Necessary Link Between Different Dimensions of Action». *EU Global Strategy Conference*, Barcelona, 2015.

arquetipo estratégico, se ha conformado, en el seno de la Unión, un nexo de seguridad interno-externo en el que el terrorismo ha trascendido las fronteras, instituciones y capacidades nacionales²⁹⁶. Por consiguiente, dicho nexo de seguridad se configura como la respuesta integral, transnacional y multidimensional que la Unión promulga frente a la amenaza transfronteriza que plantea el terrorismo.

Esta securitización colectiva, por consiguiente, ha desencadenado la promulgación e institucionalización de una política antiterrorista común en el marco de la Unión, de forma simultánea que ha favorecido la modulación de las prácticas antiterroristas de sus Estados miembros²⁹⁷. Sin embargo, para que la estrategia de securitización colectiva sea efectiva, deberá cimentarse sobre dos pilares básicos: la elaboración de un discurso de seguridad que reformule el terrorismo como una amenaza transnacional común y la ejecución de políticas y prácticas que consoliden las acción colectiva de la Unión en la lucha contra el terrorismo²⁹⁸.

2.1 Discurso de Securitización de la Unión Europea: Reformulación del terrorismo como una amenaza transnacional común

Tras los atentados terroristas cometidos por el Estado Islámico en París en 2015, la para entonces Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, manifestó que la percepción del terrorismo desde la perspectiva europea había evolucionado de manera decisiva, desde una cuestión principalmente interna a una dimensión transnacional, en la que la amenaza y el terror son mucho más evidentes²⁹⁹. Si bien es cierto que el terrorismo internacional no es un fenómeno reciente, las declaraciones de la Alta Representante evidencian la prioridad que la Unión le asignó a la cuestión del terrorismo internacional como reacción directa a la actividad del Estado Islámico³⁰⁰. No obstante, son numerosos los autores que reivindican que la distinción entre terrorismo nacional e internacional es demasiado simplista e incluso, artificial³⁰¹. Ambas modalidades de terrorismo se encuentran intrínsecamente relacionados en numerosos aspectos clave del fenómeno terrorista, tales como motivos, objetivos, formación, reclutamiento y financiación, ámbitos que como consecuencia de los avances derivados de la globalización —como se ha repetido persistentemente durante todo el trabajo— trascienden las fronteras estatales.

²⁹⁶ Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*, p. 739.

²⁹⁷ Christian Kaunert y Sarah Leonard, *op. cit.*, p. 265.

²⁹⁸ Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*, p. 736-745.

²⁹⁹ Federica Mogherini, *op. cit.*

³⁰⁰ Stef Wittendorp. «Unpacking «International Terrorism»: Discourse, the European Community and Counter-Terrorism». *Journal of Common Market Studies* 54, n.º 5 (2016), 1233-1249.

³⁰¹ Sirvan de referencia a tal respecto lo enunciado por Shirin Sinnar. «Separate and Unequal: The Law of Domestic and International Terrorism». *Mich. Law Review*, 117, n.º 72 (2018): 1113-1174; y Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*

En el discurso de la securitización colectiva, los atentados del 11 de septiembre se modelan como el inicio de una serie de acontecimientos que alteraron el *statu quo* del terrorismo. Este conjunto de acontecimientos en cascada, entre los que se incluyen los atentados de Madrid en 2004, Londres en 2005, París en 2015, Bruselas en 2016 y Barcelona en 2017 —entre otros—, motivaron la implementación de políticas y prácticas comunes para combatir la amenaza terrorista internacional de forma conjunta³⁰².

Asimismo, de las estrategias de securitización europea se infiere el especial énfasis que la Unión brinda a la radicalización de sus ciudadanos, los cuales posteriormente devienen combatientes extranjeros y se trasladan para combatir en favor de los grupos terroristas islámicos. En adición a la radicalización, las políticas antiterroristas de la Unión han destacado por su carácter transfronterizo en todo lo relacionado con la financiación, reclutamiento y formación de sus ciudadanos, tanto dentro como fuera de la Unión. A tal respecto, son más de 5.000 los ciudadanos de la Unión han sido reclutados por el Estado Islámico³⁰³. Yendo un paso más allá, e ilustrando más claramente el nexo de seguridad interno-externo, algunos de estos sujetos radicalizados regresan a territorio europeo, constituyendo una potencial amenaza terrorista interna³⁰⁴.

La aludida naturaleza transfronteriza del fenómeno terrorista ha quedado igualmente expuesta en la Estrategia de la Unión Europea de Seguridad de 2020, en la cual se incide sobre el caso de los combatientes terroristas extranjeros y la interrelación directa que plantea entre seguridad interior y exterior³⁰⁵. Como consecuencia de la exponencial evolución de las organizaciones terroristas islámicas y su adaptación a los avances derivados de la globalización, la reformulación del concepto del terrorismo para combatirlo desde una perspectiva más eficaz y con mecanismos más eficientes deviene, tal y como lo remarca la Unión, una exigencia ineludible³⁰⁶.

2.2 Política y Práctica de la Unión

Por otro lado, y atendiendo al segundo pilar básico sobre el que se sustenta la securitización colectiva de la Unión Europea, procede examinar el carácter dual que presentan las políticas y prácticas de la Unión para la ejecución de una estrategia adecuada a los retos derivados del terrorismo yihadista internacional. Para ello, del acervo de políticas y prácticas desplegadas, se clasificarán en aquellas

³⁰² Jörg Monar. «EU Counter-Terrorism 20 Years After 9/11: «Common Threat» and «Common Response?»» *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 631-648.

³⁰³ Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*. The Hague: Europol, 2018.

³⁰⁴ Europol. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*. The Hague: Europol, 2020.

³⁰⁵ Comisión Europea, *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad COM/2020/605* (2020).

³⁰⁶ Raphael Bossong. «The Internal and External Security Nexus in Europe», en *The Making of European Security Policy: Between Institutional Dynamics and Global Challenges*, eds. R. Haar, S. Lange y S. Vanhoonacker (London: Routledge, 2021), 136-156.

que se proyectan desde dentro de la Unión hacia fuera (*ad extra*), y desde fuera de las fronteras europeas hacia dentro (*ad intra*).

2.2.1 La lucha contra el terrorismo *ad extra*

La cooperación antiterrorista de la Unión Europea ha realizado un progresivo énfasis en la externalización de las medidas y capacidades de seguridad interna. A tal respecto, y por medio de los agentes de seguridad interior, la Unión ha cooperado con sus análogos de terceros países en muy diversas materias, tales como intercambio de información, control de aduanas fuera de la Unión, seguridad de transporte o rastreo de flujos financieros³⁰⁷. De igual manera, son notorios los esfuerzos para la cooperación entre las instituciones y organismos de seguridad interior de la Unión con sus homólogos de seguridad exterior³⁰⁸. Este conjunto de políticas *ad extra* contribuyen al refuerzo de la securitización colectiva del terrorismo y del nexo entre seguridad interna y externa, al requerir un enfoque transnacional y multidimensional³⁰⁹.

Si bien es cierto que Estados Unidos destaca por gran cooperación con la Unión, son numerosos los acuerdos de intercambio de información que la Unión Europea ha suscrito con muy variados países, tales como Australia, Canadá y Japón, en adición al conjunto de acuerdos estratégicos y operativos firmados con China, Brasil, Rusia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y hasta 16 Estados más no pertenecientes a la Unión³¹⁰.

En lo que concierne a la cooperación e intercambio de personal, los esfuerzos de la Unión por desplegar agencias y personal de seguridad más allá de sus fronteras ha sido muy notable, sin perjuicio del carácter recíproco de dicha relación³¹¹. Asimismo, el personal de operaciones de la Europol enviado a terceros países se ha constituido como funcionarios de enlace entre el conjunto de funcionarios de diversos países allí desplegados³¹².

En último lugar, la Estrategia de Seguridad 2020 ya aludida realiza especial alusión a este enfoque *ad extra*, reiterando la necesidad de un enfoque colectivo sólido a nivel europeo³¹³. De igual manera, la Agenda de Lucha contra el Terrorismo de 2020 subraya la necesidad de cooperación internacional de la Unión sobre los cuatro pilares de la estrategia (Anticipar, Prevenir, Proteger y Responder). En este sentido, la proyección *ad extra* de la lucha de la Unión contra el terrorismo se

³⁰⁷ Oldrich Bures. «EU Measures to Combat Terrorist Financing Since 9/11: Efficient, But Not Very Effective». *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021): 649-668.

³⁰⁸ Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*

³⁰⁹ Raphael Bossong, *op. cit.*, p. 141.

³¹⁰ Europol (2020), *op. cit.*

³¹¹ Alex Mackenzie y Christian Kaunert. «Still the Absent Friend? The European Union's Global Counter-Terrorism Role After Twenty Years». *Global Affairs* 7, n.º 5 (2021), 615-630.

³¹² Europol (2020), *op. cit.*

³¹³ Comisión Europea, *Agenda para la Lucha contra el Terrorismo y Refuerzo de Europol para Impulsar la Resiliencia de la UE* (2020).

ha circunscrito, de forma exhaustiva, a Oriente Medio, el Norte de África, la región del Sahel y los Balcanes Occidentales, así como todas aquellas zonas estratégicas y regiones en las que la amenaza terrorista es progresivamente mayor³¹⁴.

2.2.2 La lucha contra el terrorismo *ad intra*

Asimismo, la securitización colectiva de la Unión Europea también se ha producido desde fuera hacia dentro —es decir, *ad intra*—, la cual se manifiesta por la proliferación de medidas contrterroristas en las relaciones y política exteriores de la Unión, encabezada por la Política Exterior y de Seguridad Común de la organización³¹⁵. Más concretamente, por medio de su política exterior y la cooperación al desarrollo, la Unión colabora con terceros países a combatir el terrorismo en sus respectivos territorios. Si bien la promoción de la paz y el respeto de los derechos humanos son valores constitutivos de la Unión, la principal motivación por la que la UE lleva a cabo esta securitización desde fuera hacia dentro es para fortalecer la seguridad dentro de sus fronteras. Esta situación evidencia de nuevo la naturaleza transfronteriza que emana del terrorismo islámico³¹⁶, al igual que la existencia del nexo de seguridad interno-externo³¹⁷.

Ya desde los comienzos de la securitización, el Consejo Europeo ha venido evidenciando la importancia que la PESC y la PCSD atribuyen al terrorismo en las relaciones exteriores de la Unión, la cual se manifiesta a través de la prevención de conflictos, el diálogo político, la cooperación al desarrollo y la suscripción de acuerdos internacionales en materia de terrorismo con terceros Estados³¹⁸. De entre todas estas medidas, las prioridades políticas que subyacen de la estrategia de securitización *ad intra* de la Unión son el intercambio de inteligencia, la capacitación militar de terceros Estados —principalmente África—, la protección de la población civil del flagelo del terrorismo, la elaboración de informes de evaluación y alerta temprana y el despliegue de misiones de lucha contra la amenaza terrorista³¹⁹.

Por último, es destacable la colaboración y cooperación que la Unión ha desempeñado con otras organizaciones internacionales, entre las que conviene distinguir la ONU y la OTAN. Si bien el conjunto de Estados miembros de la Unión pertenece a la ONU y un total de 21 sobre 30 han ratificado el Tratado del Atlántico Norte —tratado constitutivo de la OTAN—, la estrategia multidimensional de securitización aborda la amenaza terrorista desde un enfoque transfronterizo

³¹⁴ *Ídem*

³¹⁵ Javier Argmonaiz; Oldrich Bures y Christian Kaunert. «A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment». *Intelligence and National Security* 30, n.º 2-3 (2015): 191-206.

³¹⁶ Raphael Bossong, *op. cit.*, p. 147.

³¹⁷ Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*

³¹⁸ Consejo Europeo. *Declaration on the Contribution of CFSP and ESDP in the Fight Against Terrorism D/10046/02* (2002).

³¹⁹ *Ídem*

que requiere de esfuerzos conjuntos. Por un lado, la Unión Europea y la OTAN comparten un alcance muy amplio en la estrategia relativa a amenazas híbridas y terrorismo, la cual comprende desde la lucha contra campañas de radicalización y desinformación hasta la prevención de conflictos³²⁰. La naturaleza diversa y mutable de la amenaza terrorista reivindica la necesidad de asegurar la capacidad de los Estados —y de la Organización en su conjunto— para hacer frente a dicha amenaza. Por ello, la acción institucional, la cooperación internacional, la reflexión colectiva —dados errores pasados como Afganistán— y la colaboración en materia de defensa y seguridad son cruciales para mantener el *statu quo*, siendo Oriente Medio, Siria, Libia, África Central y el Sahel los territorios en los que la amenaza terrorista es más latente³²¹. El máximo exponente compromiso colectivo, que, en cierto modo puede servir de inspiración para la Brújula Estratégica de la Unión³²² es el Concepto Estratégico de 2022, en el que la OTAN describe el terrorismo global como «una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de los países aliados y a la paz internacional en un sentido más amplio»³²³.

Por otro lado, y respecto a las relaciones de la Unión Europea con Naciones Unidas en materia de terrorismo, ambas organizaciones han acordado, en consonancia con el Marco de Lucha contra el Terrorismo, intensificar la cooperación, principalmente en lo concerniente a la prevención de radicalización y extremismo violento en África, Oriente Medio, Asia y los Balcanes³²⁴. En adición, los Diálogos Bilaterales de Líderes celebrados han reforzado la asociación estratégica UE-ONU, materializada esencialmente a través del Mecanismo UE-ONU para las Amenazas del Terrorismo Global, iniciativa por la cual la Unión Europea, por medio de la gestión de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNOCT), financiará y proporcionará apoyo a terceros Estados que sufren de forma directa la amenaza del terrorismo y el extremismo violento³²⁵. Asimismo, en su Cuarto Diálogo de Líderes celebrado este mismo año, ambas organizaciones plantearon una mejora funcional del Pacto Mundial contra el Terrorismo de las Naciones Unidas, en aras a lograr una mayor coordinación y eficacia en la estrategia de apoyo de la ONU contra el terrorismo.

³²⁰ Aleksander K. Olech. «Cooperation Between NATO and the European Union Against Hybrid Threats with a Particular Emphasis on Terrorism». *Instytut Nowej Europy*, 2021.

³²¹ *Ídem*

³²² Manuel Selas. «La Brújula Estratégica de la Unión Europea y el Concepto Estratégico de la OTAN: ¿Las Dos Caras de una Misma Moneda?» *Cuadernos de Estrategia*, n.º 211 (2022), 97-112.

³²³ Fernando Reinares. «OTAN, Nuevo Concepto Estratégico y Antiterrorismo». *Real Instituto Elcano*, 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/otan-nuevo-concepto-estrategico-y-antiterrorismo/>

³²⁴ Nabila Masrali. «Counter-Terrorism: Third EU-UN High Level Dialogue». *European External Action Service-EEAS*, 3 de diciembre de 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/counter-terrorism-third-eu-un-high-level-dialogue_en

³²⁵ Quatresols, Xavier. EU and UN Deepen Cooperation on Counter-Terrorism. *External Action Service-EEAS*, 8 de marzo de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-un-deepen-cooperation-counter-terrorism_en

De estas alianzas bilaterales e institucionales consolidadas por la Unión Europea se constatan dos aspectos principales: en primer lugar, las prioridades conjuntas del diálogo político interinstitucional, colaboración en materia de desarrollo y capacitación e intercambio de información³²⁶ y, la relevancia que plantea el nexo de seguridad interno-externo en la estrategia antiterrorista de la Unión Europea³²⁷. De igual manera, de este análisis se infiere la necesidad de cooperación a nivel internacional para hacer frente a una amenaza —e incluso crisis— global que trasciende las fronteras nacionales, institucionales y de capacidad³²⁸.

³²⁶ *Ídem*

³²⁷ Alistair J. K. Shepherd, *op. cit.*

³²⁸ Christian Kaunert y Sarah Leonard, *op. cit.*, p. 690.

Capítulo VII

CONCLUSIONES

Como bien sostenía BAUMAN, hoy en día vivimos en una «*sociedad moderna líquida*», entendida como una sociedad en la que «*las condiciones en las que actúan sus miembros cambian más rápido de lo que tardan las formas de actuar en consolidarse en hábitos y rutinas*»³²⁹. En otras palabras, la sociedad actual se caracteriza por la constante evolución de los condiciones y fenómenos que rigen la sociedad, sin tiempo previo a su consolidación³³⁰.

Desafortunadamente, los grupos terroristas islámicos y, especialmente los descritos en el presente trabajo, han destacado por su capacidad de adaptación y modulación a las necesidades derivadas de esta modernidad líquida. Como consecuencia, es necesario evidenciar la naturaleza líquida del terrorismo moderno, convirtiendo la amenaza terrorista en un fenómeno global, omnipresente y deslocalizado, el cual pone gravemente en riesgo la paz y seguridad internacionales³³¹. Para ello, los grupos terroristas analizan las sociedades en las que se pretenden arraigar, en busca de sus puntos débiles para lograr una mayor desestabilización. En adición a sus dinámicas de gobernanza y funcionamiento internos, el éxito —y, por consiguiente, grave amenaza que plantean a la comunidad internacional— se debe en gran medida a la capacidad de adaptación a las medidas antiterroristas ejercidas por los Estados y organizaciones internacionales. Esta adaptación no sólo se traduce en una adecuación de su *modus operandi* a las medidas antiterroristas, sino también una modificación de sus objetivos inmediatos e incluso redistribución de su estructura organizativa³³².

Por ello, analizar las fuentes ideológicas y motivacionales de la organización, su dinámica de actuación, *modus operandi* y estructura organizativa es una cuestión de obligado cumplimiento para comprender el terrorismo islámico. Sin

³²⁹ Zygmunt Bauman. *Liquid Modernity* (New York: John Wiley & Sons, 2013), p. 5.

³³⁰ *Ídem*.

³³¹ Lynn Revell. «Counter-Terrorism Law: Prevent Duty Through the Lens of Bauman's Liquid Modernity». *Sociology* 44, n.º 4 (2018), 678-694.

³³² Boaz Ganor. «Four Questions on ISIS: A «Trend» Analysis of the Islamic State». *Perspectives on Terrorism* 9, n.º 3 (2015): 56-64.

duda, un estudio pormenorizado de todos los aspectos mencionados aportará información muy enriquecedora a las instituciones políticas y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, la cual podrá emplearse para la creación de una sólida en la lucha terrorista³³³.

En base a todo lo descrito, uno de los grandes objetivos que se ha pretendido por medio de esta investigación es el de analizar la acción terrorista islámica a dos niveles. Por un lado, el análisis cualitativo ha permitido examinar los fundamentos ideológicos y estructuras organizativas de Al Qaeda y el Estado Islámico. Por otro lado, y en términos cuantitativos, el estudio de las dinámicas y *modus operandi* de los mencionados grupos terroristas ha proporcionado información muy detallada acerca de la acción terrorista contemporánea, logrando así un enfoque holístico que permitirá un amplio conocimiento del terrorismo islámico para la posterior toma de medidas antiterroristas. Si bien es cierto que ambas organizaciones comparten ciertas similitudes, la heterogeneidad que emana entre ellas evidencia que el fenómeno del terrorismo es una construcción social que surge como reacción a un contexto histórico y social determinado³³⁴. Como resultado, cabe reafirmar que son numerosos los factores que contribuyen al surgimiento de una organización terrorista, fundamento que convierte a todas y cada una de ellas como entidades únicas con estrategias, motivaciones y características propias³³⁵. A pesar de ello, resulta imprescindible realizar un especial énfasis sobre el patrón común que conecta, en cierto modo, a las organizaciones terroristas islámicas; no sólo las fuentes e ideólogos se enmarcan en un espectro similar, sino que el *modus operandi* de todas ellas, a grandes rasgos, patenta el empleo de tácticas y armas comunes.

En adición, no es posible finalizar este trabajo de investigación sin referirse nuevamente al impacto que la globalización ha jugado en el terrorismo contemporáneo. La globalización ha revolucionado el fenómeno terrorista de manera sustancial, desde las dinámicas de acción —las cuales engloban aspectos tales como movilidad, letalidad, comunicación, radicalización o *modus operandi*— hasta los aspectos básicos y constitutivos de la organización, tales como su estructura organizativa. Más allá de la revolución tecnológica y comunicativa que la globalización ha propiciado, los grupos terroristas islámicos destacan por su rápida capacidad de adaptación a los efectos derivados de la misma, convirtiéndose en actores dinámicos que han convertido obsoletos los enfoques y dinámicas antiterroristas convencionales.

Por último, otro de los objetivos que se pretende lograr por medio de este trabajo es el de expresar que el terrorismo contemporáneo —con especial atención

³³³ Nicolo Scremin. «Ideology, Structure and *Modus Operandi*: Comparing Terrorist Organizations». *Peace Operations Training Institute*, 2017.

³³⁴ Paul J. Smith. «Transnational Terrorism and the Al Qaeda Model: Confronting New Realities». *The US Army War College Quarterly: Parameters* 32, n.º 2 (2002): 13-38.

³³⁵ Nicolo Scremin, *op. cit.*, p. 47.

al islámico— es una amenaza que no se puede combatir de forma individualizada. La globalización ha convertido el terrorismo en un fenómeno transfronterizo que atañe a la comunidad internacional en su conjunto, motivo por el cual la colaboración y cooperación internacional es fundamental. De este modo, preciso que los Estados, siendo conscientes de la amenaza común a la que se enfrentan, estén dispuestos a asumir obligaciones y compromisos para la instauración de un marco político común en la lucha contra el terrorismo. Un caso ejemplificativo de esta situación es el de la Unión Europea, cuyos miembros han cedido soberanía en favor del beneficio colectivo³³⁶.

De igual manera, y en aras a ejecutar una política eficaz y eficiente para contrarrestar la acción terrorista de los grupos islámicos, resulta primordial remarcar que, si bien es cierto que la acción militar es necesaria para obstaculizar las operaciones y estrategia de la organización terrorista, una reacción militar extrema y violenta puede crear un efecto «*boomerang*»³³⁷. Así, la causa violenta del grupo terrorista no quedaría únicamente legitimada por la acción armada extralimitada de los Estados, sino que además puede acrecentar el número de simpatizantes y reclutas³³⁸. Sirva de ejemplo el caso de Afganistán: la retirada de tropas de 1989 generó un vacío de poder que fue ocupado por el régimen talibán, legitimadores activos del terrorismo de Al Qaeda. De igual manera, la acción militar estadounidense en Iraq generó un profundo resentimiento de la minoría suní que nunca fue atendida, originando el germen del Estado Islámico³³⁹. Como consecuencia, estos casos paradigmáticos evidencian la necesidad de promulgar políticas anti-terroristas que integren de forma combinada mecanismos de poder duro y poder blando³⁴⁰.

Así pues, una política antiterrorista con un enfoque transversal deberá incidir sobre una gran variedad de ámbitos, desde iniciativas políticas para la resolución del conflicto, rehabilitación y reconstrucción institucional, acuerdos socioeconómicos dirigidos a la población que ha sufrido el flagelo terrorista —para la reconstrucción y desradicalización social—, cooperación financiera y bancaria para acabar con los flujos de financiación de la organización hasta la asistencia militar conjunta. De igual manera, los esfuerzos de la comunidad internacional deberán realizar especial hincapié en los discursos en materia de lucha contra el terrorismo, descollando la naturaleza transfronteriza e internacional de la amenaza terrorista islámica actual. Para ello, una estrategia comunicativa con un enfoque multidimensional que trate de ganar los corazones y las mentes a nivel global y que rechace el terrorismo como mecanismo legítimo para la consecución de

³³⁶ Christian Kaunert y Sarah Leonard, *op. cit.* p. 690.

³³⁷ Edward Orehek, *op. cit.*, p. 251.

³³⁸ Gary Lafree y Laura Dugan, *op. cit.*, p. 86.

³³⁹ Nicolo Scremin, *op. cit.*, p. 48.

³⁴⁰ Noor Fatima. «Soft Power and Cultural Diplomacy as Counter-Terrorist Measures in Contemporary International Politics». *Global Social Sciences Review* 3, n.º 2 (2018): 1-20.

objetivos políticos, religiosos o sociales se configura como tarea fundamental³⁴¹. Además, a dicha estrategia comunicativa le corresponderá diferenciar taxativamente entre el islamismo y yihadismo —como corrientes radicales, violentas y minoritarias— del Islam, con el principal objetivo de separar a la población musulmana de minorías violentas no representativas que generan el surgimiento de sentimientos islamófobos, xenófobos y racistas.

³⁴¹ Michael Scanlon. «How to Win Hearts and Minds in Combating Jihadism: A New Theory of Narrative». *American Intelligence Journal* 38, n.º 2 (2021): 38-45.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, CARLOS. *Los Movimientos Fundamentalistas Islámicos. El Estado del Mundo*. Madrid: Tecnos, 1987.

AL-BAGHDADI, ABU BAKR. «Declaration of a Caliphate». En *Ideas and Ideologies*, eds. T. Ball, R. Dagger y D. O'Neill, 533-537. New York: Routledge, 2019.

ALDRICH, R. «US-European Intelligence Cooperation on Counter-Terrorism: Law, Politics and Compulsion». *The British Journal of Politics and International Relations* 11, nº 1 (2009), 122-139.

ALLEN, JOHN. *Keynote Address by General John Allen. Transcript of Address Presented at the 12th Annual U.S.–Islamic World Forum*. Doha: The Brookings, 2015. Disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/04/060315BROOKINGSDOHA.pdf>

ALY, ANNE Y STRIEHER, JOHN-LEIGH. «Examining the Role of Religion in Radicalization to Violent Islamist Extremism». *Studies in Conflict & Terrorism* 25, nº 12 (2012), 849-862.

AMBLE, JOHN. «Combating Terrorism in the New Media Environment». *Studies in Conflict & Terrorism* 35, nº 5 (2012), 339-353.

AMNESTÍA INTERNACIONAL. «Taking Stock: The Arming of the Islamic State», 2016. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde14/2812/2015/en/>

ARELLANO, FERNANDO. «El Fracaso y el Miedo: Perspectivas para Afganistán tras la Retirada de Tropas de Estados Unidos y la Toma del Poder por los Talibanes». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, nº 23 (2021), 183-200.

ARGMONAIZ, JAVIER; BURES, OLDRICH Y KAUNERT, CHRISTIAN. «A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment». *Intelligence and National Security* 30, nº 2-3 (2015), 191-206.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, 14ª Sesión A/HRC/14/24/Add.6* (2010).

ASAL, VICTOR. «The Nature of the Beast: Organizational Structures and the Lethality of Terrorist Attacks». *The Journal of Politics* 70, nº 2 (2008), 437-449.

ATWAN, ABDEL. *The Secret History of Al Qaeda*. Berkeley: University of California Press, 2008.

ATWAN, ABDEL. *Islamic State: The Digital Caliphate*. Berkeley: University of California Press, 2015.

BADEY, THOMAS. «The Role of Religion in International Terrorism». *Sociological Focus* 35, nº 1 (2002), 81-86.

BAGGIARINI, BIANCA. «Drone Warfare and the Limits of Sacrifice». *Journal of International Political Theory* 11, nº 1 (2015), 128-144.

BAÑOS, PEDRO. Los Medios que Más Le Gustan a los Yihadistas. *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, nº 4 (2014), 7-15.

BAR, SHMUEL. «The Implications of the Caliphate». *Comparative Strategy* 35, nº 1 (2016), 1-14.

BAUMAN, ZYGMUNT. *Liquid Modernity*. New York: John Wiley & Sons, 2013.

BASILE, MARK. «Going to the Source: Why Al Qaeda's Financial Network is Likely to Withstand the Current War on Terrorist Financing». *Studies in Conflict and Terrorism* 27, nº 3 (2004), 169-185.

BERENGUER, FRANCISCO J. «Parallels Between Islamic State and the Third Reich. Current Significance». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE*, nº 6 (2015), 1-10.

BERGEN, PETER Y STERMAN, DAVID. «America's Counterterrorism Wars. The Drone War in Pakistan». *New America*, 2021. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-drone-war-in-pakistan/>

BERGEN, PETER. «Revisiting the Early Al Qaeda: An Updated Account of Its Formative Years». *Studies in Conflict & Terrorism* 35, nº 1 (2012), 1-36.

BERGER, JONATHON Y MORGAN, JONATHON. «The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter». *Brooking Project on U.S. Relations with the Islamic World* (2015).

BERNARD, LEWIS. *La Crisis del Islam: Guerra Santa y Terrorismo*. Barcelona: S.A Ediciones, 2003.

BIN LADEN, OSAMA. «Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places». *Al Quds Al Arabi* (1996).

BLANCHARD, CRISTOPHER Y PRADOS, ALFRED. «Saudi Arabia. Terrorist Financing Issues». Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, 2007.

BONZIO, ALESSANDRO. «ISIS' Use of Social Media Is Not Surprising, Its Sophisticated Digital Strategy Is». *Huffington Post Tech*, 14 de noviembre de 2014. https://www.huffingtonpost.co.uk/alessandro-bonzio/isis-use-of-social-media-_b_5818720.html

BOSSONG, RAPHAEL. «The Internal and External Security Nexus in Europe». En *The Making of European Security Policy: Between Institutional Dynamics and Global Challenges*, eds. R. Haar, S. Lange y S. Vanhoonacker, 136-156. London: Routledge, 2021.

BURES, OLDRICH. «EU Measures to Combat Terrorist Financing Since 9/11: Efficient, But Not Very Effective». *Global Affairs* 7, nº 5 (2021), 649-668.

BURKE, JASON. «The Age of Selfie Jihad: How Evolving Media Technology is Changing Terrorism». *Combating Terrorism Center Sentinel* 9, nº 11 (2016), 146-172.

BYMAN, DANIEL. «Comparing Al Qaeda and ISIS: Different Goals, Different Targets». Comunicación Presentada en Prepared Testimony Before the Subcommittee on Counterterrorism and Intelligence of the House Committee on Homeland Security, Washington, 29 de abril de 2015. <https://www.brookings.edu/testimonies/comparing-al-qaeda-and-isis-different-goals-different-targets/>

CAREY, HENRY. «The Domestic Politics of Protecting Human Rights in Counter-Terrorism: Poland's, Lithuania's and Romania's Secret Detention Center and Other East European Collaboration in Extraordinary Rendition». *East European Politics and Societies* 27, nº 3 (2013), 429-465.

CHAMKHI, TAREK. «Neo-Islamism in the Post Arab Spring». *Contemporary Politics* 20, nº 4 (2014), 453-468.

CHWASTIAK, MICHELE. «Torture as Normal Work: The Bush Administration, the Central Intelligence Agency and «Enhanced Interrogation Techniques». *Organization* 22, nº 4 (2015), 493-511.

COMISIÓN EUROPEA, *Agenda de Lucha contra el Terrorismo y Refuerzo de Europa para Impulsar la Resiliencia de la UE* (2020).

COMISIÓN EUROPEA, *Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad* COM/2020/605 (2020).

COMISIÓN DEL 11-S. *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, 2004. <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, *Letter Dated 11 July 2022 from the Chair of the Security Council Committee Pursuant Resolutions 1267 (1999), 1989 (2011) and 2253 (2015) Concerning Islamic State in Iraq and the Levant (Da'esh), Al-Qaida and Associated Individuals, Groups, Undertaking and Entities Addressed to the President of the Security Council S/2022/547* (2022). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S%202022%20547.pdf>

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 2199 S/RES/2199* (2015).

CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones y Plan de Acción del Consejo Europeo Extraordinario del 21 de Septiembre de 2001* (2001).

CONSEJO EUROPEO. *Declaration on the Contribution of CFSP and ESDP in the Fight Against Terrorism D/10046/02* (2002).

CRENSHAW, MARTHA. «Terrorism Research: The Record». *International Interactions* 40, nº 4 (2014), 556-567.

CRONIN, AUDREY K. «ISIS Is More than a Terrorist Group». *Foreign Affairs* 95, nº 2 (2016), 76-86.

CRONK, TERRY M. «Carter Vows Lasting Defeat on ISIL Forces». *U.S Department of State - News*, 2015. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/604838/>

DAVIS, IAN. «Armed Conflict in the Middle East. The Aims, Objectives and *Modus Operandi* of the Islamic State and the International Response». En *SIPRI Yearbook 2016: Armaments Disarmament and International Security*. Stockholm International Peace Research Institute, 2016.

DEL CID, JUAN M. «A Financial Profile of the Terrorism of Al-Qaeda and Its Affiliates». *Perspectives on Terrorism* 4, nº 4 (2010), 3-27.

DELOUGHERY, KATHLEEN. «Simultaneous Attacks by Terrorist Organisations». *Perspectives on Terrorism* 15, nº 4 (2017), 78-89.

DEMIR, SERTIF. «Globalization, Terrorism and the State». *Alternatives: Turkish Journal of International Relations* 14, nº 3 (2015), 36-53.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS. «Background Briefing on Iraq. Special Briefing». *United States Senior State Department*, 2017. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/05/242665.htm>

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Strategic Framework for Counterterrorism and Violence* (2019). https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/19_0920_plcy_strategic-framework-counterterrorism-targeted-violence

DINIZ, EUGENIO. «Comprender el Fenómeno del Terrorismo». *Paz y Terrorismo* 7, nº 3 (2004), 197-222.

DIXON, PAUL. «Hearts and Minds?» British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq». *Journal of Strategic Studies* 32, nº 3 (2009), 353-381.

DURWARD, ROSEMARY. *Religion, Conflict and Military Intervention*. London: Routledge, 2016.

ESPINOSA, ÁNGELES. «Inteligencia y Terrorismo Internacional: Un Panorama de Cambios». *Cuadernos de Estrategia*, nº 141 (2017), 197-239.

ESPOSITO, JOHN L. *Islam: The Straight Path*. New York: Oxford University Press, 1991.

ESPOSITO, JOHN L. *Unholy War: Terror in the Name of Islam*. Oxford University Press, 2003.

EUROPOL. *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*. Europol Public Information, The Hague, 2016.

EUROPOL. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*. The Hague: Europol, 2018

EUROPOL. *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*. The Hague: Europol, 2020.

FARRALL, LEAH. «How Al Qaeda Works. What the Organization's Subsidiaries Say About Its Strength». *Foreign Affairs* 90, nº 2 (2011), 128-154.

FATIMA, NOOR. «Soft Power and Cultural Diplomacy as Counter-Terrorist Measures in Contemporary International Politics». *Global Social Sciences Review* 3, nº 2 (2018), 1-20.

FESTE, KAREN. «The Iranian Revolution and Political Change in the Arab World». *The Emirates Center for Strategic Studies and Research* 4, nº 2 (1996), 7-39.

FISHMAN, BRIAN. «After Zarqawi: The Dilemmas and the Future of Al Qaeda in Iraq». *The Washington Quarterly* 29, nº 4 (2006), 14-32.

FRANCIS, DAVID. «Hitting The Islamic State's Oil Isn't Enough». *Foreign Policy*, 2015. <https://foreignpolicy.com/2015/11/17/hitting-the-islamic-states-oil-isnt-enough/>

GALENDE, ALEXANDRA. «El Desafío de los Terrorismos Fundamentalistas Islámicos: Una Aproximación Necesaria». *Boletín de Información*, nº 322 (2011), 68-88.

GANOR, BOAZ. «Four Questions on ISIS: A «Trend» Analysis of the Islamic State». *Perspectives on Terrorism* 9, nº 3 (2015), 56-64.

GARAMONE, JOHN. «Success Against ISIL Requires Time, Partners, Dempsey Says». *Joint Chiefs of Staff-Defense Media Activity*, 2015. <https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/600815/success-against-isil-requires-time-partners-dempsey-says/>

GASZTOLD, ALEKSANDRA. «A Conspiracy of Silence: The CIA Black Sites in Poland». *International Politics* 59, nº 2 (2022), 302-319.

GINSBURG, SUSAN. «National Security Efforts to Disrupt the Mobility of Terrorists-Keynote Address». *Loyola University Chicago International Law Review* 2(2004), 169-195.

GOPALAN, KALIRANJAN Y VEZHAVENTHAN, DAIVYA. Penetrating the Perpetuator of Terrorism: An Analysis on the *Modus Operandi* of Al-Qaeda. *Social Science Research Network* 7, nº 3 (2021), 1-39.

GORMAN, SIOBHAN; BRADLEY, MATT. Brutal «Efficiency: The Secret to Islamic State's Success». *The Wall Street Journal* 3(2014), 32-47.

GOULD, REBECCA. «The Islamic State's Perversion of Hijra». *Project Syndicate of Qantara*, nº 20 (2015), 3-10.

GRESSER, SARAH M. «Abu Musab Al-Suri Goes Online. Conditions for the Success of Jihadist On-line Strategies». *Georgetown Security Studies Review* 6, nº 2 (2018), 66-74.

GRUPO SOUFAN. *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters Into Syria and Iraq*, 2015. https://www.cverreferenceguide.org/sites/default/files/resources/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf

GUNARATNA, ROHAN. *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. New York: Columbia University Press, 2002.

GUNARATNA, ROHAN. «Al Qaeda's Organizational Structure and Its Evolution». *Studies in Conflict and Terrorism* 33, nº 12 (2010), 1043-1078.

HALLIDAY, FRED. «El Fundamentalismo en el Mundo Contemporáneo». *Cuestiones Internacionales de Paz, Ecología y Desarrollo* 53, nº 4 (1994), 37-51.

HASHUM, AHMED S. *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq*. New York: Cornell University Press, 2011.

HASHUM, AHMED S. «The Islamic State: From Al-Qaeda Affiliate to Caliphate». *Middle East Policy* 21, nº 4 (2014), 69-83.

HELFSTEIN, SCOTT; WRIGHT, DOMINICK. «Success, Lethality and Cell Structure Across the Dimensions of Al Qaeda». *Studies in Conflict and Terrorism* 34, nº 5 (2011), 367-382.

HELLMUTH, DORLE. «The Same Procedure As Every Year: U.S. Counterterrorism Policy Since 9/11». *Humanitas* 34, nº 2 (2021), 29-54.

HOFFMAN, BRUCE. Rethinking Terrorism and Counterterrorism Since 9/11. *Studies in Conflict and Terrorism* 25, nº 5 (2002), 303-316.

HOFFMAN, BRUCE. *Inside Terrorism* (3rd ed.). New York: Columbia University Press, 2017.

HUNTINGTON, SAMUEL P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Touchstone, 1997.

HUTCHISON, NICOLE; PYSTER, CRISTOPHER. «Al-Qaeda: Study of Decentralized Organization». *Technology*, 2008.

INGRAM, HARORO. «An Analysis of Islamic State's Dabiq Magazine». *Australian Journal of Political Science* 51, nº 3 (2016), 458-477.

JACKSON, BRIAN. «Groups, Networks, or Movements: A Command-and-Control-Driven Approach to Classifying Terrorist Organizations and Its Application to Al Qaeda». *Studies in Conflict and Terrorism* 29, nº 3 (2006), 241-262.

JACKSON, BRIAN. «Organizational Learning and Terrorist groups». En *Organizational Learning in the Global Context*, eds. M. Kenney y M. Leann, 175-188. New York: Routledge, 2017.

JELLOUN, BAUTISTA. Islamismo: Una Lectura Simplista del Corán. *ABC Dominical*, 1994.

JUERGENSMEYER, MARK. The Construction of Evil and the Violence of Purification. En *The Oxford Handbook of Religion and Violence*, eds. M. Kitts y M. Jerryson, 521-531. Oxford: Oxford University Press, 2013.

KHAIRULDIN, WAN. «Ethics of Mufti in the Declaration of Fatwa According to Islam» *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 20, nº 5 (2019), 1-6.

KAMOLNICK, PAUL. «Countering Radicalization and Recruitment to Al-Qaeda: Fighting the War of Deeds». *Strategic Studies Institute* 9, nº 14 (2014), 1-155.

KAMOLNICK, PAUL. *The Al-Qaeda Organization and the Islamic State Organization: History, Doctrine, Modus, Operandi, and US Policy to Degrade and Defeat Terrorism Conducted in the Name of Sunni Islam*. Strategic Studies Institute, United States Army War College, 2017.

KAUNERT, CHRISTIAN. «Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension» *Studies in Conflict & Terrorism* 33, nº 7 (2010): 652-671.

KAUNERT, CHRISTIAN; LEONARD, SARAH. «The Collective Securitisation of Terrorism in the European Union». *West European Politics* 42, nº 2 (2019), 261-277.

KAUNERT, CHRISTIAN; LEONARD, SARAH. «Collective Securitisation and Crisisification of EU Policy Change: Two Decades of EU Counterterrorism Policy». *Global Affairs* 7, nº 5 (2021), 687-693.

KEATING, VINCENT. «The Anti-Torture Norm and Cooperation in the CIA Black Site Programme». *The International Journal of Human Rights* 20, nº 7 (2016), 935-955.

KEGLEY, CHARLES W. *International Terrorism: Characteristics, Causes and Controls*. London: Palgrave Macmillan, 1990.

KHAN, ALAM Y RUIZ-ESTRADA, MARIO. «Globalization and Terrorism: An Overview». *Quality & Quantity* 51, nº 4 (2017), 1811-1819.

KIRAS, JAMES. «Terrorism and Globalization». En *The Globalization of World Politics*, eds. J. Baylis, S. Smith y P. Owens, 357-371. Oxford: Oxford University Press, 2017.

KLEIN, EZRA. «Bin Laden's War Against the Economy». *The Washington Post*, 3 de mayo de 2011. https://www.washingtonpost.com/blogs/ezra-klein/post/bin-ladens-war-against-the-us-economy/2011/04/27/AFDOPjff_blog.html

KLEIN, EZRA. «Osama Bin Laden Didn't Win, But He Was «Enormously Successful». *The Washington Post*, 2 de mayo de 2011. https://www.washingtonpost.com/business/economy/osama-bin-laden-didnt-win-but-he-was-enormously-successful/2011/05/02/AFexZjbF_story.html

KURTULUS, ERSUN. «Terrorism and Fear: Do Terrorist Really Want to Scare?». *Critical Studies on Terrorism* 10, nº 3 (2017), 501-522.

KYDD, ANDREW, Y WALTER, BARBARA F. «The Strategies of Terrorism». *International Security* 31, nº 1 (2006), 49-80.

LAHCEN, MAWASSI. «Moroccan Islamist Leader Says Religious Scholars Must Eliminate Zarqawism». *Magharebia* 7, nº 3 (2006), 71-103.

LAFREE, GARY Y DUGAN, LAURA. «Evolution of Global Terrorism: The Growing Lethality of Attacks». En *Peace and Conflict*, eds. D. Backer, R. Bhavnani y P. Huth, 77-87. London: Routledge, 2017.

LAMOTHE, DAN. «The Fight Against the Islamic State Just Entered a New Phase—And It Could Grow Soon». *The Washington Post*, 20 de enero de 2016. <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2016/01/20/fight-against-the-islamic-state-enters-a-new-phase-with-pledge-from-seven-countries/>

LINZER, DAFNA. «Poll Shows Growing Arab Rancor at United States». *The Washington Post*, 23 de julio de 2004. <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2004/07/23/poll-shows-growing-arab-rancor-at-us/1849da22-c3e9-46e2-9a76-13dde13462b9/>

LISTER, TOM. «Al Qaeda Needs a New Leader after Zawahiri's Killing. Its Bench Is Thinner than It Once Was». *CNN Online Edition*, 2 de Agosto de 2022. <https://edition.cnn.com/2022/08/02/middleeast/al-qaeda-new-leader-options-intl/index.html>

LOVELUCK, LOUISA. «Austerity Bites As Islamic State's Oil Income Hit by US-Led Bombing Campaign». Daily Telegraph, 7 de diciembre de 2016. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/islamic-state/12038102/Austerity-bites-as-Islamic-States-oil-income-hit-by-US-led-bombing-campaign.html>

MACKENZIE, ALEX Y KAUNERT, CHRISTIAN. «Still the Absent Friend? The European Union's Global Counter-Terrorism Role After Twenty Years». *Global Affairs* 7, nº 5 (2021), 615-630.

MALINOWSKI, TOM. «Restoring Moral Authority. Ending Torture, Secret Detention and the Prison at Guantamo Bay». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 618, nº 1 (2008), 148-159.

MALVESTI, MICHELE L. «Bombing Bin Laden: Assessing the Effectiveness of Air Strikes as a Counter-Terrorism Strategy». *The Fletcher School of Law and Diplomacy* 26, nº 2 (2002), 17-29.

MANASSERO, MARÍA SOLEDAD. «El Neo-fundamentalismo Islámico y el 11-S». *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, 2010.

MARCH, ANDREW Y REVKIN, MARA. «Caliphate of Law: ISIS' Ground Rules». *Foreign Affairs* 94, nº 2 (2015), 111-118.

MARTÍN, JAVIER. *Estado Islámico: Geopolítica del Caos*. España: Los Libros de la Catarata, 2019.

MASRALI, NABILA. «Counter-Terrorism: Third EU-UN High Level Dialogue». *European External Action Service - EEAS*, 3 de diciembre 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/counter-terrorism-third-eu-un-high-level-dialogue_en

MEDERO, GEMA. «Las Fuentes de Financiación Legales e Ilegales de los Grupos Terroristas». *Revista Política y Estrategia*, nº 112 (2008), 50-75.

MEDERO, GEMA. «La Organización de Al Qaeda: Antes y Después del 11-S. De Una Estructura Jerarquizada a Una en Red». *Revista Política y Estrategia*, nº 113 (2009), 191-204.

MERCADO, ASael. «Mundialización y Terrorismo: La Sociedad del «Riesgo Mundial». *Convergencia* 13, nº 42 (2006), 217-246.

MERCADO, ASael, VELÁSQUEZ, GUILLERMO Y GARCÍA, JORGE. «La Crisis del Orden Mundial. Globalización y Terrorismo». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 4, nº 1 (2009), 129-158.

MISHAL, SHAUL Y ROSENTHAL, MAOZ. «Al Qaeda as a Dune Organization: Toward a Typology of Islamic Terrorist Organizations». *Studies in Conflict and Terrorism* 28, nº 4 (2005), 275-293.

MOGHADDAM, FATHALI. *How Globalization Spurs Terrorism: The Lopsided Benefits of «One World» and Why That Fuels Violence*. Westport: Praeger Security International, 2008.

MOGHERINI, FEDERICA. «The EU Internal-External Security Nexus: Terrorism as an Example of the Necessary Link Between Different Dimensions of Action». *EU Global Strategy Conference*, Barcelona, 2015.

MOLANO, ANDRÉS. «Terrorismo: Recurrencia, Causalidad y Expansión». *Criterio Libre* 8, nº 13 (2010), 253-272.

MONAR, JÖRG. «EU Counter-Terrorism 20 Years After 9/11: «Common Threat» and «Common Response»?». *Global Affairs* 7, nº 5 (2021), 631-648.

MORILLO, JACOBO. «ISIS: La Última Evolución del Terrorismo». *Instituto Español de Estudios Estratégicos: Boletín IEEE* 7, nº 4 (2016), 587-607.

MUSTAFA, HAMZA. «Inghimasis: Fourth Generation of ISIS's Bombers». *Asharq al-Awsat*, 10 de julio de 2016. <https://eng-archive.aawsat.com/hamzamustafa/features/inghimasisfourth-generation-iss-bombers>

NAPOLEONI, LORETTA. *El Fénix Islamista: El Estado Islámico y el Rediseño de Oriente Próximo*. Barcelona: Paidós, 2015.

NELLEMAN, COLE Y HENRIKSEN ROBERT. *World Atlas of Illicit Flows*. Ginebra: RHIPTO–INTERPOL Assessment, 2018.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC). *Transnational Organized Crime in West Africa. A Threat Assessment*, 2013. <https://www.undoc.org/documents/data-and-analysis/tocta/West-Africa-TOCTA/2013/EN.pdf>

OFICINA DEL DIRECTOR DE INTELIGENCIA NACIONAL. *Letter From al-Zawahiri to al-Zarqawi*, 2005. https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm

OFICINA DEL SECRETARIO DE PRENSA. *The Future of Our Fight Against Terrorism. Remarks of President Barack Obama—As Prepared for Delivery*. The White House, National Defense University, 2013. <https://legaltimes.typepad.com/files/obama-speech.pdf>

OFICINA DEL SECRETARIO DE PRENSA. *Statement by the President on ISIL. Remarks of President Barack Obama*. The White House, National Defense University, 2014. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>

OLECH, ALEKSANDER K. «Cooperation Between NATO and the European Union Against Hybrid Threats with a Particular Emphasis on Terrorism». *Instytut Nowej Europy*, 2021.

ONWUDIWE, IHEKWOABA, D. *The Globalization of Terrorism*. Routledge: Taylor & Francis, 2018.

OREHEK, EDWARD. «Understanding the Terrorist Threat: Policy Implications of a Motivational Account of Terrorism». *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences* 1, nº 1 (2014), 248-255.

PATTERSON, DAVID. «Islamic Jihadism: The Legacy of Nazi Antisemitism». In: *Judaism, Antisemitism, and Holocaust: Making the Connections*, ed. D. Patterson, 165-184. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

PEMBERTON, ANTONY. «Al Qaeda and Vicarious Victims: Victimological Insights into Globalized Terrorism». En *The New Faces of Victimhood: Globalization, Transnational Crimes and Victim Rights*, ed. R. Letschert y J. J. Dijk, 233-252. New York: Springer, 2011.

PERIANES, ANA. «Surgimiento y Evolución del Terrorismo Yihadista en Irak tras la Invasión Estadounidense del País en 2003». *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 9 (2015), 170-178.

PETER, HILLARY A. «From Hijrah to Khilafah: Reticence, Redemption and ISL's Recruitment Strategy». *International Journal of Communication* 13, nº 4 (2019), 18-43.

PLEBANI, ANDREA. *New (and Old) Patterns of Jihadism: Al-Qa'ida, the Islamic State and Beyond*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale: Milan, 2015.

PIAZZA, JAMES A. «Is Islamist Terrorism More Dangerous? An Empirical Study of Group Ideology, Organization, and Goal Structure». *Terrorism and Political Violence* 21, nº 1 (2009), 62-88.

POMERANTZ, STEVEN L. «The FBI and Terrorism». *FBI Law Enforcement Bulletin* 56, nº 11 (1987), 12-17.

PRIEGO, ALBERTO. «El Estado Islámico. ¿Segunda Parte de Al-Qaeda o Algo Nuevo?». *Revista Razón y Fe* 270, nº 1393 (2014), 491-504.

PRIEGO, ALBERTO. La Evolución del Terrorismo de Al Qaeda al ISIS: Organización, Metodología y Perfiles. *Razón y Fe* 279, nº 1437 (2019), 35-48.

PUAR, JASBIR K. «On Torture: Abu Ghraib». *Radical History Review* 205, nº 93 (2005), 13-38.

QUATRESOLS, XAVIER. EU and UN Deepen Cooperation on Counter-Terrorism. *External Action Service-EEAS*, 8 de marzo de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-un-deepen-cooperation-counter-terrorism_en

RANSTORP, MAGNUS. «The Virtual Sanctuary of Al-Qaeda and Terrorism in the Age of Globalization». En *International Relations and Security in the Digital Age*, eds. J. Eriksson y G. Giacomello, 51-76. London: Routledge, 2007.

RAPOPORT, DAVID C., Cronin, Audrey Kurth y Ludes, James. «The Four Waves of Modern Terrorism». En *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, eds. A. Kurth y L. James, 3-11. Washington DC: Georgetown University Press, 2004.

REINARES, FERNANDO. *El Nuevo Terrorismo Islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid: Temas de Hoy, 2004.

REINARES, FERNANDO Y GARCÍA-CALVO, CAROLA. «Significado y Alcance de la Yihad Terrorista Individual». *Real Instituto Elcano*, 2013. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/comentario-reinares-garciacalvo-yihad-terrorista-individual.pdf>

REINARES, FERNANDO. «OTAN, Nuevo Concepto Estratégico y Antiterrorismo». *Real Instituto Elcano*, 2022. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/otan-nuevo-concepto-estrategico-y-antiterrorismo/>

REVELL, LYNN. «Counter-Terrorism Law: Prevent Duty Through the Lens of Bauman's Liquid Modernity». *Sociology* 44, nº 4 (2018), 678-694.

RICHARDSON, LOUISE. *The Roots of Terrorism* (Vol. 1). New York: Routledge, 2016.

RIVINIUS, JESSICA. «Recommendations to Counter Violent Extremism: New Report Offers Framework to Law Enforcement, Government Agencies and Community Members». *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*, 2015.

ROJAS, EMERSSON. «Las Nuevas Guerras: Un Enfoque Desde las Estructuras Organizacionales». *Papel Político* 11, nº 1 (2006), 305-352.

ROMERO-RAMÍREZ, ANTONIO Y TROYANO-RODRÍGUEZ, YOLANDA. «Las Raíces Socioestructurales del Terrorismo Fundamentalista Islámico». *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* 62, nº 2 (2013), 181-198.

ROSE, ADAM Y BLOMBERG, BROCK. S. «Total Economic Consequences of Terrorist Attacks: Insights from 9/11». *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 16, nº 1 (2010), 32-54.

ROY, OLIVIER. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*. New York: Columbia University Press, 2006.

RUBIN, BARRY. *Anti-American Terrorism and the Middle East: A Documentary Reader*. New York: Oxford University Press, 2002.

SAGEMAN, MARC. *Understanding Terror Networks*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2004.

SALAMA, SAMMY. «Does Intent Equal Capability? Al-Qaeda and Weapons of Mass Destruction». *Nonproliferation Review* 12, nº 3 (2005), 36-74.

SALAS, L. «El Sistema de Justicia en la Lucha contra el Terrorismo en los Estados Unidos: Seguridad Nacional y Derechos Fundamentales». *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico* 2, nº 1 (2007), 235-262.

SANZ, ALBA. El Terrorismo Yihadista del Sahel se Extiende al Magreb. *Atalayar—Entre Dos Orillas*, 2022.

SCANLON, MICHAEL. «How to Win Hearts and Minds in Combating Jihadism: A New Theory of Narrative». *American Intelligence Journal* 38, nº 2 (2021), 38-45.

SCHEUER, MICHAEL. *Through Our Enemies' Eyes: Osama Bin Laden, Radical Islam and the Future of America* (1st Edition). Virginia: Potomac Books, 2003.

SCOUT, JOHNSON. *The Psychology of Terrorism*. Praeger Security International, 2002.

SCREMIN, NICOLÒ. «Ideology, Structure and *Modus Operandi*: Comparing Terrorist Organizations». *Peace Operations Training Institute*, 2017.

SHAMIR, RONEN. «Without Borders? Notes on Globalization as a Mobility Regime». *Sociological Theory* 23, nº 2 (2005), 197-217.

SHEPHERD, ALISTAIR J. K. «EU Counterterrorism, Collective Securitization, and the Internal-External Security Nexus» *Global Affairs* 7, nº 5 (2021): 733-749.

SHELLY, LOUISE. «El Financiamiento del Terrorismo». *Revista de Análisis Jurídico Urbe et Ius* 2, nº 4 (2005), 1-11.

SELAS, MANUEL. «La Brújula Estratégica de la Unión Europea y el Concepto Estratégico de la OTAN: ¿Las Dos Caras de Una Misma Moneda?» *Cuadernos de Estrategia*, nº 211 (2022), 97-112.

SERVITKA, XAVIER. «El Estado Islámico y la Organización Administrativa del Califato a Nivel Provincial». *Análisis GESI* 8, nº 3 (2015), 1-29.

SINNAR, SHIRIN. «Separate and Unequal: The Law of Domestic and International Terrorism». *Mich. Law Review* 117, nº 72 (2018), 1113-1174.

SMITH, PAUL J. «Transnational Terrorism and the Al Qaeda Model: Confronting New Realities». *The US Army War College Quarterly: Parameters* 32, nº 2 (2002), 13-38.

SPERLING, JAMES Y WEBBER, MARK. «The European Union: Security Governance and Collective Securitisation». *West European Politics* 42, nº 2 (2019), 228-260.

STALINSKY, STEVEN Y SOSNOW, RAYMOND. «From Al-Qaeda to the Islamic State (ISIS). Jihadi Groups Engage in Cyber Jihad: Beginning with 1980s Promotion of Use of Electronic Technologies Up to Today's Embrace of Social Media to Attract a New Jihadi Generation». *The Middle East Media Research Institute, Jihad and Terrorism Studies* 19, nº 3 (2014), 56-78.

STERIO, MILENA. «The United States' Use of Drones in the War on Terror: The (Il)Legality of Targeted Killings Under International Law». *Case Western Reserve Journal of International Law* 45, (2012), 197-214.

TOGUSLU, ERKAN. «Caliphate, Hijrah and Martyrdom as Performative Narrative in ISIS Dabiq Magazine». *Politics, Religion and Ideology* 20, nº 1 (2019), 94-120.

TOWNSHEND, CHARLES. *Terrorism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2002.

UNIÓN EUROPEA, *Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea* (2010).

UNIÓN EUROPEA, *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, Relativa a la Lucha contra el Terrorismo y por la que se Sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se Modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo* (2017).

URREGO, LUIS CARLOS. *El Estado Islámico, Más que Una Organización Terrorista Común*, 2019. https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/32188/UrregoRodr%C3%ADguezLuisCarlos2019_Art%C3%ADculo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

VALENZUELA, ERNESTO. «Terrorismo y Fundamentalismo». *Revista Chilena de Economía y Sociedad* 5, nº 2 (2012), 41-51.

WALT, VIVIANNE. «How Guns and Oil Net ISIS \$1 Million a Day». *Fortune*, 24 de julio de 2014. <https://fortune.com/2014/07/24/isis-guns-oil/>

WEBER, MARÍA DOLORES. «El Fundamentalismo Islámico en Europa en las Últimas Décadas del Siglo XX». *Boletín de Información* 2, nº 279 (2001), 91-113.

WEZEMAN, PETER. «Arms Transfers and the Use of Force Against the Islamic State». En *SIPRI Yearbook 2015: Security and Conflicts. The Armed Conflicts in Syria and Iraq*, 48-72. Stockholm International Peace Research Institute, 2015.

WIDIATMAJA, AJI, Y RIZQI, FAJRIA H. «The Rise of Non-State Actors in Globalization and Democratization Era: Terrorist Group versus State Actors». *Journal Sentries* 2, nº 2 (2019), 47-62.

WIGHT, COLIN. «Theorising Terrorism: The State, Structure and History». *International Relations* 23, nº 1 (2009), 99-106.

WINTER, CHARLIE. «Documenting the Virtual «Caliphate». *Quilliam Foundation* 33, nº 1 (2015), 14-29.

WINTER, CHARLIE. *The Virtual «Caliphate”: Understanding Islamic State’s Propaganda Strategy*. London: Quilliam, 2015.

WINTER, CHARLIE. «The Islamic State Brand: Marketing and Communicating the New Jihadism». *IEMed Mediterranean Yearbook 2016*, 306-309, 2016.

WITTENDORP, STEF. «Unpacking «International Terrorism”: Discourse, the European Community and Counter-Terrorism». *Journal of Common Market Studies* 54, nº 5 (2016), 1233-1249.

YAYLA, AHMET S. «Telegram: The Mighty Application that ISIS Loves». *International Center for the Study of Violent Extremism* 9, nº 2 (2017), 100-124.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El mercado del gas en la UE: la crisis energética
actual y sus posibles soluciones. Especial énfasis
en el hidrógeno verde**

Jasmina Martín Ruiz

Madrid, septiembre de 2022

DEDICATORIA

*A mi madre y a Álvaro,
por su constante apoyo*

AGRADECIMIENTOS

Quiero dar las gracias a todos los profesores y profesoras de la Escuela Diplomática por todo el conocimiento que nos han brindado este año, sin el cual este trabajo no hubiese sido posible.

RESUMEN

El estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 ha vuelto a poner de actualidad el debate sobre la seguridad energética de la Unión Europea, subrayando una situación de dependencia que, en el caso concreto del gas natural, ya había hecho saltar las alarmas en varias ocasiones, ante una amenaza real de desabastecimiento causada por tensiones geopolíticas externas. El presente trabajo se centra en el estudio del mercado del gas en la Unión Europea a la luz de la crisis energética actual y a través de informes y datos estadísticos, con el objetivo de analizar qué medidas se deben tomar para fortalecer la seguridad del suministro. De entre la batería de soluciones que se exponen en el trabajo destacan el aumento de las reservas; el acceso a nuevos suministros; la utilización de fuentes de energía alternativas; y posibles reducciones en la demanda. Por último, en la investigación se da un énfasis particular a una tecnología que ahora se encuentra en auge, el hidrógeno verde.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, seguridad energética, crisis energética actual, dependencia energética, diversificación de suministro, gas natural, hidrógeno verde.

ABSTRACT

The outbreak of war in Ukraine in February 2022 has brought the debate on energy security in the European Union back to the forefront, highlighting a situation of dependence which, in the specific case of natural gas, has already been warned of on several occasions, in the face of a real threat of shortages caused by external geopolitical tensions. This paper focuses on the study of the gas market in the European Union in the light of the current energy crisis and through reports and statistical data, with the aim of analyzing what measure should be taken to strengthen security of supply. Among the battery of solutions outlined in the academic work are the increase in reserves; access to new supplies; the use of alternative energy sources; and through reductions in demand. Finally, the research places particular emphasis on a technology that is now on the rise, green hydrogen.

KEY WORDS: European Union, energy security, current energy crisis, energy dependence, supply diversification, natural gas, green hydrogen.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Es innegable afirmar que cualquier sociedad requiere de energía para mantener unas condiciones de vida aceptables y dignas. No obstante, el problema está en su escasez y en la dificultad de obtener de forma rentable recursos energéticos, generando todo tipo de desafíos, desde los meramente económicos hasta los abiertamente bélicos. Es por esto por lo que, el panorama energético mundial y, en especial, el de los combustibles fósiles se ha visto siempre influenciado por la geopolítica. Prueba de ello, es la crisis energética en la que la Unión Europea está sumida, que pone de manifiesto la relevancia de la geopolítica en el suministro y en el precio de los combustibles fósiles y, en particular, del gas natural¹.

La crisis política y diplomática surgida a principios de 2022 entre Rusia y los países miembros de la OTAN ha creado un clima de inestabilidad energética en la Unión Europea, por la dependencia existente a las exportaciones rusas de gas, que representan casi el 50% del total del consumo europeo de este combustible, principalmente a través del gasoducto Nord Stream 1, seguido de Noruega y Argelia, con una cuota de mercado del 20,5% y el 11,6% respectivamente². La gran dependencia energética exterior de la Unión Europea y, en particular, a países como Argelia o Rusia evidencia la profunda problemática a la que se enfrenta, fuertemente condicionada a los riesgos geopolíticos que van surgiendo, siendo incapaz de amortiguar eficientemente los problemas de suministro.

Por tanto, la seguridad de suministro energético es uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea y una prioridad política desde el estallido de la guerra de Ucrania en febrero de 2022. Y es que, las distintas sanciones que se han impuesto a Rusia, principal proveedor de gas natural de la Unión Europea, en respuesta a la agresión militar contra Ucrania, están dañando fuertemente la seguridad energética de la región. Esta situación de inseguridad

¹ Pedro Baños, «Capacidad económica: el verdadero poder», en *El dominio mundial: elementos del poder y claves geopolíticas*, (Editorial Ariel, 2018), 57–86.

² Eurostat, «Shedding light on energy in the EU», Interactive Edition, 2022.

energética pone de relieve la necesidad de priorizar las políticas en materia de seguridad energética y de encontrar soluciones alternativas para evitar el desabastecimiento en la Unión Europea.

En este contexto, este trabajo de fin de máster analiza el mercado de gas natural de la Unión Europea y, en concreto, en España, con el objetivo último de averiguar cómo puede la Unión Europea conseguir una mayor seguridad de suministro energético, en medio de una crisis bélica que agrava una dependencia energética preexistente y que ya se ha convertido en un riesgo sistémico. Para ello, se analiza en primera instancia la estructura del mercado del gas natural de la Unión Europea y el caso concreto de España —a través de informes y datos estadísticos oficiales—, para después ofrecer una batería de soluciones a la crisis energética en la que la UE se encuentra sumida, dándole un énfasis particular a una tecnología que ahora se encuentra en auge, el hidrógeno verde.

Asimismo, este trabajo académico se realiza en un año muy significativo para estudiar el mercado gasista de la Unión Europea, pues es el año en el que la inestabilidad energética se ha hecho más latente que nunca por los acontecimientos bélicos ocurridos en Ucrania. Por otro lado, esta es un área que siempre ha suscitado especial interés a la autora, quien hace dos años realizó un trabajo de fin de grado sobre el conflicto de Ucrania y Rusia desde la perspectiva del derecho internacional público y, ahora, ve más necesario que nunca, analizar una de las mayores consecuencias que este conflicto ha causado en la Unión Europea, la inseguridad energética.

Este trabajo académico tiene la finalidad última de analizar las oportunidades para maximizar la seguridad energética de la Unión Europea, a la luz de los acontecimientos históricos recientes. La principal dimensión de seguridad energética para los países consumidores es la de seguridad de abastecimiento; por ello, se estudiará la seguridad de abastecimiento de los Estados miembros desde dos dimensiones distintas: el ámbito interno, analizando el desarrollo de la infraestructura de interconexión, así como el aumento de las reservas, la disminución de la demanda interna y el desarrollo de fuentes de energía alternativas; y la dimensión exterior, examinando la posibilidad de diversificar el origen del suministro energético para conseguir mayor seguridad. Por último, se hará un especial hincapié al hidrógeno verde, un vector energético que aspira a ser una de las soluciones más viables a la dependencia energética que sufre la Unión Europea.

Capítulo II

MERCADO DEL GAS EN LA UNIÓN EUROPEA

1. El gas natural

El gas natural consiste en una mezcla de gases, en proporciones variables, pero donde el metano constituye el elemento principal con un porcentaje superior al 95%. Entre las características del gas natural destacan la ausencia de toxicidad y su menor densidad respecto al aire. El gas natural proviene de la degradación de materia orgánica y se extrae de formaciones que pueden hallarse encima de yacimientos petrolíferos o en reservas independientes y aisladas de otras materias primas. El componente fundamental del gas natural, el metano, también puede producirse mediante la fermentación bacteriana de la materia orgánica procedente de aguas residuales, residuos sólidos urbanos, compost y biomasa, y es la base para obtener el biometano, una fuente de energía renovable sin apenas huella de carbono y con previsiones esperanzadoras³.

El gas natural se utiliza como fuente de energía para varios usos, entre los que destacan: calefacción, aire acondicionado, agua caliente sanitaria y cocción para usos comerciales y domésticos; generación de electricidad a través de las centrales de ciclo combinado; combustible para buques y transporte marítimo; combustible para vehículos terrestres; y, procesos industriales y fabricación de abonos. Además, el gas natural desempeña una función vital tanto en el mantenimiento de la estabilidad de la red eléctrica, especialmente en países que dependen de la energía eólica y solar —de carácter fundamentalmente intermitente—, como en la transición hacia una economía descarbonizada —por sus menores emisiones relativas respecto de otras fuentes fósiles de energía—⁴.

Gran parte de las reservas de gas natural que existen en nuestro planeta están situadas en zonas remotas, donde carecen de demanda local y el transporte del

³ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, «El gas natural», sitio web del Gas Natural.

⁴ Vaclav Smil, «El gas natural en el nuevo mundo energético», Fundación Naturgy, 2021.

gas a través de gasoductos, en ocasiones, no es rentable. Sin embargo, gracias a los avances tecnológicos de los últimos años han hecho técnica y económicamente viable el transporte del gas en fase líquida —enfriado a $-160\text{ }^{\circ}\text{C}$ —, mediante buques metaneros, conocido como gas natural licuado (GNL). La mayor parte del GNL está casi asegurada en contratos a largo plazo y tiene como destino Asia. Estos contratos de largo plazo suelen estar vinculados al petróleo y suponen el grueso de las importaciones y exportaciones de gas natural. Sin embargo, la escasez de gas está dando protagonismo a las compras al contado y a los contratos a corto plazo, que sirven para equilibrar los desajustes por un aumento inesperado del consumo. Ahora bien, el auge que se está experimentando del gas al contado, ante los bajos niveles de inventarios, es lo que está disparando el precio de este combustible⁵.

Por otro lado, el otro sistema de transporte de gas entre dos puntos es el gasoducto, que puede estar enterrado en la superficie terrestre o en el fondo de los océanos, y su capacidad de transporte depende de la diferencia de presión entre sus extremos y de su diámetro. Los gasoductos proveen una seguridad de suministro y una estabilidad en precio que no ofrece el mercado del GNL, pero está condicionada muchas veces a factores geopolíticos. Ejemplo de ello, es la decisión del presidente de Argelia, Abdelmayid Tebún, en octubre de 2021, de rescindir el contrato con Marruecos que permitía el transporte de gas hacia España mediante el gasoducto Magreb–Europa (GME)⁶. Esta medida fue tomada tras romper las relaciones diplomáticas de Argelia con Marruecos, como consecuencia del Sáhara Occidental, y cuyo principal perjudicado fue España por su dependencia energética a Argelia. Otro ejemplo que ilustra los riesgos geopolíticos a los que están condicionados los gasoductos, es el caso del gasoducto Nord Stream 1, cuyo flujo de gas con Europa se ha ido suspendiendo por parte Rusia —a través de la empresa gasista rusa Gazprom— desde el inicio de la guerra de Ucrania en febrero de 2022⁷.

2. El mercado de gas natural de la Unión Europea

Según datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat)⁸, en 2020, la Unión Europea importó el 57,5% de la energía que consumió, ya que su propia producción y los cambios de existencias solo satisfacían el 42,5% de sus necesidades. El mix energético de la UE en 2020 estuvo compuesto por un 34, 5%

⁵ Luis Óscar Moreno, «La geopolítica del gas: el Magreb y el suministro energético en España», Boletín Económico de ICE 3141, noviembre de 2021. DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2021.3141.7318>

⁶ Francisco Peregil, «Argelia corta el mayor de sus gasoductos con España por la crisis con Marruecos», El País, 1 de octubre de 2021.

⁷ Miguel Fernández, «Rusia cierra el Nord Stream 1 y corta el flujo de gas con Europa hasta nuevo aviso alegando una fuga de aceite», Huffpost, 2 de septiembre de 2022.

⁸ *Op. cit.*

de petróleo y sus derivados, un 23,7% de gas natural, un 17,4% de renovables, un 12,7% de energía nuclear y un 10,5% de combustibles fósiles sólidos. No obstante, cabe mencionar que este reparto entre las diferentes fuentes de energía varía considerablemente entre los diferentes Estados miembros. Así, el petróleo y sus derivados suponen una parte significativa de la energía total disponible, sobre todo en pequeños países como Chipre (90%), Malta (87%) y Luxemburgo (65%). Por su parte, el gas natural representa más de un tercio en Italia (39%) y en los Países Bajos (37%), mientras que el carbón representa el 60% en Estonia y el 43% en Polonia. La energía nuclear representa el 41% en Francia y el 31% en Suecia, y las renovables el 41% en Suecia y el 37% en Letonia⁹. En el caso concreto de España, en 2021 —según el balance provisional del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico— los derivados de petróleo se situaron a la cabeza en energía primaria con un 42,4%, seguidos de un 25,1 % correspondiente al gas, un 16,6% a las renovables, un 12,6% a la energía nuclear y apenas un 2,9% al carbón¹⁰.

En lo que respecta al gas natural, la UE tuvo una tasa de dependencia de las importaciones del 83,6% en 2020, con importaciones de 400.600 millones de metros cúbicos. Además, en 15 de los 27 Estados miembros, dicha dependencia superó el 90%. El gas natural representa actualmente una cuarta parte del consumo energético global de la UE y alrededor del 26% de ese gas se utiliza en el sector de la generación de electricidad (incluidas las centrales de producción combinada de calor y electricidad), y del 23% en la industria. La mayor parte del resto se utiliza en los sectores residencial y de servicios, principalmente para la calefacción de los edificios. La demanda de gas de la UE es de unos 400.000 millones de metros cúbicos (bcm) y, según las políticas actuales, se prevé que se mantenga relativamente estable en los próximos años. Además, se pronostica que la producción nacional de gas disminuya, lo que probablemente repercutirá en las importaciones de gas. Al mismo tiempo, las políticas diseñadas para contribuir a la consecución de los objetivos energéticos y climáticos de 2030, como la mejora de la eficiencia energética en la calefacción y la industria, pueden dar lugar a un descenso del uso general del gas en toda la UE¹¹.

Tal y como establece el Fondo Monetario Internacional en su informe *Natural Gas in Europe: the Potential Impact of Disruptions to Supply*¹², el mercado de gas natural de la UE no está totalmente integrado. Los flujos de gas por gasoducto representan el 61% del total de las importaciones de gas de la UE y llegan a Eu-

⁹ Juan Carlos Giménez, «El gas en Europa: en busca de la seguridad energética», *Sedigas* 163 (2022), 20–30.

¹⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, «Estadísticas y balances energéticos», sitio web del Ministerio.

¹¹ Gabriel Di Bella, Mark J Flanagan, Karim Foda, Svitlana Maslova, Alex Pienkowski, Martin Stuermer, Frederik G Toscani, «Natural Gas in Europe: The Potential Impact of Disruptions to Supply», Fondo Monetario Internacional, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5089/9798400215292.001>

¹² *Ibid.*, 5.

ropa a través de Rusia, Noruega, el Reino Unido, el norte de África y la región del Caspio. Los gasoductos rusos entran a Europa a través de cuatro vías principales: i) Nord Stream 1, gasoducto submarino que conecta directamente Rusia y Alemania a través del Mar Báltico, y cuya segunda fase está concluida, pero en suspenso como parte de las sanciones derivadas de la guerra; ii) Yamal, conecta los yacimientos de la península homónima con Alemania, a través de Bielorrusia y Polonia; iii) Ucrania, a través de la red de gasoductos que atraviesan territorio ucraniano con punto de llegada en territorio de la UE; y, iv) TurkStream, que atraviese el Mar Negro y recorre un tramo por el norte de Turquía hasta llegar a Grecia y que abastece también a Bulgaria, Macedonia del Norte y Rumanía. Por otra parte, el gas noruego entra a través de Alemania, los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido y Dinamarca, una vez finalice la construcción del gasoducto del Báltico (hacia Polonia) a finales de este año 2022¹³. El gas del norte de África y de Azerbaiyán entra por España, Italia, Grecia y Turquía —quién, además, recibe gas de Irán—. En total, los gasoductos no rusos representan actualmente el 30% de la capacidad total de importación de gas, mientras que los gasoductos rusos representan el 42% y las terminales de importación de GNL otro 28% de la capacidad de importación. La utilización de la capacidad de gasoductos fue del 81% desde Noruega en 2021 y del 50–60% desde otros países no rusos¹⁴.

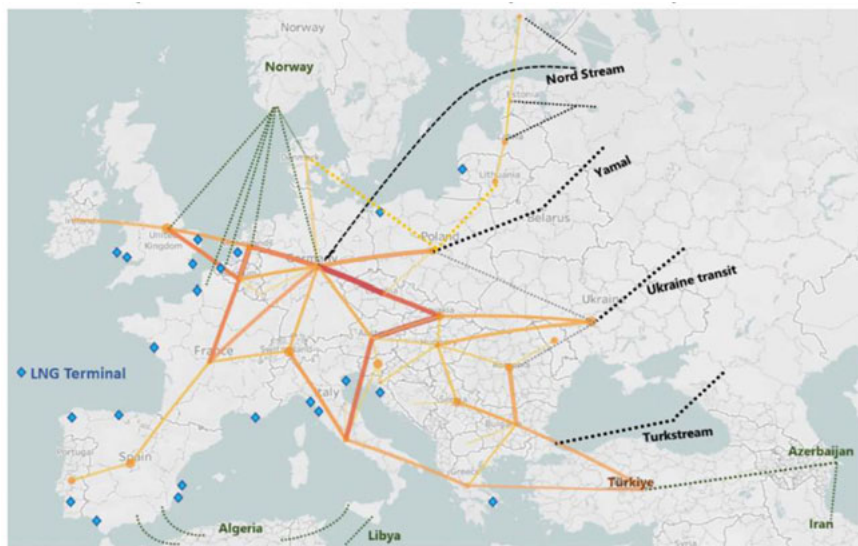


FIGURA 1. Capacidad de transmisión transfronteriza y puntos de importación.

FUENTE: FMI (2022).

¹³ Polonia tiene previsto utilizar este gasoducto para compensar totalmente sus importaciones de gas ruso a partir de enero de 2023.

¹⁴ Debido a que los gasoductos no suelen funcionar al 100% de su capacidad durante todo el año por cierres de mantenimiento, la capacidad de facto puede ser inferior a la declarada.

Por otro lado, el Gas Natural Licuado de la Unión Europea se importa a través de varias terminales de importación y regasificación de GNL. La capacidad de importación de GNL representa el 28% de la capacidad total de importación de gas y en el año 2021 se utilizó hasta el 39% de la capacidad declarada. Sin embargo, no toda la capacidad declarada es utilizable —debido a limitaciones técnicas como la demanda estacional, el mantenimiento y las redundancias del sistema— y parte de la capacidad no está conectada de forma efectiva a Europa central —por ejemplo, el problema de conectividad de las terminales de importación de GNL de España y Portugal con el resto de Europa—. Las importaciones de GNL han aumentado considerablemente en los últimos meses: en abril de 2022, el 66% de la capacidad total diaria declarada de envío de GNL se utilizó de media en Europa, y el 78% fuera de España. En cuanto a origen de las importaciones del GNL importado por vía marítima, Rusia se posicionó en 2021 como tercer país de origen, con un 20% del total transportado por buques gaseros a puertos europeos, tan solo por detrás de los EEUU (26%) y Catar (24%)¹⁵.

Por el momento, la infraestructura existente parece haber acomodado las interrupciones parciales del gas ruso a determinados países. Ya se han interrumpido las entregas de gas ruso a Polonia, Bulgaria, Finlandia, Dinamarca y los Países Bajos, y se han reducido a Alemania, Italia y Francia, entre otros. Polonia ha podido sustituir las importaciones rusas por importaciones de GNL gracias a un nuevo interconector con la terminal de GNL de Klaipeda, en Lituania, y a las interconexiones con otros países de la UE, especialmente Alemania. Bulgaria, por su parte, tiene capacidad para aumentar las importaciones de gas de Azerbaiyán y las de GNL a través de Grecia y Turquía. Finlandia espera que una terminal flotante de GNL recién alquilada compense totalmente las importaciones rusas a finales de este año 2022, Dinamarca recibe la mayor parte de sus flujos de Alemania, y los Países Bajos han podido importar de proveedores con acceso continuo al gas ruso¹⁶.

Sin embargo, la transmisión dentro de Europa está sujeta a algunas limitaciones técnicas, lo que significa que interrupciones mayores podrían fragmentar parcialmente el mercado. España, el mayor centro de GNL de la UE, con más del 35% de su capacidad de importación, sólo puede exportar el 10% de su capacidad de importación a Francia. Francia, a su vez, no puede transmitir a la mayoría de los sistemas de gas vecinos debido a los cuellos de botella en la transmisión norte-sur dentro de Francia, el tiempo necesario para invertir los flujos en los gasoductos desde Alemania (gradualmente hasta un año), y las restricciones reglamentarias y técnicas vinculadas a la odorización¹⁷. Los cuellos de botella nor-

¹⁵ *Op. cit.*

¹⁶ *Ibid.*, 7.

¹⁷ El gas francés contiene aditivos, principalmente químicos, para dar al gas un olor que ayude a identificar las fugas. Estos aditivos no se añaden al gas alemán porque son incompatibles con determinados procesos industriales.

te-sur tanto en Alemania como en Italia podrían no sólo limitar el intercambio dentro de estos países, sino restringir las importaciones hacia Europa Central y Oriental (en este último caso, restringiendo el potencial desvío de las importaciones españolas de GNL a través del norte de África a lo largo de los gasoductos existentes). Por último, el transporte desde Grecia e Italia hacia el sureste de Europa tiene en ambos casos una capacidad limitada. Con los flujos rusos ya reducidos en cerca de un 35% en lo que va de año en relación con el año pasado, los cuellos de botella en las infraestructuras empiezan a hacerse notar. La capacidad para hacer llegar el gas natural a Europa desde el Reino Unido y los gasoductos a través de Bélgica está al 100% de su capacidad y los precios mayoristas han empezado a divergir en los últimos meses¹⁸.

Por tanto, el mercado del gas natural en la actualidad está dominado por la volatilidad y las tensiones geopolíticas. Primero, porque la oferta de gas es cada vez más inelástica al estar constreñida por el compromiso de las principales economías y empresas de reducir sus inversiones en energías renovables. Segundo, por la concentración del suministro y el efecto de la geopolítica y es que, en la Unión Europea, los principales proveedores de gas natural son prácticamente cuatro:¹⁹ Rusia (46,8%), Noruega (20,5%), Argelia (11,6%) y EEUU (6,3%). En tercer lugar, por el creciente consumo gas en China, ya que este combustible fósil aspira a ser una energía puente imprescindible para cumplir con los compromisos medioambientales chinos —alcanzar el pico de emisiones antes de 2030, reducir la intensidad de emisiones de la economía china para entonces en un 65% con respecto a los niveles de 2005, que las renovables representen un 25% de su cesta energética para 2030 y aumentar su reforestación—. En cuarto lugar, la Agencia Internacional de la Energía²⁰ estima que será necesario invertir el equivalente del 2% del PIB mundial de aquí a 2030 en energías renovables para sustituir el modelo energético actual basado en las energías fósiles, aunque hasta el momento la inversión ha sido insuficiente.

En este contexto geoeconómico de tensiones y volatilidad en el mercado energético, es necesario tener en cuenta los nuevos retos para la seguridad del suministro que aparecen en esta transición energética y tratar de ofrecer soluciones adecuadas para contrarrestarlos.

3. El mercado de gas natural en España

A modo de introducción, tal y como apunta la Agencia Internacional de la Energía en su informe de España de 2021²¹, desde el punto de vista de la seguri-

¹⁸ *Op. cit.*

¹⁹ *Op. cit.*

²⁰ Agencia Internacional de la Energía, «World Energy Outlook 2021», 2021.

²¹ Agencia Internacional de la Energía, «Spain 2021: Energy Policy Review», 2021.

dad energética, aunque España sigue siendo muy dependiente del exterior para su energía —73% de dependencia en 2021—, sus fuentes de petróleo y gas están relativamente bien diversificadas y el gobierno dispone de sólidos marcos de respuesta de emergencia en caso de interrupción. A pesar de que las nuevas políticas y el aumento de la electrificación reducirán la dependencia de las importaciones de España, hay que vigilar el rápido cierre de instalaciones de carbón y nucleares en la próxima década, ya que podría aumentar la demanda de gas natural del país, especialmente si no se puede reemplazar por energías renovables en el corto plazo. Además, la interconectividad con otros países europeos es también un elemento crítico para que España mejore la seguridad del suministro. Mientras que los proyectos de electricidad con Portugal avanzan gracias al desarrollo del MIBGAS, la interconexión existente con Francia suele estar congestionada y los nuevos proyectos se han retrasado, lo que hace que España no pueda alcanzar sus objetivos de interconectividad de la UE.

Dicho lo anterior, es innegable afirmar que España cuenta con una posición geográfica estratégica, en especial, como punto de entrada a Europa y conexión con otros mercados como América. Cuenta también con dos sistemas de abastecimientos bien desarrollados: mediante gasoducto y por vía marítima, a través del gas natural licuado, cuyas importaciones suponen más del 60 % del gas que llega a España. En concreto, en lo que va de 2022, del total de las importaciones españolas de gas natural el 36,7% llegó a través de las interconexiones gasistas existentes y el 63,3% a través de buques metaneros en forma de gas natural licuado. Además, su suministro es el más diversificado de toda la Unión Europea, ya que recibe gas de 11 orígenes distintos, siendo sus principales proveedores: EEUU (32,1%), Argelia (24,4%), Nigeria (14,4%) y Rusia (10,9%)²². En este sentido, las importaciones de gas natural procedentes de EEUU hasta agosto de 2022 se han incrementado un 270,6% en relación con el mismo periodo del año anterior, mientras que las compras a Rusia han aumentado un 22,89% y a Nigeria un 53,8%. Por otro lado, las compras a Argelia se han reducido en un 41,17%, debido principalmente a la disminución de la llegada de gas natural por gasoducto²³.

Cabe mencionar que España es el país europeo con mayor capacidad de regasificación, con seis plantas operativas que suponen más del 35% de la capacidad de almacenamiento de GNL en Europa. Cuenta, además, con una amplia experiencia en la logística del GNL, desde el almacenamiento, a la carga y descarga de buques, carga de cisternas, y *know-how* asociado, y actualmente se está desarrollando un importante esfuerzo inversor para aumentar la capacidad de suministro de GNL en puertos. Por lo que respecta a los gasoductos España tiene en activo actualmente cuatro: el gasoducto Medgaz (Almería–Argelia); la conexión internacional con Francia (VIP Pirineos: Irún y Larrau) y la conexión internacional

²² EFE, «España duplica las compras de gas ruso y las de Argelia caen un 35% en plena crisis política», El Confidencial, 12 de septiembre de 2022.

²³ *Ibid.*, 9.

con Portugal (VIP Ibérico: Tuy y Badajoz). Por tanto, España posee unas infraestructuras energéticas y de transporte, incluyendo las portuarias, que constituyen una fortaleza estratégica. Así mismo, la Península Ibérica cuenta con un mercado organizado que genera una señal de precio —MIBGAS—, que aumenta la competencia efectiva, así como su transparencia y liquidez²⁴.

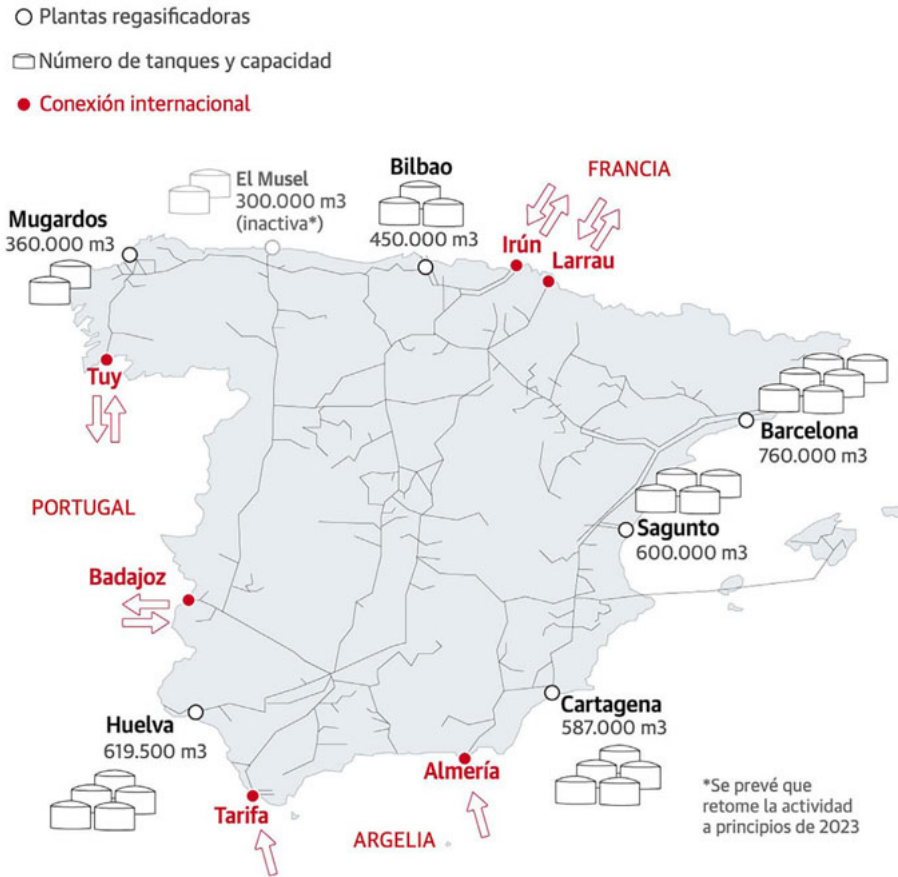


FIGURA 2. Localización de las plantas regasificadoras y las conexiones internacionales.
FUENTE: Diario Vasco (2022)

24 *Ibid.*, 9.

En este sentido, en España el gas es un actor principal por la diversidad del origen de suministro y por las magníficas infraestructuras de las que dispone el sistema gasista. Por tanto, España puede jugar un papel importante en el abastecimiento de gas a Europa, como *hub* de entrada de gas a Europa, que mejoraría la seguridad de suministro y la diversificación del abastecimiento europeo, incrementando los beneficios del mercado único en términos de precios y seguridad, y aumentando el poder negociador de Europa frente a terceros países productores²⁵.

Sin embargo, la falta de interconexiones gasísticas suficientes entre la Península Ibérica y el resto de Europa continental limita enormemente la capacidad de España para exportar al resto de Europa. La falta de interconexiones no solamente dificulta que el mercado del gas natural en la Península Ibérica sea todo lo líquido y transparente que sería deseable, a pesar del gran avance que ha supuesto la creación del MIBGAS, sino que también está creando problemas para el desarrollo de la regulación europea en materia energética. El bajo grado de interconexiones entre Estados miembros afecta en primera instancia a la competitividad del gas natural en España, pero también perjudica a la seguridad de suministro en el conjunto de Europa. La escasa capacidad de una serie de interconexiones clave impide que, en la actualidad, ante problemas en algunas de las principales fuentes de suministro del continente, los países afectados puedan recibir gas de fuentes alternativas. En concreto, una interconexión mayor entre la Península Ibérica y el resto de Europa permitiría, ante dificultades en el suministro de gas en Europa Oriental, mantener el abastecimiento al mercado europeo utilizando la capacidad de regasificación de GNL de España. Para una mejora en las interconexiones entre la Península Ibérica y el resto de Europa, el cambio no debe limitarse a la frontera entre España y Francia, sino también extenderse a la propia Francia, que en la actualidad está dividida en dos mercados prácticamente independientes y con dinámicas muy dispares²⁶.

En este contexto, a raíz de la disminución paulatina del flujo de gas proveniente de Rusia hacia el resto de Europa, se ha reabierto el debate sobre la resurrección del gasoducto MidCat que está enfrentando a tres de las grandes potencias de la Unión Europea. Por un lado, se sitúan España y Alemania como grandes defensores de reactivar el proyecto. Y por otro, Francia, parte implicada, que ha mostrado su rechazo. El proyecto plantea transportar gas desde la Península Ibérica hacia el norte de Europa, pero la negativa de Macron ha hecho que la iniciativa vuelva a estar en una vía muerta. España y Alemania han hecho frente común en su defensa, pero cada uno tiene intereses diferentes: España considera que es una oportunidad en el presente como alternativa al gas ruso a través de la

²⁵ Sergio López, «La Península Ibérica como *hub* de gas natural licuado», en *Hacia un nuevo modelo de mercado gasista en España*, coord. Antonio Eras Rey, ICE 2017, 61–73.

²⁶ *Ibid.*, 11.

vía argelina; y, Alemania se plantea el MidCat como el medio de transporte fundamental para el hidrógeno verde y como vía alternativa al gas ruso²⁷.

El Proyecto del gasoducto Midcat se planteó en 2005, con la idea de conectar Argelia —el país productor del combustible fósil—, la Península Ibérica a través de Almería y Francia, cruzando el Pirineo por el Empordà. Sin embargo, desde el 2012 la tubería acaba en Hostalric (Girona), donde finalizaron las obras iniciadas el año anterior para completar los 88 km de gasoducto desde Martorell (Barcelona). Para culminar el proyecto restan 225 km más de tubería hasta llegar al municipio francés de Barbaira, en Occitania y, por tanto, la hipotética puesta en marcha de la interconexión gasística en ningún caso sería inmediata. Se calcula que la construcción del último tramo tardaría aproximadamente tres años y que, por tanto, no resolvería la crisis a corto plazo y no está claro que pueda servir para transportar hidrógeno. Además, otra de las desventajas con las que cuenta este proyecto es su alto coste. La compañía española Enagás cifra en 370 millones la inversión necesaria para culminar los más de 100 km hasta la frontera francesa, entre la tubería y una estación de compresión para hidrógeno renovable, que en principio debería facilitar la transición hacia esa energía. A todo ello hay que añadir los 3.000 millones calculados por el Ministerio de la Transición Energética francés, tanto para conectar la tubería hasta Barbaira como para reforzar la interconexión gasística con el resto de Europa a través del territorio galo²⁸.

De otro lado, la capacidad del MidCat se situaría en entre 7,5 y 9 bcm (miles de millones de metros cúbicos al año) de gas, sólo una pequeña parte del consumo de la UE, que se situó en 412 bcm en 2021. Según datos de la Comisión Europea, del total sólo 50,6 bcm se produjeron en las fronteras comunitarias, mientras que de Rusia llegaron hasta 137, es decir, 15 veces más de lo que podría llegar a transportar el gasoducto que ahora mismo termina en Hostalric. En consecuencia, la Unión Europea ha rechazado financiar el gasoducto por el momento, hasta que no se analice en profundidad la viabilidad del proyecto²⁹.

Más aún, el actual presidente francés, Emmanuel Macron, se ha opuesto de forma rotunda al proyecto asegurando que no hacen falta nuevas interconexiones de gas con España porque las actuales están muy lejos de la saturación. Para Macron, el tiempo que tardaría en construirse la parte de gasoducto que falta no respondería a la necesidad urgente de gas. Además, argumenta que contraviene a los estándares medioambientales de la Unión Europea y que en su país se encuentra con una fuerte oposición ciudadana. Asimismo, Macron ha hecho alusión a los otros dos gasoductos que conectan España y Francia, por el País Vasco y Navarra, subrayando su infrutilización, ya que desde febrero se está utilizando al 53% de

²⁷ Héctor González, «El Midcat, el resucitado proyecto para convertir a España en un gran hub de suministro de gas en Europa», *El Periódico de España*, 31 de agosto de 2022.

²⁸ Marc Bassets, Ignacio Fariza, «Por qué España y Alemania quieren el Midcat y Francia lo rechaza: pros y contras del proyecto», *El País*, 7 de septiembre de 2022.

²⁹ *Ibid.*

su capacidad. Y es que, además, tras un periodo donde España duplicó las exportaciones de gas a Francia, a través de la interconexión VIP Pirineos, en agosto de 2022, esta tendencia se ha revertido y el saldo ha vuelto a ser importador, dado el aumento de compra de gas de España a Francia³⁰.

Para comprender mejor la negativa de Francia, es necesario analizar cuáles son las redes de conexión actuales entre Francia y España. Actualmente, España y Francia están conectadas a través de dos gasoductos, cuya gestión comercial se realiza como una única conexión llamada VIP Pirineos. En 1993 entró en operación el gasoducto Larrau–Calahorra, con la capacidad actual de 5,3 bcm, que supuso la primera conexión con a la red europea de gasoductos. Posteriormente, en 2013, tras la adquisición del 90% de Naturgas Energía Transporte por parte de la filiar Enagás Transporte S.A.U., se unió a las infraestructuras gestionadas la conexión internacional de Irún, que conecta el País Vasco con Francia y tiene una capacidad de 2,1 bcm³¹. Ante las críticas de la infrautilización de ambos gasoductos, derivadas de la negativa de Francia al proyecto Midcat, el Ejecutivo español está determinado a iniciar en breve las obras de mejora de la instalación de Irún para aumentar en un 75% de su capacidad. Para ello, se instalará un nuevo turbo-compresor que incrementará el volumen y la velocidad de circulación, a través de los conductos, de esta fuente de energía entre Bahía Bizkaia Gas y Francia, para su posterior distribución a la Unión Europea³².

Por último, entre las alternativas más viables al MidCat, destaca la posibilidad de abrir una ruta submarina que conecte España con Italia. Se trataría de un gasoducto submarino de 700 km que uniría las plantas regasificadoras del puerto de Barcelona y de Livorno en Italia, que en primera instancia transportaría gas natural y a más largo plazo hidrógeno verde, una de las prioridades de la Comisión Europea³³.

³⁰ David Zorrakino, «¿Qué es el Midcat y por qué Francia lo rechaza?», Público, 7 de septiembre de 2022.

³¹ Enagás, «Conexiones energéticas con países vecinos», 2022.

³² Jorge Sainz, «Las obras del gasoducto de Irún aumentarán un 75% su capacidad y acabarán en dos meses», Diario Vasco, 21 de agosto de 2022.

³³ *Op. cit.*

Capítulo III

SOLUCIONES A LA DEPENDENCIA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

La sustitución total de las importaciones de gas ruso puede resultar difícil a corto plazo. Hasta ahora, Europa ha podido compensar las reducciones de las entregas rusas y acumular reservas. Esto se ha debido principalmente a las fuentes alternativas de gas y energía, incluidas las mayores importaciones de GNL y el cambio de combustible en la generación de electricidad. Sin embargo, hay incertidumbre sobre el suministro mundial y la capacidad de los países y las empresas para cambiar de fuente de energía. Además, las restricciones de transmisión limitan la capacidad de transportar gas de fuentes alternativas a través de algunos sistemas de distribución regionales e incluso dentro de algunos países, lo que hace especialmente vulnerables a varios países de Europa Central y Oriental, entre ellos Alemania, y a Italia, que dependen en gran medida del gas ruso³⁴.

Según el Fondo Monetario Internacional, es probable que las perturbaciones en los mercados del gas tengan importantes repercusiones en la economía en general. El impacto dependerá de factores complejos del lado de la oferta, sobre todo de la forma en que se utiliza el gas en la producción, de la medida en que puede ser sustituido por otras fuentes energéticas y de la forma en que los impactos iniciales de los sectores más afectados se propaguen en cascada por la economía³⁵.

En este contexto, es necesario tomar medidas inmediatas para mitigar los riesgos que supone la crisis energética que Europa está viviendo. Una de las principales medidas que deberían tomarse es aumentar las reservas, solucionar los cuellos de botella para aumentar la capacidad de importación y transportar el gas desde diferentes fuentes, así como promover la solidaridad entre países. Las respuestas de la UE y de los países han sido rápidas y exhaustivas y muchos países

³⁴ *Op. cit.*

³⁵ *Op. cit.*

ya han empezado a buscar suministros energéticos alternativos y a desarrollar planes de contingencia. Las prioridades políticas inmediatas se centran en acciones más contundentes para eliminar los cuellos de botella de las infraestructuras y otros obstáculos para un mercado de gas integrado, acelerar los esfuerzos para definir y acordar de solidaridad, y mayores esfuerzos para reducir la demanda, entre otras cosas, mediante iniciativas de mayor eficiencia energética y permitiendo que los mecanismos de fijación de precio mejoren.³⁶

En concreto, la Comisión Europea propone el plan REPowerEU con el objetivo de eliminar progresivamente la dependencia que tiene la Unión Europea de los combustibles fósiles procedentes de Rusia antes de 2030. Este plan, que pretende aumentar la resiliencia del sistema energético a escala de la UE, se basa en dos pilares: i) diversificar los suministros de gas mediante el aumento de las importaciones de GNL y de las importaciones por gasoductos procedentes de proveedores no rusos, y una mayor presencia del biometano y del hidrógeno; y ii) reducir más rápidamente la dependencia de los combustibles fósiles en los hogares, los edificios y la industria así como en el sistema energético, impulsando un aumento de la eficiencia energética, ampliando la cuota de energías renovables y abordando los cuellos de botella de las infraestructuras³⁷.

En síntesis, el mercado debe ajustarse a las interrupciones del suministro de gas a corto y medio plazo a través de: a) aumento de las reservas gasistas, b) acceso a nuevos suministros, c) utilización de fuentes de energía alternativas; y d) mediante reducciones en la demanda.

1. Aumento de las reservas

Una de las soluciones que se plantean para conseguir una mínima seguridad energética es el aumento de los colchones de seguridad para absorber la eventual escasez y hacer frente a la intermitencia de la energía renovable, contando con más reservas y capacidad de almacenamiento. Esta alternativa es la seguida por la Unión Europea como consecuencia de la guerra de Ucrania, dada la posibilidad de una interrupción de suministro del gas proveniente de Rusia. Con el propósito de minimizar y evitar la influencia de la geopolítica, la Unión Europea no solo se plantea una reforma del mercado eléctrico, sino que también ha tomado medidas como la aprobación de la reducción del consumo de gas en un 15%³⁸ o el aumento de las reservas estratégicas de gas³⁹. En particular, el Consejo adoptó un nuevo

³⁶ *Op. cit.*

³⁷ Comisión Europea, «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», COM (2022) 108 final, Estrasburgo, 8 de marzo de 2022.

³⁸ España y Portugal podrán reducir el consumo de gas al 7% en lugar del 15%, ya que mantienen menos redes para conectar el gas con el resto de los países, la llamada excepción ibérica.

³⁹ Sem van der Wal, «La Unión Europea aprueba el acuerdo para reducir un 15% el consumo de gas», Público, 5 de agosto de 2022.

Reglamento⁴⁰ sobre el almacenamiento de gas con el objetivo de garantizar el llenado de las instalaciones con antelación a los meses de invierno: el almacenamiento subterráneo de gas en el territorio de los Estados miembros debe estar al menos al 80% de su capacidad para el 1 de noviembre de 2022 y al 90% para los inviernos subsiguientes. Las nuevas normas también establecen acuerdos de solidaridad entre los Estados miembros para ayudar a los países que no dispongan de instalaciones de almacenamiento en su territorio, los cuales deberán almacenar el 15% de su consumo anual de gas en reservas situadas en otro Estado miembro. Además, el Reglamento prevé también la certificación obligatoria de todos los gestores de sistemas de almacenamiento subterráneo de gas para evitar el riesgo de interferencia exterior⁴¹.

El almacenaje a gran escala de este preciado hidrocarburo se lleva a cabo de dos maneras: en superficie, gestionando convenientemente las entradas y salidas de las plantas de GNL; o, en el subsuelo, inyectando a presión el hidrocarburo para después extraerlo a voluntad. En el segundo caso, es necesaria la creación de una infraestructura de almacenes subterráneos que tiene como finalidad albergar unas existencias mínimas de seguridad, conocidas como reservas estratégicas. Existen tres tipos de almacenes subterráneos de gas, cada uno de ellos con sus propias características físicas y económicas, que son las que rigen su idoneidad: antiguos campos de petróleo o gas ya agotados; cavernas excavadas en formaciones geológicas de sal; y, acuíferos salinos profundos. La característica más importante que debe cumplir un almacén subterráneo, independientemente del tipo que sea, es su capacidad para retener el gas natural para su uso futuro y la velocidad a la que pueden extraerse las existencias de gas almacenado⁴².

El almacenamiento de gas natural puede, en principio, ayudar a suavizar las perturbaciones del mercado de gas natural y las fluctuaciones estacionales de la demanda, pero los niveles de existencias varían considerablemente. La capacidad de almacenamiento es importante, pero está distribuida de forma desigual. Fuera de Rusia y Bielorrusia, Ucrania y Alemania tienen la mayor capacidad de almacenamiento de gas, sumando cerca del 40% de la capacidad total europea. Algunos países almacenan gas para otros, y esto podría resultar inaccesible en caso de interrupción. Gazprom también posee importantes instalaciones de almacenamiento en Alemania y Austria, que representan el 7% de la capacidad de almacenamiento de la UE (y el 4% de los inventarios actuales), y se supone que estarán disponibles en caso de crisis, ya que están bajo jurisdicción europea^{43 44}.

⁴⁰ Reglamentos (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n° 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas.

⁴¹ Consejo Europeo, «Precios de la energía y seguridad del suministro», 12 de septiembre de 2022.

⁴² Mariano Marzo, «Reservas estratégicas de gas en la UE: dónde están y a qué nivel se encuentran», *The Conversation*, 17 de mayo de 2022.

⁴³ *Op. cit.*

⁴⁴ Gazprom no llenó estas instalaciones antes del pasado invierno, arrastrando los niveles medios de llenado europeos agregados que, por lo demás, estaban dentro de las normas históricas. En abril de 2022, el orga-

En concreto, Alemania cuenta aproximadamente con 63 almacenamientos con una capacidad total cercana a los 22.000 millones de metros cúbicos, Italia dispone de unos 14 con una capacidad total de 17.000 millones de metros cúbicos, Holanda tiene 9 infraestructuras con una capacidad de 13.000 millones de metros cúbicos, Francia tiene 23 almacenamientos con una capacidad de 12.000 millones de metros cúbicos y España posee 4 almacenamientos operativos con una capacidad de 3.000 millones de metros cúbicos. En total, la capacidad de almacenamiento de la UE se traduce en una media de 99 días de consumo de gas, con grandes variaciones entre países y regiones, tanto en lo que se refiere a la proporción de almacenamiento con respecto a la capacidad disponible como a la proporción de capacidad con respecto al consumo anual. Las reservas de gas como porcentaje del consumo anual son muy bajas en los países que están bien conectados a los mercados internacionales de GNL (es decir, el Reino Unido, Bélgica, Portugal y España). En cambio, los países que tienen menos posibilidades de acceder a las opciones internacionales de suministro de GNL, como Austria, Hungría y Eslovaquia, tienen una capacidad de reserva más elevada en relación con el consumo. Así, la capacidad de almacenamiento de Austria casi cubre su consumo anual, mientras que en Alemania sería menos de 3 meses y en España de 34 días⁴⁵.

Para asegurar el mantenimiento de las existencias mínimas de gas, normalmente los países cuentan con un sistema de seguridad de suministro mixto. Por ejemplo, España cuenta con existencias no solo de gas natural, sino también de productos petrolíferos y gases licuados del petróleo (propano y butano). La Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) es el organismo encargado de controlar el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad en España y, además, garantiza una adecuada diversificación de los suministros de gas natural a España, controlando que los aprovisionamientos desde un mismo país de origen no excedan del 50% del total⁴⁶. Estas existencias mínimas de seguridad son necesarias para ajustar la oferta a la demanda y hacer frente a las puntas de consumo motivadas por variaciones estacionales (verano–invierno) o por fenómenos extremos meteorológicos de carácter puntual (inundaciones, huracanas, olas de calor o frío) o por otros acontecimientos imprevisibles como interrupciones del suministro por conflictos comerciales, diplomáticos o incluso bélicos⁴⁷.

El almacenamiento en Europa estuvo en mínimos históricos durante el invierno de 2022, pero la acumulación de reservas desde junio ha sido rápida, tras la aprobación del Reglamento sobre el almacenamiento de gas. A principio de

nismo regulador de la energía alemán puso a Gazprom Germania bajo tutela, tomando el control operativo de la empresa.

⁴⁵ Hugo Filipe, Luca Gandossi, Nuria Rodríguez, Ricardo Bolado, «EU Gas Transmission Network Facilities Review», JRC Technica Report, European Comisión, 2020. DOI: 10.2760/338818

⁴⁶ Juan Carlos Giménez, «Reservas de gas en España: así se gestionan», Sedigas, 2022.

⁴⁷ *Ibid.*

septiembre de 2022, la mayoría de los países de la UE ya han conseguido alcanzar el nivel requerido de gas en sus reservas, con un nivel medio de llenado de 82,5%⁴⁸. No obstante, el suministro para este invierno no está garantizado, ya que los depósitos actuales solamente aseguran el suministro de algo más de dos meses. De hecho, incluso en un escenario en el que una parte del gas ruso continuase fluyendo todo el invierno y no se registrasen temperaturas especialmente frías, los países se quedarían sin reservas en marzo si no se reduce el consumo⁴⁹. Por tanto, es necesario seguir aumentando el nivel de reservas estratégicas de gas natural en la Unión Europea.

2. Diversificación del suministro de gas natural

La Unión Europea es el mayor importador de gas natural del mundo. Por ello, la diversificación de las fuentes de suministro es muy importante tanto para la seguridad energética como para la competitividad. El Consejo Europeo, en una reunión informal celebrada en marzo de 2022, se decidió conjuntamente eliminar gradualmente la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, habida cuenta de la invasión de Ucrania por parte de Rusia y de los objetivos climáticos de la UE para 2050. En concreto, una de las soluciones adoptadas a través de la llamada Declaración de Versalles fue la diversificación del abastecimiento y las rutas de suministro de energía, también para el Gas Natural Licuado. En este sentido, se han alcanzado nuevos acuerdos sobre el suministro de energía con socios internacionales los EEUU y Canadá han aumentado sus envíos de GNL a la UE; Noruega está suministrando más gas; se ha firmado con Azerbaiyán un memorando de entendimiento para aumentar el suministro de gas; y, se prevén nuevos envíos desde Israel y Egipto^{50 51}.

2.1 Aumento de las importaciones de Gas Natural Licuado

El Gas Natural Licuado (GNL) es un gas natural, predominantemente metano, convertido en forma líquida para facilitar su almacenamiento o transporte. El proceso de licuefacción implica el enfriamiento del gas a unos -160 °C y la eliminación de ciertas impurezas, como el polvo y el dióxido de carbono. Como líquido, el GNL ocupa alrededor de 600 veces menos volumen que el gas a presión, lo que facilita su transporte a largas distancias sin necesidad de gasoductos, generalmente en buques o camiones cisterna especialmente diseñados. Cuando

⁴⁸ *Op. cit.*

⁴⁹ Alba Pérez, «Las reservas de gas en Europa solo garantizan el suministro de dos meses», *El Economista*, 1 de septiembre de 2022.

⁵⁰ *Op. cit.*

⁵¹ En concreto, la UE, Israel y Egipto firmaron en junio de 2022 un acuerdo en El Cairo para transportar gas natural de Israel a Europa a través del país árabe, en el que se licuaría el gas.

llega a su destino final, el GNL pasa por un proceso de regasificación⁵² y se distribuye a través de las redes de gas, al igual que ocurre con el gas que llega de los gasoductos⁵³.

El GNL juega un papel importante en la seguridad de suministro de la Unión Europea y, por tanto, uno de los objetivos clave de la estrategia de unión energética de la UE es garantizar que todos los Estados miembros tengan acceso a los mercados de GNL, contribuyendo a aumentar la diversidad del suministro de gas en la UE⁵⁴. Por eso, en la actualidad, los países europeos que tienen acceso a terminales de importación de GNL y a mercados de gas licuado son mucho más resistentes a posibles interrupciones del suministro que lo que dependen de un único proveedor de gas. Además, los cargamentos de GNL están disponibles en una amplia variedad de países proveedores de todo el mundo, y el mercado mundial de GNL está experimentando un desarrollo dinámico con la entrada de nuevos proveedores como Estados Unidos, Catar, Rusia y Australia⁵⁵.

Uno de los cambios que produce el aprovisionamiento de GNL es la transición hacia un mercado más líquido y a la estandarización de contratos que no se indexan al precio del crudo. Por ello, el mercado a corto plazo aumenta ligeramente cada año y los contratos a largo plazo disminuyen en años, de los 3 a 12 años actuales, a los contratos a 20 y 25 años que se cerraban antes. Estos cambios se deben principalmente a la diversificación de los mercados de importación y a la mayor flexibilidad que ofrecen los proveedores para vender volúmenes con contratos más cortos⁵⁶.

En 2021, 13 países de la UE importaron un total de 80.000 millones de metros cúbicos (bcm, equivalente de gas) de GNL, un 4% menos que el año anterior, representando el 20% del total de las importaciones de gas extracomunitarias. Los mayores importadores de GNL en la UE fueron España (21,3 bcm), Francia (18,3 bcm), Italia (9,3 bcm), Países Bajos (8,7 bcm) y Bélgica (6,5 bcm) y los mayores exportadores fueron Estados Unidos (28%), seguido de Catar y Rusia (ambos en torno al 20%), Nigeria (14%) y Argelia (11%). Actualmente, Catar es, con diferencia, el mayor proveedor mundial de GNL, con unos 170 bcm anuales, y otros grandes proveedores a nivel mundial son Australia, Estados Unidos, Nigeria, Malasia, Rusia e Indonesia. Asimismo, la licuefacción mundial aumentará de forma espectacular, ya que en los próximos años entrarán en funcionamiento nuevas plantas en Estados Unidos y Australia⁵⁷.

⁵² La regasificación es el proceso que convierte el gas natural licuado de nuevo a su estado gaseoso utilizando principalmente agua del mar, que eleva la temperatura del gas natural hasta su punto de ebullición.

⁵³ Comisión Europea, «Liquefied natural gas», 2022.

⁵⁴ Consejo Europeo, «Unión de la energía», 2022.

⁵⁵ *Op. cit.*

⁵⁶ *Op. cit.*

⁵⁷ *Op. cit.*

La capacidad global de importación de GNL de la UE es importante (unos 157.000 millones de metros cúbicos anuales en forma regasificada), suficiente para satisfacer alrededor del 40% de la demanda total de gas actual. Sin embargo, en las regiones de sudeste de Europa, Europa central y oriental y el Báltico, muchos países tienen menos acceso al GNL y dependen en gran medida de un único proveedor de gas, y son los más afectados ante crisis de suministro. Es importante asegurarse de que estos países tengan acceso a un centro regional de gas con una amplia gama de fuentes de suministro, incluido el GNL. Basada en la lista de Proyectos de Interés Común de la UE, la estrategia del GNL incluye una lista de proyectos de infraestructuras clave que son esenciales para garantizar que todos los países de la UE puedan beneficiarse del GNL⁵⁸. Como cualquier proyecto de infraestructura, la viabilidad económica es muy importante y, en el caso de una terminal de GNL, su utilización en toda una región, o la elección de tecnologías más económicas y flexibles como las unidades flotantes de almacenamiento y regasificación (FSRU), pueden mejorar considerablemente su viabilidad.

Las terminales de GNL, al igual que otras infraestructuras energéticas, deben financiarse a través de las tarifas de los usuarios finales (la inversión la pagan todos los consumidores de gas como parte de su factura mensual de gas); en algunos casos, las compañías de gas asumen los costes de construcción (la inversión la asumen varias compañías a cambio del derecho a utilizar la terminal mediante la reserva de capacidad a largo plazo). Pero incluso con un argumento económico sólido, la financiación puede seguir siendo un reto en algunos casos. En el caso de los proyectos especialmente importantes para la seguridad del suministro, los fondos de la UE, como el Mecanismo de Interconexión Europea, podrían ayudar a cubrir el déficit de financiación. Asimismo, los préstamos del BEI y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) pueden ser otras fuentes de financiación a largo plazo⁵⁹.

En resumen, una de las opciones para sustituir el actual abastecimiento mayoritario de gas ruso pasaría por incrementar significativamente el tráfico marítimo de GNL, accesible desde países productores de cualquier punto del globo. No obstante, no hay que perder de vista que GNL presenta también dos importantes contrapartidas, como son, por un lado, su carestía, y por otro, la dificultad para incrementar significativamente su volumen de tráfico ante la alta demanda existente en todo el mundo.

Además, la Unión Europea suma una dificultad adicional, como es su déficit de infraestructuras gasistas en donde recibir volúmenes significativamente mayores de GNL. Asimismo, las actuales terminales tienen una capacidad limitada para absorber suministros adicionales, ya que la mayoría de ellas operan a plena capacidad, especialmente en el noroeste de Europa. España tiene la mayor ca-

⁵⁸ Comisión Europea, «Funding for projects of common interest», 2022.

⁵⁹ *Op. cit.*

pacidad del continente, con seis terminales, cuya tasa de utilización fue solo del 45% en enero del 2022, pero el gran problema reside en que sus conexiones con el resto de Europa son muy limitadas y esto impide que pueda convertirse hoy por hoy en la gran reserva logística europea de gas⁶⁰.

2.2 Otros gasoductos como alternativas

En este contexto, hay que tener en cuenta, por un lado, las conflictivas relaciones diplomáticas que los países occidentales han mantenido con Irán y Venezuela y, por otro, las tensiones aparejadas a las peculiares características de las monarquías del Golfo. Asimismo, también es necesario destacar la incógnita en torno a Turkmenistán, tradicional aliado de Rusia y que tiene en China a su principal cliente gasista. Si Turkmenistán se suma al suministro de gas azerbaiyano por el denominado Corredor del Sur, que conecta los pozos del Cáucaso con Europa e incluye los gasoductos Trans-Adriático y Transanatolio atravesando Turquía, podría duplicarse el volumen exportado actualmente desde Bakú, y crecer incluso más si se amplía la capacidad de las tuberías que pasan por Turquía y la Europa Meridional⁶¹. Además, el desarrollo de toda esta infraestructura puede convertirse en una alternativa de gran interés tanto para europeos como para turkmenos⁶².

Argelia es otra de las opciones para diversificar el aprovisionamiento de gas europeo, quién ya es de hecho el tercer suministrador de gas a la UE, y el primero para el flanco sur de la Unión Europea (España, Portugal, Italia y Francia). No obstante, las conflictivas relaciones entre Argelia y Marruecos han llevado al cierre del gasoducto del Magreb, que comunicaba los yacimientos argelinos con España atravesando Marruecos y el estrecho de Gibraltar. Pero, simultáneamente, se ha ampliado la capacidad de Medgaz, sin olvidar que el gas argelino también accede al mercado europeo a través de un gasoducto que conecta Túnez con Sicilia, y que la isla italiana es también punto de destino de una canalización desde Libia⁶³.

Por otro lado, Noruega es un socio energético clave para la Unión Europea, pero actualmente se encuentra muy cerca de su límite para proveer más energía a los países del continente. De momento, existen cinco gasoductos que conectan Noruega con el mercado gasístico de la UE y, después de años de construcción, a finales de este año está prevista la puesta en funcionamiento del Baltic Pipe, el proyecto de gasoducto en el mar del Norte que unirá Noruega con Polonia, pasando por Dinamarca, con una capacidad para transmitir 10.000 bcm de gas natural al año. Dado el aumento significativo que ha experimentado la demanda de gas

⁶⁰ *Op. cit.*

⁶¹ En concreto, la Unión Europea y Azerbaiyán firmaron en julio de 2022, un acuerdo para duplicar el suministro de gas hasta los 20.000 bcm anuales en 2027.

⁶² *Op. cit.*

⁶³ *Op. cit.*

de la UE a Noruega, el país nórdico se está preparando para limitar las exportaciones de energía, evitando así la escasez doméstica este invierno. No obstante, a pesar de que Noruega no es miembro de la Unión Europea, es parte del mercado único de energía de Europa y sus reglas establecen que los países no pueden frenar los flujos a los vecinos durante períodos prolongados. Por tanto, los recortes solo se permitirían si se declara una situación de emergencia⁶⁴.

2.3 Mejorar las conexiones gasistas de la Unión Europea con el exterior

Es necesario reforzar las conexiones internacionales que unen las redes nacionales, tanto en el interior de la Unión Europea como con los principales socios energéticos, para aumentar la capacidad de respaldo ante la intermitencia de las renovables y mayor seguridad de suministro. Las infraestructuras energéticas transfronterizas son la columna vertebral que conecta los mercados europeos y permite su integración. Los gasoductos, junto con las terminales de gas natural licuado y las instalaciones de almacenamiento subterráneo de gas, son el hardware que apoya la integración del mercado, la competencia y la mejora de la seguridad del suministro de una manera eficiente y sostenible. Si se combina con la electricidad, la infraestructura de gas también puede apoyar la transición energética hacia un futuro menos intensivo en carbono, y eventualmente neutro en carbono. Las infraestructuras de gas ofrecen flexibilidad, almacenamiento de energía y servicios de apoyo que ya existen y son de gran envergadura. La infraestructura de gas no es, pues, un mero objeto, sino una herramienta que podría contribuir positivamente a la década de cambios más profundos en el sistema energético europeo⁶⁵. Como ya se ha dicho, una parte fundamental para garantizar un suministro de energía seguro y asequible a los europeos es la diversificación de las rutas de abastecimiento. Esto incluye la identificación y construcción de nuevas rutas que disminuyan la dependencia de los países de la UE de un único proveedor de gas natural y otros recursos energéticos.

a) Abrir el Corredor del Sur de Gas⁶⁶

Muchos países del sureste de Europa dependen de un único proveedor para la mayor parte o la totalidad de su gas natural. Para ayudar a estos países a diversificar sus suministros, el Corredor Meridional de Gas ofrece una infraestructura de gasoductos que lleva el gas a la UE desde la cuenca del Caspio. Inaugurado a finales de 2020, en marzo de 2022 el Corredor Meridional de Gas había entre-

⁶⁴ Óscar Gelis, «Los recursos energéticos de Noruega ya no se pueden exprimir más para salvar a la UE», El Confidencial, 23 de agosto de 2022.

⁶⁵ Agencia Europea para la Cooperación de los Reguladores de Energía, «Infrastructure», 2022.

⁶⁶ Comisión Europea, «Diversification of gas supply sources and routes», 2020.

gado los primeros 10.000 millones de metros cúbicos de gas a Europa. Se espera que el Corredor Meridional de Gas entregue en 2022, a plena capacidad, aproximadamente 10,5 bcm de gas.

Las acciones de la UE para apoyar el Corredor de Gas del Sur incluyen, en primera instancia, mantener los proyectos de infraestructura necesarios para el corredor en la cuarta lista de Proyectos de Interés Común de la UE. Se trata de proyectos que pueden beneficiarse de un proceso de autorización agilizado, recibir un trato normativo preferente y optar a la financiación de la UE con cargo al Mecanismo «Conectar Europa». En segunda instancia, apoyar la construcción del Gasoducto Trans Anatolia y del Gasoducto Trans Adriático para transportar gas de Azerbaiyán a Italia a través de Georgia, Turquía, Grecia, Albania y el Mar Adriático, incluyéndolos en las listas de Proyectos de Interés Común de la UE. Y, por último, cooperar estrechamente con los proveedores de gas de la región, como Azerbaiyán y con los países de tránsito, como Georgia, Turquía y Albania.

b) Desarrollar el Mediterranean Hub⁶⁷

La creación de un eje mediterráneo de gas en el sur de Europa contribuirá a diversificar los proveedores y las rutas energéticas de la UE. Para ello, la UE mantiene un activo diálogo energético a nivel político con los socios del norte de África y del Mediterráneo oriental. Teniendo en cuenta el enorme potencial de Argelia, tanto en lo que respecta a los recursos de gas convencionales como no convencionales, así como los nuevos recursos de gas en el Mediterráneo oriental y los planes de desarrollo de infraestructuras asociados, la zona mediterránea puede actuar como fuente y ruta clave para el suministro de gas a la UE. Por otra parte, Israel, Egipto y Chipre, por sus importantes reservas de gas en alta mar, hacen de la región del Mediterráneo Oriental un socio estratégico para la UE en su esfuerzo por diversificar sus rutas de suministro de gas. Hay varias opciones para llevar el gas natural de la región a la UE y al mercado mundial, ya sea por gasoducto o como GNL. En particular, hay dos Proyectos de Interés Común en materia de gas que implican el gasoducto Cyprus East Med y la terminal de GNL CyprusGas2EU, donde este último concedió importantes subvenciones del Mecanismo de Conexión a Europa a finales de 2017.

3. Reducción de la demanda de gas

A un nivel teórico y tal y como establece el Informe del FMI, a corto plazo, sólo es probable una cierta compresión de la demanda por parte del sector doméstico. Muchos países europeos para proteger a los hogares más vulnerables

⁶⁷ *Ibid.*, 25.

regulan los precios del gas y la electricidad al consumidor, como ya se empezó a hacer desde la subida de precios del año pasado. Estas medidas suelen exigir una compensación a los proveedores, ya sea directamente a través de una subvención o mediante la promesa de precios más altos en el futuro. No obstante, estas medidas no establecen los incentivos necesarios para reducir la demanda, ya que está es muy inelástica. Por otro lado, los elevados precios existentes pueden provocar una cierta reducción de la demanda en el sector industrial, ya que industrias como la metalúrgica y la química pueden ser más sensibles a un aumento del coste del gas y, por tanto, es más probable que reduzcan la producción y el uso del gas. En general, se prevé que, con los precios actuales y previstos del gas, se ajuste potencialmente la oferta a la nueva demanda. No obstante, para que se consiga este ajuste dependerá de alcance de fuentes de energía alternativas y del grado de comprensión de la demanda⁶⁸.

Por lo que respecta a un nivel más práctico, el 5 de agosto de 2022, los países de la Unión Europea acordaron reducir la demanda general de gas en la UE en un 15% en el período comprendido entre agosto de 2022 y marzo de 2023⁶⁹. Cabe destacar que la Decisión se adoptó en un tiempo récord, ya que la Comisión presentó su propuesta solo dos semanas antes, el 20 de julio. Con arreglo a las nuevas normas, los países de la UE acordaron adoptar medidas, definidas a nivel nacional, para limitar la demanda de gas durante un período determinado. La reducción es voluntaria, pero, en caso de que las interrupciones del suministro de gas lo hagan necesario, el Consejo podría activar un mecanismo de alerta, a partir de una propuesta de la Comisión, que obligue a los países de la UE a realizar recortes. En tal caso, se aplicarían algunas exenciones en función de las circunstancias de los países. La ley establece que los países deben dar prioridad a las medidas que no afecten a los hogares ni a los servicios esenciales, como los hospitales⁷⁰.

Hasta el momento, países como Alemania, Francia, Italia, Grecia o Alemania ya han adoptado medidas de ahorro energético en línea con el acuerdo de reducción de la demanda de gas de la UE. Por ejemplo, España ha acordado: limitar la climatización entre 27° y 19° en espacios abiertos al público y oficinas; cierre de puertas en locales comerciales climatizados; y, apagado de luces de escaparates, anuncios luminosos y edificios públicos desocupados desde las 22h. Otro ejemplo es el de Alemania, que ha aprobado: calefacción hasta 19° y cierre del agua caliente en edificios públicos no residenciales; cierre de puertas en locales comerciales climatizados; y, apagado de luces de edificios públicos, monumentos,

⁶⁸ *Op. cit.*

⁶⁹ Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas.

⁷⁰ Comisión Europea, «Ahorrar gas para un invierno seguro: La Comisión propone un Plan de Reducción de la Demanda de Gas a fin de preparar a la UE para los recortes de suministro», Comunicado de Prensa, 20 de julio de 2022.

escaparates y publicidad entre las 22 y las 6h. Asimismo, se prevé que otros Estados miembros se sumen a la aprobación de estas medidas de ahorro energético⁷¹.

4. Fuentes de energía alternativas

El 14 de julio de 2021, la Comisión Europea puso en marcha su paquete Fit for 55, que engloba un amplio conjunto de propuestas legislativas destinadas a lograr una disminución neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE de al menos un 55% por debajo de los niveles de 1990, para 2030. La renovación de la Directiva sobre energías renovables forma parte de este conjunto de propuestas interconectadas. Se espera que todo el paquete se apruebe y entre en vigor en 2023, lo que deja sólo siete años para su aplicación.

Sin embargo, en medio de las negociaciones del paquete, la guerra de Rusia contra Ucrania ha obligado a la UE a dar prioridad a la seguridad del suministro a corto plazo. Las reacciones nacionales incluyen la ampliación de la vida útil de dos reactores nucleares en Bélgica o la decisión de mantener operativas varias centrales de carbón en Alemania. El Consejo Europeo también se ha comprometido a eliminar cuanto antes la dependencia de la UE de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos, y la Comisión Europea tiene ahora la tarea de implementar el plan REPowerEU aprobado en mayo de 2022. El reto es doble: tomar medidas inmediatas para el próximo invierno y los 2–3 años siguientes y tomar medidas estructurales mediante una revisión de la estrategia 2030, con un fuerte enfoque en la reducción del consumo de energía y la inversión en alternativas bajas en carbono, como el hidrógeno⁷².

4.1 Carbón

El carbón es la mayor fuente de generación de electricidad y, a la vez, la mayor fuente de emisiones de CO₂, lo que supone un reto único en la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones de carbono. Sin embargo, la subida de los precios del gas natural tras la invasión rusa de Ucrania está impulsando a que la Unión Europea vuelva a recurrir al carbón para la generación de energía con el fin de garantizar un suministro suficiente. En concreto, según la Agencia Internacional de la Energía, se espera que el consumo de carbón en la Unión Europea aumente un 7% en 2022, además del aumento del 14% del año pasado. Esto se debe principalmente a la demanda del sector eléctrico, en donde el carbón se utiliza cada vez más para sustituir al gas, que escasea y ha experimentado grandes subi-

⁷¹ Sofia Soler, «Restricciones en la calefacción, escaparates y monumentos apagados: así planea Europa ahorrar energía», RTVE, 1 de septiembre de 2022.

⁷² Susanne Nies, «The EU's Plan to Scale Up Renewables by 2030: Implications for the Power System», IFRI, 2022.

das en los últimos meses. Además, varios países de la UE —como Austria, Italia, Países Bajos, Alemania y Francia— están alargando la vida de las centrales de carbón cuyo cierre está previsto, reabriendo centrales cerradas o aumentando los límites de sus horas de funcionamiento para reducir el consumo de gas⁷³. Otro de los motivos que han hecho que aumente la demanda del carbón es el aumento de competitividad que ha experimentado el carbón tras el aumento de los precios del gas natural. Las sanciones y prohibiciones sobre el carbón ruso tras la invasión rusa de Ucrania han perturbado los mercados, y los problemas con otros grandes exportadores han contribuido a la escasez de suministro. Dado que otros productores de carbón tienen dificultades para sustituir la producción rusa, los precios en los mercados de futuros del carbón indican que se espera que las condiciones de mercado ajustadas continúen hasta bien entrado el próximo año y más allá⁷⁴. Por último, a pesar del aumento de esta energía primaria, no hay que olvidar que su uso va en contra del compromiso de la Unión Europea de reducir las emisiones de carbono en al menos un 55% para 2030 y convertirse en la primera región del mundo con neutralidad climática para 2050⁷⁵.

4.2 Energía nuclear

La Comisión Europea adoptó en mayo de 2022 el ya mencionado Plan RE-PowerEU, con el objetivo de reducir rápidamente la dependencia de la Unión Europea de los combustibles fósiles rusos y reconoce que la energía nuclear tendrá un papel que desempeñar para garantizar la seguridad del suministro energético de la UE⁷⁶. Además, en julio de 2022, el Parlamento Europeo aceptó incluir el gas y la energía nuclear como actividades económicas medioambientalmente sostenibles, a las que se aplica la conocida como taxonomía de la UE. La Comisión Europea considera que la inversión privada en gas y energía nuclear tiene su papel en la transición ecológica, por lo que ha propuesto que determinadas actividades relacionadas con el gas fósil y la energía nuclear se consideren actividades de transición que contribuyen a mitigar el cambio climático. No obstante, la inclusión de tales actividades está limitada en el tiempo y ha de cumplir unos requisitos específicos en condiciones de transparencia⁷⁷.

La energía nuclear ha sido históricamente uno de los mayores contribuyentes mundiales de electricidad libre de carbono y, aunque se enfrenta a importantes retos en algunos países, tiene un importante potencial para contribuir a

⁷³ Florian Cazerres, «Despite climate commitments, the EU is going back to coal», Le Monde, 2 de septiembre de 2022.

⁷⁴ Agencial Internacional de la Energía, «Global coal demand is set to return to its all-time high in 2022», Informe de Prensa, 28 de julio de 2022.

⁷⁵ Comisión Europea, «Coal regions in transition», 2022.

⁷⁶ Foro Nuclear, «Nuclear energy included in EU's repowering plan», 26 de mayo de 2022.

⁷⁷ Parlamento Europeo, «Taxonomía: el Parlamento acepta incluir el gas y la energía nuclear», Notas de prensa, 6 de julio de 2022.

la descarbonización del sector eléctrico. Aproximadamente una cuarta parte de la electricidad (24,6%) y la mitad de la electricidad con bajas emisiones de carbono de la UE se genera con energía nuclear. En 2021, 13 Estados miembros de la UE tenían reactores nucleares (un total de 106): Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia. Además, actualmente se encuentran en construcción cuatro reactores en países como Eslovaquia, Finlandia y Francia. Francia, con 56 reactores operativos, es el país de la Unión Europea con más unidades nucleares. En el país galo más del 70% de su electricidad es de origen nuclear, el porcentaje más alto de todo el mundo. A este porcentaje le siguen Eslovaquia y Ucrania, donde más del 51% de su electricidad es de origen nuclear; Hungría, con el 48%; y, Bélgica y Eslovenia con el 39% y 37% respectivamente⁷⁸. No obstante, es fundamental que este tipo de energía se genere de forma segura, por lo que la seguridad nuclear es una prioridad absoluta para la UE. Aunque los operadores de las centrales, bajo la supervisión de las autoridades reguladoras nacionales independientes, son los principales responsables de la seguridad de sus instalaciones, un planteamiento de la seguridad nuclear a escala de la UE es de vital importancia por las graves consecuencias que un accidente nuclear podría tener⁷⁹.

4.3 Energías renovables

La crisis energética actual pone de manifiesto la necesidad de cambiar el paradigma energético, transitando de la dependencia de los combustibles fósiles a la de las tecnologías renovables. Este cambio permitirá un nuevo modelo de geopolítica basado en la transición energética y un cambio en el equilibrio entre importadores y exportadores. El desarrollo de energías renovables tiene además un carácter estratégico, ya que permitirá el uso de fuentes autóctonas y una mayor diversificación, lo que incrementará la seguridad y mejorará la balanza exterior. No obstante, el proceso de transformación del sector energético conlleva nuevos riesgos como la disponibilidad de nuevas materias primas, el desarrollo de nuevas tecnologías de almacenamiento o la generación distribuida basada en energías renovables, el autoconsumo o la eficiencia. Si bien la dependencia de hidrocarburos provenientes del exterior seguirá siendo un factor de vulnerabilidad en los próximos años, la transición hacia un nuevo modelo energético económicamente sostenible y respetuoso con el medioambiente es el principal desafío de un sector clave para la economía y la seguridad, donde el cambio climático es considerado como un riesgo sistémico a nivel global⁸⁰.

La transición energética hacia un modelo más sostenible, que incorpore un mayor porcentaje de energías renovables y contribuya a lograr la neutralidad cli-

⁷⁸ *Op. cit.*

⁷⁹ Comisión Europea, «Nuclear Safety», 2022.

⁸⁰ *Op. cit.*

mática y una mayor autonomía estratégica, introduce nuevas oportunidades y retos en el escenario energético, que se suman a la necesidad de garantizar la seguridad del abastecimiento y transporte de hidrocarburos en los próximos años. Las energías renovables y las infraestructuras del sistema energético, en particular las redes eléctricas que las transportan tienen repercusiones geopolíticas propias. Así, las tecnologías asociadas a la transición energética, las instalaciones y los nuevos materiales, como las tierras raras, están ganando protagonismo frente a recursos más tradicionales como el petróleo y el gas. Actualmente, las fuentes alternativas más populares son las energías renovables como la solar, eólica, geotérmica, de biomasa y la energía nuclear⁸¹.

En 2020, las energías renovables representaron el 17,4% de la energía consumida en la UE: la energía eólica y la hidroeléctrica representaron más de dos tercios del total de la electricidad generada a partir de fuentes renovables (36% y 33% respectivamente); la energía solar (14%); los biocombustibles sólidos (8%); y, otras fuentes renovables (8%)⁸².

Estos datos indican que, la evolución de los mercados energéticos de los últimos meses requiere acelerar de forma urgente la transición hacia una energía limpia y, de este modo, aumentar la independencia energética de Europa. Para ello, será necesaria una política europea más eficiente en materia de almacenamiento de gas y el desarrollo del plan REPowerEU, en cooperación con los Estados miembros, con un enfoque hacia la diversificación del suministro energético, la transición hacia las energías renovables y la eficiencia energética⁸³.

Por último, cabe mencionar, que, a pesar de que la demanda de energía renovable está aumentando, estas fuentes alternativas no son capaces aún de satisfacer la demanda total de energía por tener algunos inconvenientes e inconsistencias. Por ejemplo, una capacidad insuficiente de generar energía, una eficiencia relativamente menor, la necesidad de un capital inicial elevado y la dependencia a unas condiciones geográficas y meteorológicas, que impiden su potencial para cubrir la demanda energética a gran escala. Por el contrario, el hidrógeno verde, que se engloba también dentro de las energías renovables, está ganando popularidad como combustible alternativo debido a su producción no contaminante a partir de la electrólisis y de fuentes renovables, su capacidad de almacenamiento y su prometedora viabilidad económica⁸⁴.

⁸¹ *Op. cit.*

⁸² *Op. cit.*

⁸³ *Op. cit.*

⁸⁴ Dipti Mathur. «Hydrogen Energy: An Alternative Fuel for the Future». *Central Asian Journal of Theoretical & Applied Sciences*, 3(8), 16–21, 2022.

Capítulo IV

EL HIDRÓGENO VERDE COMO ALTERNATIVA

1. Contextualización

El hidrógeno verde aspira a ser una de las soluciones más viables a la dependencia energética que sufre la gran mayoría de países de la Unión Europea. A pesar de los recientes avances en la tecnología de baterías y almacenamiento, la electricidad no puede almacenarse en grandes cantidades y, además, la energía solar y eólica están condicionadas a las variabilidades meteorológicas. Es por eso que, el almacenamiento del exceso de energía renovable en forma de hidrógeno verde puede ayudar a estabilizar la red, reducir las inversiones en líneas de transmisión y avanzar en el despliegue de la energía solar y eólica. De entre las aplicaciones emergentes se incluye el uso de pilas de combustible de hidrógeno en vehículos y combustibles sintéticos para barcos y aviones y la industria siderúrgica ya está experimentando con el uso de hidrógeno para sustituir una parte del carbón y el gas en los hornos y la calefacción en las unidades auxiliares.

Por tanto, el problema de suministro que puede derivarse de las tensiones políticas en Europa puede, sin embargo, convertirse en una oportunidad. La economía del hidrógeno, por ejemplo, podría cambiar previsiblemente los grandes flujos del comercio de la energía, con un peso creciente del biogás y los gases renovables. Además, el hidrógeno representa una solución para lograr cero emisiones sin comprometer el crecimiento industrial, diversificando las fuentes de suministro y países que tradicionalmente no han sido suministradores de energía tienen el potencial de convertirse en exportadores de hidrógeno⁸⁵.

En el caso de Europa, la Comisión Europea propone el plan REPowerEU con el objetivo de eliminar progresivamente la dependencia que tiene la Unión Europea de los combustibles fósiles procedentes de Rusia antes de 2030. Este plan, que

⁸⁵ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, «Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable», Marco Estratégico de Energía y Clima, 2020.

pretende aumentar la resiliencia del sistema energético a escala de la UE, tiene como pilar principal la reducción urgente de la dependencia de los combustibles fósiles en los hogares, los edificios y la industria, así como en el sistema energético, impulsando un aumento de la eficiencia energética, ampliando la cuota de energías renovables y abordando los cuellos de botella de las infraestructuras.⁸⁶ Además, prevé acelerar la tecnología del hidrógeno verde⁸⁷, ya que una cantidad adicional de 15.000.000 de toneladas de hidrógeno renovable, además de los 5,6 millones de toneladas previstas en el paquete de medidas *Objetivo 55* del Pacto Verde de la UE, pueden sustituir entre 25 y 50.000 millones de metros cúbicos de gas ruso importado al año de aquí a 2030. Para ello, la Comisión seguirá desarrollando el marco regulador para promover un mercado europeo del hidrógeno y apoyar el desarrollo de una infraestructura integrada de gas e hidrógeno, de instalaciones de almacenamiento de hidrógeno y de infraestructuras portuarias. Asimismo, la Comisión prestará apoyo a proyectos piloto sobre la producción y el transporte de hidrógeno verde en los países vecinos de la UE, empezando por una Asociación Mediterránea para el Hidrógeno Verde⁸⁸.

Además, países como España, cuentan con un plan para desarrollar de manera urgente la tecnología del hidrógeno verde. Prueba de ello, es la Hoja de Ruta del Hidrógeno coherente con las previsiones de la Unión Europea y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030 (PNIEC)⁸⁹, que incluye un apartado dedicado al fomento de los gases renovables (biogás, biometano e hidrógeno renovable). Esta Hoja de Ruta del Hidrógeno identifica prioridades y recursos, así como los retos para el desarrollo del hidrógeno renovable. Además, plantea objetivos nacionales para su fomento de cara a 2030 y diseña una visión en el horizonte de 2050, cuando España habrá de alcanzar la neutralidad climática y contar con un sistema eléctrico 100% renovable. La Hoja de Ruta destaca que, una vez concluida la presente década, se producirá una aceleración de la producción y aplicación del hidrógeno renovable en España, lo cual facilitará la expansión de su utilización, tanto en sectores difíciles de descarbonizar como en nuevas aplicaciones, incluyendo el transporte marítimo y aéreo y los procesos energéticos industriales de alta temperatura⁹⁰.

⁸⁶ Ad Van Wijk, Jorgo Chatzimarkakis, «Green Hydrogen for a European Green Deal», Hydrogen Europe, 2022.

⁸⁷ Comisión Europea, «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», COM (2022) 108 final, Estrasburgo, 8 de marzo de 2022.

⁸⁸ Comisión Europea, «Hydrogen: The EU's hydrogen strategy explores the potential for renewable hydrogen to help decarbonize the EU in a cost-effective way».

⁸⁹ MITERD (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021–2030». *Marco Estratégico de Energía y Clima*, 2020.

⁹⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, «Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable», *Marco Estratégico de Energía y Clima*, 2020.

2. ¿Qué es el hidrógeno verde?

El hidrógeno no es una fuente de energía primaria sino un vector energético, esto es, un producto que requiere de una aportación de energía para ser obtenido y que cuenta con la particularidad de ser capaz de almacenar energía para, posteriormente, ser liberada de forma gradual cuando sea requerida. Atendiendo a la materia prima necesaria y a las emisiones de CO₂, generadas para su obtención, el hidrógeno es generalmente clasificado en los siguientes tipos⁹¹: i) hidrógeno renovable o hidrógeno verde: hidrógeno generado a partir de electricidad renovable como energía eólica o solar, utilizando como materia prima el agua, mediante un proceso de electrólisis; ii) hidrógeno gris: hidrógeno producido a partir de gas natural u otros hidrocarburos ligeros como metano o gases licuados de petróleo mediante procesos de reformado (aproximadamente el 96% el hidrógeno consumido⁹²); y, iii) hidrógeno azul: hidrógeno obtenido de forma similar al hidrógeno gris, pero al que se le aplican técnicas de captura, uso y almacenamiento de carbono lo que permite reducir hasta en un 95% las emisiones de CO₂ generadas durante el proceso. Además de los anteriores, existen otros tipos con un impacto medioambiental muy diverso, como el hidrógeno negro o marrón cuya materia prima es el carbón, la energía nuclear o la electricidad de la red.

Actualmente, el consumo de hidrógeno en España, por ejemplo, se sitúa, en torno a las 500.000 t/año, mayoritariamente hidrógeno gris, utilizado como materia prima principalmente en refinerías (en torno al 70%) y en fabricantes de productos químicos (25%), correspondiendo el consumo residual restante a sectores como el metalúrgico. En muchos casos, la producción se realiza directamente en la propia planta de consumo a través de instalaciones de reformado con vapor de gas natural. Además, el hidrógeno es un portador de energía que puede transformar la actual economía dependiente de los combustibles fósiles en la economía del hidrógeno, que puede proporcionar un combustible sin emisiones. El almacenamiento y el transporte del hidrógeno son temas de intensa investigación debido a la baja densidad característica del hidrógeno. El hidrógeno es un portador de energía que puede utilizarse en motores de combustión interna o en pilas de combustible y que prácticamente no produce emisiones de gases de efecto invernadero cuando se quema con oxígeno⁹³.

La guerra en Ucrania y la dependencia de la Unión Europea al petróleo y gas natural ruso han llevado la transición al hidrógeno verde a la vanguardia de los debates sobre política energética. La abundancia del hidrógeno y su capacidad para eliminar gran parte de las emisiones mundiales lo hacen atractivo tanto para los líderes empresariales como para los responsables políticos. Además, el hidrógeno verde permitiría que las economías pobres energía consigan una autosuficiencia

⁹¹ Agencia Internacional de la Energía, «The Future of Hydrogen», Junio 2019

⁹² *Op. cit.*

⁹³ *Op. cit.*

energética, lejos de cualquier interés geopolítico. Por otro lado, lo que diferencia al hidrógeno renovable de otros tipos de hidrógeno, como el hidrógeno azul, es su capacidad para reducir las emisiones globales, al tiempo que resuelve el problema de escasez de la energía necesaria para la automoción, el comercio marítimo y la calefacción de edificios⁹⁴. A pesar de que antes del estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania ya se había establecido la importancia medioambiental y económica del hidrógeno verde, este conflicto internacional ha acentuado el clima de inseguridad energética europea y ha hecho que la dependencia energética de los Estados miembros de la UE debilite su cohesión política. Aunque el hidrógeno verde puede aliviar la dependencia energética de la Unión, la transición de los combustibles fósiles tradicionales al hidrógeno verde está asociada a importantes costes de infraestructura.⁹⁵

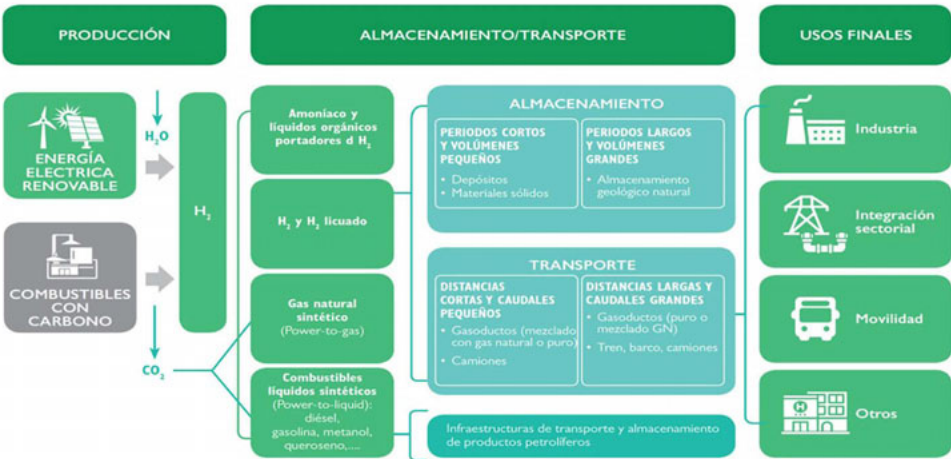


FIGURA 3. Cadena de valor del hidrógeno.

FUENTE: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

3. Cadena de valor del hidrógeno⁹⁶

3.1 Producción

El hidrógeno verde se obtiene a través de la tecnología de electrólisis, que consiste en la disociación de la molécula de agua en oxígeno e hidrógeno en estado gaseosos por medio de una corriente eléctrica continua, suministrada por una

⁹⁴ SEDIGAS. «La hora del hidrógeno verde». *Gasactual* N°153, 2019.

⁹⁵ *Op. cit.*

⁹⁶ Alianza Hidrógeno Verde, «Manual del Hidrógeno Verde», Universidad de Concepción, 2020.

fuente de alimentación conectada a dos electrodos, en cuya superficie se produce la ruptura de la molécula del agua. Para la aplicación de esta tecnología, existen varios tipos de electrolizadores. Además, existen otros procesos que permiten la generación de hidrógeno verde a partir de la disociación directa de una molécula de agua, como la termólisis, consistente en la descomposición del agua empleando energía solar de concentración, si bien estos métodos aún se hallan en un estado bajo de madurez tecnológica, por lo que se recurre a ciclos termoquímicos que permiten reducir la temperatura de operación necesaria para estos procesos. Otros métodos, como los fotoelectroquímicos, pueden aprovechar la energía contenida en la radiación solar para iniciar la disociación del agua.

3.2 Almacenamiento y transporte

El hidrógeno verde resultante puede presentarse en varios estados, cuya opción óptima para su transporte y almacenamiento requiere tener en cuenta factores tales como: el caudal producido y caudal de consumo en cada punto; distancia desde planta de producción hasta punto o puntos de consumo; complementariedad para usos finales; idoneidad para el acondicionamiento final; y uso en los diferentes tipos de consumo. En función de estos factores, las alternativas disponibles para el hidrógeno obtenido son las siguientes⁹⁷:

- **Portadores de hidrógeno como amoníaco o líquidos orgánicos:** el hidrógeno puede transformarse en sustancias líquidas fácilmente transportables empleando las actuales redes de suministro, tales como el metanol, el octano, el amoníaco o los derivados amónicos y los líquidos orgánicos, entre otros. De entre ellas, destaca el amoníaco, al no contener carbono en su molécula y contar con una infraestructura propia desarrollada.
- **Hidrógeno en estado gaseoso:** el hidrógeno es un gas con muy baja densidad, lo que encarece su almacenamiento a gran escala y su transporte a largas distancias. Sin embargo, esta misma propiedad facilita su almacenamiento a presión en forma de hidrógeno comprimido, por ejemplo, para su uso en movilidad. No obstante, el hidrógeno puede transportarse en estado gaseoso a través de gasoductos dedicado, los hidroductos. Asimismo, puede ser inyectado en la red gasista una vez realizados los procesos adicionales necesarios, aunque la mezcla podría implicar la pérdida de valor intrínseco del hidrógeno renovable y presentar dificultades para una posterior separación de ambos gases en el punto de consumo.

⁹⁷ Ziehe, Javiera, Karin Walter, Tatiana Oliva, Paola Cárdenas y Juan Pablo González. «Manual del Hidrógeno Verde». *La Alianza Estratégica del Hidrógeno Verde*, 2021.

- **Hidrógeno licuado:** de forma similar al gas natural licuado, el hidrógeno puede almacenarse en estado líquido, recomendable para el almacenamiento de grandes cantidades. No obstante, si el periodo de almacenamiento va a ser prolongado en el tiempo, son recomendable otras opciones, ya que ésta requiere un aporte energético para mantener el hidrógeno en estado líquido.
- **Hidrógeno combinado:** puede ser utilizado para dar lugar a combustibles con propiedades similares a los combustibles fósiles. Por un lado, como base de la producción de metano sintético junto con CO o biomasa, cuya opción permite la utilización de las infraestructuras de la red gasista para su almacenamiento y transporte. Por otro lado, como base para la producción de combustibles líquidos sintéticos que en función del origen de su materia prima pudieran ser considerados renovables, como diésel, queroseno o metanol sintéticos.

En relación con el almacenamiento de hidrógeno a pequeña escala para su utilización en el corto plazo, las posibilidades más plausibles son los depósitos a altas presiones o materiales sólidos, tales como hierro, níquel, cromo, litio o magnesio, que en presencia de hidrógeno forman hidruros metálicos o químicos. Por su parte, cuando los volúmenes de hidrógeno generado son tan elevados que su almacenamiento en depósitos resulta inviable durante un periodo prolongado, se puede hacer uso de otros métodos como los almacenamientos geológicos naturales, como las cavernas salinas, los acuíferos y los depósitos agotados de gas natural o de petróleo⁹⁸.

Por lo que respecta al transporte, debe tenerse en cuenta cuál es el estado más apropiado para transportar el hidrógeno. Para el transporte de hidrógeno líquido, se puede utilizar el transporte por carretera, el transporte por ferrocarril o el transporte marítimo. Por otro lado, el hidrógeno gaseoso puede ser transportado haciendo uso de las actuales infraestructuras, tanto las propias del sector gasista, mediante la inyección de hidrógeno renovable, como las asociadas a líquidos portadores como el amoniaco. Si bien estas alternativas favorecen un mayor aprovechamiento de las instalaciones actuales existentes con costes operativos más bajos, presentan ciertas restricciones, como la adaptación de los criterios para la inyección del hidrógeno verde,

Adicionalmente existe la posibilidad de desarrollar una red de tuberías para el transporte de hidrógeno o hidroductos, que deberían ser más voluminosas que las infraestructuras gasistas. Esta opción implica grandes inversiones por lo que su viabilidad depende del grado de crecimiento de la demanda nacional y europea de hidrógeno, así como de las inversiones para el fomento de esta tecnología, incluida la I+D+I. En la actualidad, las escasas redes dedicadas son de uso interno,

⁹⁸ *Op. cit.*

operadas por productores industriales de hidrógeno y se utilizan principalmente para su transporte y entrega a la industria química y refinerías, principales consumidores de hidrógeno.

3.3 Usos finales⁹⁹

Los usos finales del hidrógeno renovables son muy diversos, ya que dependen en gran medida de si esta utilización se hace directamente en forma de hidrógeno como portador energético o en un producto que lo utilizará como materia prima. En caso de ceñirse al uso de hidrógeno en su forma natural se puede usar directamente como combustible, vector energético, o como materia prima en la industria. En concreto, las aplicaciones en las que se puede utilizar el hidrógeno renovable en sustitución de recursos fósiles o más contaminantes se agrupan en: industria; integración sectorial; movilidad; y otros.

a) *Industria*

Poniendo el foco en España, se consumen alrededor de 500.000 toneladas de hidrógeno anualmente, principalmente de tipología gris. La práctica totalidad de este consumo se produce en las plantas de fabricación de productos industriales (amoniaco) y en las refinerías (mayoritariamente las situadas en Huelva, Cartagena, Puertollano y Tarragona). Este hecho refleja el potencial de descarbonización en la industria para el uso del hidrógeno renovable mediante la sustitución del uso de hidrógeno gris por alternativas más ecológicas. Unido a lo anterior, las necesidades energéticas de este sector de actividad dificultan el uso de energías de origen renovables, tales como la electricidad. No obstante, suponen una oportunidad para la incorporación del hidrógeno renovable, dada su elevada capacidad calorífica combinada con su reducido nivel de emisiones contaminantes¹⁰⁰.

En este sentido, destacan tres campos de aplicación: industria de refino; industria química; y, industria metalúrgica. De la industria de refino, las principales aplicaciones del hidrógeno en las refinerías son las dedicadas a procesos de eliminación de impurezas del petróleo crudo (hidrotratamiento) o de mejora de los crudos más pesados (hidrocraqueo), en sus usos como materia prima. De la industria química, dada su composición molecular, el hidrógeno es utilizado como materia prima para la elaboración de productos químicos, especialmente amoniaco y metanol, que requieren de elevadas cantidades del mismo, y que a su vez sirven como fuente para la producción de otros compuestos químicos tales como fertilizantes, biocombustibles o plásticos. Por último, por lo que respecta

⁹⁹ International Renewable Energy Agency, «Green Hydrogen for Industry: A guide to policy making», 2022.

¹⁰⁰ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, «Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable», Marco Estratégico de Energía y Clima, 2020.

a la industria metalúrgica, para la elaboración de ciertas aleaciones tales como el acero, se necesitan grandes aportes energéticos, y se podría emplear el hidrógeno renovable como fuente energética para alcanzar las temperaturas requeridas en su proceso de producción (altos hornos). También puede ser utilizado como agente reductor para la generación de aleaciones, desplazando el uso de carbón.

Además de su uso como materia prima, el hidrógeno puede ser utilizado por la industria como recurso energético en numerosos procesos, como la gasificación o la fusión, gracias a su contenido energético superior al de los combustibles fósiles convencionales. Actualmente, en el sector de la industria se utiliza principalmente hidrógeno gris, pero éste puede ser sustituido por hidrógeno generado a través de métodos más sostenibles¹⁰¹.

b) Integración sectorial

La condición del hidrógeno como vector energético y su alta versatilidad le otorga la aptitud para situarse como una herramienta clave para la integración de los diferentes sectores energéticos, lo que favorecerá una mayor flexibilidad, disponibilidad y seguridad energéticas, así como una mayor eficiencia y rentabilidad en la transición energética, contribuyendo a la descarbonización de la economía. En concreto, el rol que el hidrógeno verde debe adoptar en los sectores antes mencionados para permitir su interacción se resume en los siguientes hitos¹⁰²:

- **Almacenamiento energético:** el almacenamiento de energía a corto y largo plazo puede materializarse mediante la utilización del hidrógeno renovable como vector energético, facilitando el uso de las infraestructuras existentes.
- **Sector eléctrico:** el hidrógeno verde permite un mayor grado de gestionabilidad de la red eléctrica absorbiendo los vertidos de la electricidad renovable no consumida en el momento en que esta se produce. El hidrógeno ofrece una gran amplitud al operador del sistema eléctrico tanto para ofrecer resiliencia, como para ofrecer flexibilidad a gran escala.
- **Sector gasista:** el hidrógeno renovable ofrece la posibilidad de ser incorporado gradualmente en la red gasista, permitiendo hacer uso de sus infraestructuras, y aumentando la integración de los sectores energéticos. Sin embargo, la mezcla implica la pérdida del valor intrínseco del hidrógeno renovable y, además, presenta dificultades técnicas para una posterior separación de ambos gases en el punto de consumo.

¹⁰¹ International Renewable Energy Agency, «Green Hydrogen for Industry: A guide to policy making», 2022.

¹⁰² *Op. cit.*

- **Economía circular:** el hidrógeno puede ser producido a partir de biogás renovable, biomasa o residuos mediante la tecnología de gasificación, favoreciendo la utilización de residuos procedentes del sector agrario o de residuos industriales, y la descarbonización progresiva del sector gasista.

c) *Movilidad*

La aplicación del hidrógeno renovable en el sector transporte se materializa en el uso de pilas de combustible de hidrógeno, que son dispositivos en los que se realiza un proceso inverso al llevado a cabo por los electrolizadores, es decir, utilizan el hidrógeno producido a partir de fuentes renovables para generar electricidad, que aporta energía eléctrica para movilizar los vehículos eléctricos de pila de combustible. Estas pilas de combustible suelen instalarse en combinación con baterías eléctricas que se autorecargan durante el funcionamiento del vehículo, bien durante el proceso de frenada regenerativa o bien a través de la propia pila la cual puede producir energía para su recarga y mantenerla en los niveles óptimos de carga.

La utilización de pilas de combustible combinadas con baterías en vehículos aporta una notable ventaja competitiva sobre los vehículos eléctricos de baterías eléctricas en segmentos de vehículos pesados, permitiendo reducir los tiempos de recarga e incrementar la distancia recorrida por el vehículo antes del repostaje, al tiempo que se reduce el peso del vehículo al disminuir el tamaño de las baterías. No obstante, el rendimiento energético de estos vehículos es inferior al de los vehículos eléctricos de baterías, puesto que debe considerarse la energía consumida para obtener el hidrógeno renovable, así como la necesaria para comprimirlo y almacenarlo en los tanques de los vehículos. En la actualidad, la tecnología de las pilas de combustible se encuentra totalmente desarrollada, enfocando el estudio a los medios en los que resulta más recomendable su aplicación¹⁰³:

- **Transporte por carretera:** esta modalidad incluye tanto los vehículos ligeros (turismos y furgonetas), como los vehículos pesados (camiones y autobuses), que se posiciona como el segmento en el que el uso de hidrógeno verde resulta más conveniente.
- **Transporte ferroviario:** actualmente, el sector ferroviario utiliza como principal recurso energético la energía eléctrica, si bien todavía existen vías sin electrificar con trenes propulsados por locomotoras diésel. Es precisamente en este último nicho y, concretamente, cuando la

¹⁰³ International Renewable Energy Agency, «Green Hydrogen for Industry: A guide to policy making», 2022.

electrificación no sea viable, donde las pilas de combustible alimentadas por hidrógeno renovable podrían tener una clara aplicación.

- **Transporte marítimo:** la aplicación del hidrógeno verde para el transporte marítimo abarca no solo la utilización de pilas de combustible en embarcaciones, sino también en la maquinaria empleada en los puertos y terminales de carga. En relación con las embarcaciones, actualmente, el empleo de pilas de combustible para el transporte marítimo se limita a proyectos de demostración en pequeños buques, pero se espera su análisis de viabilidad en grandes embarcaciones
- **Aviación:** en línea con lo que ocurre en el transporte marítimo, en el caso de la aviación se espera que las pilas de combustible constituyan una alternativa como medio de propulsión para aeronaves y para la maquinaria empleada en los aeropuertos y terminales de carga. En la actualidad, solo se han desarrollado proyectos demostrativos para su uso en vuelos no comerciales. Además, en el sector de la aviación, es especialmente relevante la aplicación del hidrógeno renovable para la fabricación de combustibles sintéticos, como el bioqueroseno.

d) Otros

La mayoría de la energía que se consume se destina al abastecimiento energético de hogares y del sector terciario, cuyas fuentes energéticas son mayoritariamente el gas natural y la electricidad. En este contexto, el hidrógeno renovable se posiciona como una de las alternativas para contribuir a la descarbonización del sector doméstico y terciario, gracias a su capacidad de proporcionar un suministro energético flexible, adaptado y continuo¹⁰⁴.

3.4 Desventajas del hidrógeno verde

A pesar de todas las ventajas y oportunidades que conlleva el hidrógeno verde, aún no forma parte del tejido energético de la Unión Europea a causa de algunas dificultades que la investigación, las políticas gubernamentales o las inversiones privadas tienen el reto de superar. En concreto, el hidrógeno verde no es, por el momento, viable económicamente debido a su alto coste de producción y, en particular, por su generación a través de la electrólisis. No obstante, la caída del precio de las energías renovables ha abierto una nueva ventana de oportunidad para que su coste sea cada vez más competitivo. La electricidad solar es 10 veces más barata que hace una década y la energía eólica cuesta menos de la mitad,

¹⁰⁴ Comisión Europea, «Hydrogen: The EU's hydrogen strategy explores the potential for renewable hydrogen to help decarbonize the EU in a cost-effective way».

lo que posibilita que la electricidad necesaria para el proceso de electrólisis vea reducido su precio.

De otro lado, la producción del hidrógeno verde requiere actualmente un mayor gasto energético ya que la producción del hidrógeno en general y del verde en particular requiere más energía que otros combustibles. Además, su implantación requiere de importantes inversiones, a nivel de infraestructuras e investigación. Por último, el hidrógeno es un elemento muy volátil e inflamable, por lo que requiere unos requisitos de seguridad elevados para evitar fugas y explosiones¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Enagás, «¿Qué son los futuros corredores europeos de hidrógeno?», 22 de agosto de 2022.

Capítulo V

CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo del trabajo, el estallido de la guerra en Ucrania ha vuelto a poner de actualidad el debate sobre la seguridad energética de la Unión Europea, cuestionando sus actuales vías de suministro. El conflicto bélico no ha hecho sino subrayar una situación de dependencia que, en el caso concreto del gas natural, ya había hecho saltar las alarmas en varias ocasiones, ante una amenaza real de desabastecimiento causada por tensiones geopolíticas externas. Esta dependencia, que en 2020 fue del 58%, puede amenazar la estabilidad del suministro energético a Europa, y más cuando la alta proporción de las importaciones se concentra entre relativamente pocos países proveedores. Y, en el caso del gas natural, en 2020, casi las tres cuartas partes de las importaciones de la UE procedían de Rusia (41%), Noruega (16%), Argelia (8%) y Catar (5%). La inestabilidad geopolítica de muchos de los principales países productores agrava la situación de inseguridad energética que sufre la Unión Europea, la cual se ha visto reflejada en repetidas ocasiones, en episodios como los conflictos diplomáticos entre Argelia y Marruecos o el presente conflicto bélico entre Ucrania y Rusia. Por tanto, el panorama energético actual de la Unión Europea, caracterizado por una gran inestabilidad e inseguridad, necesita de una adaptación constante, que priorice las políticas en materia de seguridad energética, y de la búsqueda de soluciones alternativas basadas en criterios estratégicos, que optimicen y rentabilicen la toma de decisiones de los Estados miembros.

En este sentido, la unidad de los Estados miembros de la UE debe ser el elemento esencial para afrontar la crisis energética, en tanto que es el camino más idóneo para que los países de la UE mitiguen mejor el impacto de la crisis y reduzcan los riesgos. Además, en el contexto actual de gran incertidumbre en cuanto al suministro de energía y a las interrupciones de dicho suministro por parte de Rusia, también es necesaria no solo la unidad, sino también la solidaridad entre los países de la UE para prestar apoyo a aquellos países más dependientes de la

energía rusa y, por tanto, más afectados por cualquier corte del suministro. Así, por ejemplo, España es un actor principal por la diversidad del origen de suministro y por las magníficas infraestructuras de las que dispone su sistema gasista. Por tanto, España puede jugar un papel importante en el abastecimiento de gas a Europa, como *hub* de entrada de gas a Europa, que mejoraría la seguridad de suministro y la diversificación del abastecimiento europeo, incrementando los beneficios del mercado único en términos de precios y seguridad, y aumentando el poder negociador de Europa frente a terceros países productores. No obstante, sería necesario mejorar las interconexiones gasísticas entre la Península Ibérica y el resto de Europa, en tanto que las actuales limitan enormemente la capacidad de España para exportar al resto de Europa.

Hay que mencionar, además, que los principales objetivos de la respuesta de la Unión Europea a la crisis energética deben centrarse en garantizar una energía asequible y competitiva para los consumidores; aumentar la seguridad energética y mejorar la preparación para casos de emergencias; así como, reforzar la resiliencia energética y la autonomía de los países miembros. Para conseguirlo, los países de la UE tienen el cometido de reducir la existente dependencia energética externa mediante la diversificación de las fuentes y los suministros de energía; garantizar el suministro de gas limitando al mismo tiempo su demanda; mejorar las infraestructuras y interconexiones gasísticas y acelerar la transición hacia la energía limpia.

En este contexto, se debe agregar que, la subida descontrolada actual de los precios del gas tiene su explicación en factores de carácter coyuntural, por la recuperación de la demanda tras la pandemia y el estallido de la guerra en Ucrania, pero también en otros muchos de carácter estructural, como la necesidad de cambiar el modelo tradicional energético hacia uno donde prime la autosuficiencia energética. Y es que, las energías renovables son fundamentales para conseguir la transición energética, además de ser la forma más barata y limpia de energía disponible y una de las medidas para reducir la dependencia de las importaciones de energía de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de que la demanda de energía se está satisfaciendo de alguna manera, estas fuentes alternativas no son capaces aún de satisfacer lo suficiente la demanda por tener algunos inconvenientes e inconsistencias. Por ejemplo, una capacidad insuficiente de generar energía, una eficiencia relativamente menor, la necesidad de un capital inicial elevado y la dependencia a unas condiciones geográficas y meteorológicas, que impiden su potencial para cubrir la demanda energética a gran escala. Por el contrario, el hidrógeno verde se erige como una de las soluciones a la crisis energética actual más prometedora, por su capacidad de almacenamiento y su viabilidad económica. La economía del hidrógeno podría cambiar previsiblemente los grandes flujos del comercio de la energía, con un peso creciente del biogás y los gases renovables. Además, el hidrógeno representa una solución para lograr cero emisiones sin comprometer el crecimiento industrial, diversificando las fuentes de

suministro y países que tradicionalmente no han sido suministradores de energía tienen el potencial de convertirse en exportadores de hidrógeno.

Por último, el plan REPowerEU, aprobado en mayo de 2022 por la Comisión Europea, tiene el objetivo de eliminar progresivamente la dependencia que tiene la Unión Europea de los combustibles fósiles procedentes de Rusia antes de 2030. Este plan, que pretende aumentar la resiliencia del sistema energético a escala de la UE, reúne gran parte de las soluciones expuestas a lo largo del trabajo y, por tanto, según la autora, es una gran iniciativa que evidencia la voluntad de la Unión Europea de apostar por una política energética exterior que se adecua a la situación geopolítica actual que vive la región. En consecuencia, es vital diversificar los suministros de gas mediante el aumento de las importaciones de GNL y de las importaciones por gasoductos procedentes de proveedores no rusos, y una mayor presencia del biometano y del hidrógeno; y reducir más rápidamente la dependencia de los combustibles fósiles en los hogares, los edificios y la industria así como en el sistema energético, impulsando un aumento de la eficiencia energética, ampliando la cuota de energías renovables y abordando los cuellos de botella de las infraestructuras.

BIBLIOGRAFÍA

ATRADIUS. «Russia to keep its dominance in European gas market». *Atradius Economic Research*, 2018. URL: <https://www.europeangashub.com/report-presentation/russia-to-keep-its-dominance-in-european-gas-market>

BAÑOS, PEDRO. *El dominio mundial: elementos del poder y claves geopolíticas*. 3ª. Ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2018.

BASSETS, MARC, IGNACIO FARIZA. «Por qué España y Alemania quieren el Midcat y Francia lo rechaza: pros y contras del proyecto», *El País*, 7 de septiembre de 2022. URL: <https://elpais.com/economia/2022-09-07/por-que-espana-y-alemania-quieren-el-midcat-y-francia-lo-rechaza-pros-y-contras-del-proyecto.html>

CAZERES, FLORIAN. «Despite climate commitments, the EU is going back to coal», *Le Monde*, 2 de septiembre de 2022. URL: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/09/02/despite-climate-commitments-the-eu-is-going-back-to-coal_5995594_19.html

CNMC (COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA). «Informe de supervisión del mercado de gas natural en España. Período: 2019». *Expediente IS/DE/007/20*, 2020. URL: <https://www.cnmc.es/expedientes/isde00720-0>

COMISIÓN EUROPEA. «Ahorrar gas para un invierno seguro: La Comisión propone un Plan de Reducción de la Demanda de Gas a fin de prepara a la UE para los recortes de suministro», *Comunicado de Prensa*, 20 de julio de 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_4608

COMISIÓN EUROPEA. «Coal regions in transition», 2022. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/eu-coal-regions/coal-regions-transition_en

COMISIÓN EUROPEA. «Diversification of gas supply sources and routes», 2020. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/diversification-gas-supply-sources-and-routes_en

COMISIÓN EUROPEA. «Funding for projects of common interest», 2022. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/infrastructure/projects-common-interest/funding-projects-common-interest_en

COMISIÓN EUROPEA. «Hydrogen: The EU's hydrogen strategy explores the potential for renewable hydrogen to help decarbonize the EU in a cost-effective way». URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en

COMISIÓN EUROPEA. «Liquefied natural gas», 2022. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas_en

COMISIÓN EUROPEA. «Nuclear Safety», 2022. URL: https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/nuclear-safety_en

COMISIÓN EUROPEA. «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», *COM (2022) 108 final*, Estrasburgo, 8 de marzo de 2022. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_es

CONSEJO EUROPEO. «Precios de la energía y seguridad del suministro», 12 de septiembre de 2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-prices-and-security-of-supply/>

CONSEJO EUROPEO. «Unión de la energía», 2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/>

CORRELJE, AAD. «The European Natural Gas Market». *Current Sustainable/ Renewable Energy Reports*, 3(1-2), 28-34, 2016. URL: <https://doi.org/10.1007/s40518-016-0048-y>

DI BELLA, GABRIEL, MARK FLANAGAN, KARIM FODA, SVITLANA MASLOVA, ALEX PIENKOWSKI, MARTIN STUERMER Y FREDERIK TOSCANI. «Natural Gas in Europa: The Potential Impact of Disruptions to Supply». *IFM Working Paper 22/145*, Fondo Monetario Internacional. 2022. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/07/18/Natural-Gas-in-Europe-The-Potential-Impact-of-Disruptions-to-Supply-520934>

DIPTI MATHUR. «Hydrogen Energy: An Alternative Fuel for the Future». *Central Asian Journal of Theoretical & Applied Sciencies*, 3(8), 16-21, 2022. URL: <https://cajotas.centralasianstudies.org/index.php/CAJOTAS/article/view/868>

EFE. «España duplica las compras de gas ruso y las de Argelia caen un 35% en plena crisis política». *El Confidencial*, 12 de septiembre de 2022. URL: https://www.elconfidencial.com/economia/2022-09-12/gas-espana-compras-rusia-argelia-crisis-politica_3489097/

ERDOGAN, EMRE, MURAT ERÖZ Y THEOCHARIS N. Grigoriadis. «The political economy of the Green hydrogen transition». *IPC-Mercator Policy Brief*, Istanbul Policy Center, 2022. URL: <https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKEditorImages/20220826-12085290.pdf>

EUROSTAT. «Shedding light on energy in the EU», *Interactive Edition*, 2022. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/>

FERNÁNDEZ, MIGUEL. «Rusia cierra el Nord Stream 1 y corta el flujo de gas con Europa hasta nuevo aviso alegando una fuga de aceite». *Huffingtonpost*, 2 de septiembre de 2022. URL: https://www.huffingtonpost.es/entry/rusia-corta-gas-ducto-nord-stream-1_es_631235f2e4b0fc6bd23b45ca

FILIPE, HUGO, LUCA GANDOSSI, NURIA RODRIGUEZ, RICARDO BOLADO. «EU Gas Transmission Network Facilities Review», *JRC Technical Report*, European Comisión, 2020. DOI: 10.2760/338818

FORO NUCLEAR. «Nuclear energy included in EU's repowering plan», 26 de mayo de 2022. URL: <https://www.foronuclear.org/en/updates/news/nuclear-energy-included-in-eus-repowering-plan/>

GELIS, ÓSCAR. «Los recursos energéticos de Noruega ya no se pueden exprimir más para salvar a la UE», *El Confidencial*, 23 de agosto de 2022. URL: https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-08-23/recursos-energeticos-noruega-exprimir-salvar-union-europea_3479112/

GONZÁLEZ, HÉCTOR. «El Midcat, el resucitado proyecto para convertir a España en un gran hub de suministro de gas en Europa», *El Periódico de España*, 31 de agosto de 2022. URL: <https://www.epe.es/es/espana/20220831/resucitado-proyecto-midcat-convertir-espana-14291535>

HIDALGO, M^a DEL MAR. «El Midcat: el papel de España en la seguridad energética de Europa». *IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos)*, 2014. URL: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2014/DIEEEI072014_MIDCAT_MMHG.pdf

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). «Gas Market Report, Q1-2022: including Gas 2022 medium-term forecast to 2025». 2022. París: International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q1-2022>

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). «Gas Market Report, Q2-2022: including Gas 2022 medium-term forecast to 2025». 2022. París: International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q2-2022>

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). «World Energy Outlook 2019». París: International Energy Agency. 2019. URL: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). 2021. «Spain 2021: Energy Policy Review». París: International Energy Agency. URL: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/2f405ae0-4617-4e16-884c-7956d1945f64/Spain2021.pdf>

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). «Gas Market Report, Q3-2022: including Gas 2022 medium-term forecast to 2025». 2022. París: International Energy Agency. URL: <https://www.iea.org/reports/gas-market-report-q3-2022>

IRENA (INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY). «Green Hydrogen for industry: a guide to policy making». *International Renewable Energy Agency*, 2022. URL: https://www.irena.org/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Mar/IRENA_Green_Hydrogen_Industry_2022.pdf

MARTÍNEZ, RAQUEL, PEDRO ANTONIO MERINO. «El mercado del gas natural: visión general y análisis del mercado europeo». *Boletín Económico de ICE* 3142, 2022. URL: <http://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7337/7392>

MARZO, MARIANO. «Reservas estratégicas de gas en la UE: dónde están y a qué nivel se encuentran», *The Conversation*, 17 de mayo de 2022. URL: <https://the-conversation.com/reservas-estrategicas-de-gas-en-la-ue-donde-estan-y-a-que-nivel-se-encuentran-183285>

MENESES, ROSA. «La tensión entre Marruecos y Argelia: una histórica rivalidad atizada por el Sáhara Occidental y la guerra del gas». *Anuario CEIPAZ 2021-2022*, 2022. URL: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2022/07/9.RosaMeneses.pdf>

MITERD. (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). «Hoja de Ruta del hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable». *Marco Estratégico de Energía y Clima*, 2020. URL: https://energia.gob.es/es-es/Novedades/Documents/hoja_de_ruta_del_hidrogeno.pdf

MITERD. (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). «Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030». *Marco Estratégico de Energía y Clima*, 2020. URL: https://www.miteco.gob.es/images/es/pnieccompleto_tcm30-508410.pdf

MOHAMMAD TOWHIDUL ISLAM, KHODADAD MOSTAKIM, NAHID IMTIAZ MASUK, HASAN IBNA ISLAM, FAZLUR RASHID, ARMAN AREFIN Y ABID HASAN. «Assessment of Hydrogen as an Alternative Fuel: Status, Prospects, Performance and Emission Characteristics». *Energy, Environment, and Sustainability book series*, Singapore, 2022. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-16-8344-2_6

MORENO, LUIS ÓSCAR. «La geopolítica del gas: el Magreb y el Suministro Energético en España». *Boletín Económico de ICE* 3141, 2021. URL: <https://presidencia.gva.es/documents/166658342/172925300/Ejemplar+3141/ed343337-d77a-4357-8c90-bce8ac79349a>

NIES, SUSANNE. «The EU's Plan to Scale Up Renewables by 2030: Implications for the Power System». *Briefings de l'IFRI, Center for Energy & Climate*, 2022. URL: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/nies_eu_plan_renewables_2022.pdf

PARDO, ERIC. «Seguridad Energética del Magreb entre la nueva estrategia energética europea y el Mediterráneo oriental-Oriente próximo». *UNISCI Journal*, N° 39, 2015. URL: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCI-DP39-3PARDO.pdf>

PARLAMENTO EUROPEO. «Taxonomía: el Parlamento acepta incluir el gas y la energía nuclear», *Notas de prensa*, 6 de julio de 2022. URL: <https://www.eu->

roparl.europa.eu/news/es/press-room/20220701IPR34365/taxonomia-el-parlamento-acepta-incluir-el-gas-y-la-energia-nuclear

PEREGIL, FRANCISCO. «Argelia corta el mayor de sus gasoductos con España por la crisis con Marruecos». *El País*, 1 de octubre de 2021. URL: <https://elpais.com/economia/2021-10-31/argelia-cierra-el-gasoducto-que-transportaba-gas-a-espana-a-traves-de-marruecos.html>

PÉREZ, ALBA. «Las reservas de gas en Europa solo garantizan el suministro de dos meses», *El Economista*, 1 de septiembre de 2022. URL: <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/11925826/08/22/Las-reservas-de-gas-en-Europa-solo-garantizan-el-suministro-de-dos-meses.html>

PINEDO, ALBERTO. «Ciberseguridad, geopolítica y energía». *Energía y Geoes-trategia 2022*, págs. 159-196, 2022. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8536309>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. «Estrategia de Seguridad Nacional 2021». 2022. URL: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>

QUINTANA, JAVIER. «Consecuencias Económicas de un hipotético cierre comercial entre Rusia y la Unión Europea». *Boletín Económico del Banco de España 2/2022*, 2022. URL: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/22/T2/Fich/be2202-art12.pdf>

REGLAMENTO. (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) n° 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80975>

REGLAMENTO. (UE) 2022/1369 del Consejo de 5 de agosto de 2022 sobre medidas coordinadas para la reducción de la demanda de gas. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80975>

SAINZ, JORGE. «Las obras del gasoducto de Irún aumentarán un 75% su capacidad y acabarán en dos meses», *Diario Vasco*, 21 de agosto de 2022. URL: <https://www.diariovasco.com/economia/obras-gasoducto-irun-20220821165356-nt.html>

SEDIGAS. «Así garantiza el suministro el sistema gasista español». *Gasactual N°161*, 2021. URL: <https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/62/doc/es/GasActual-161.pdf>

SEDIGAS. «El gas en Europa: en busca de la seguridad energética». *Gasactual N°163*, 2022. URL: <https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/64/doc/es/Gas-Actual-163.pdf>

SEDIGAS. «Hoja de Ruta del Biogás: Un paso positivo pero mejorable». *Gasactual N°160*, 2021. URL: <https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/61/doc/es/GasActual-160.pdf>

SEDIGAS. «La hora del hidrógeno verde». *Gasactual N°153*, 2019. URL: https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/52/doc/es/GasActual_153.pdf

SEDIGAS. «Medgaz. La autopista del gas argelino a Europa». *Gasactual N°162*, 2022. URL: <https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/63/doc/es/Gas-Actual-162.pdf>

SEDIGAS. «TAP: el gas llega a Europa a través del Adriático». *Gasactual N°158*, 2021. URL: <https://www.sedigas.es/uploads/gasactual/archivos/59/doc/es/GasActual-158.pdf>

SMIL, VACLAV. «El gas natural: en el nuevo mundo energético». Fundación Naturgy, 2021. URL: http://fundacionnaturgy.org/wpcontent/uploads/woocommerce_uploads/2021/11/el-gas-natural-en-el-nuevo-mundo-energetico.pdf

SOLER, SOFÍA. «Restricciones en la calefacción, escaparates y monumentos apagados: así planea Europa ahorrar energía», *RTVE*, 1 de septiembre de 2022. URL: <https://www.rtve.es/noticias/20220901/europa-medidas-ahorro-energia/2393958.shtml>

TORRES, RAYMOND. «Crisis energética: las respuestas de Alemania, España, Francia e Italia». *Cuadernos de Información Económica, FUNCAS* 2022. URL: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288_Torres.pdf

VAN DER WAL, SEM. «La Unión Europea aprueba el acuerdo para reducir un 15% el consumo de gas», *Público*, 5 de agosto de 2022. URL: <https://www.publico.es/internacional/union-europea-aprueba-acuerdo-reducir-15-consumo-gas.html>

VAN WIJK, AD, JORGO CHATZIMARKAKIS. «Green Hydrogen for a European Green Deal». *Hydrogen Europe*. URL: https://dii-desertenergy.org/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-01_Dii_Hydrogen_Studie2020_v13_SP.pdf

ZIEHE, JAVIERA, KARIN WALTER, TATIANA OLIVA, PAOLA CÁRDENAS Y JUAN PABLO GONZÁLEZ. «Manual del Hidrógeno Verde». *La Alianza Estratégica del Hidrógeno Verde*, 2021. URL: <https://www.ah2vbiobio.cl/manual-del-hidrogeno-verde/>

ZORRAKINO, DAVID. «¿Qué es el Midcat y por qué Francia lo rechaza?», *Público*, 7 de septiembre de 2022. URL: <https://www.publico.es/economia/midcat-francia-rechaza.html>

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Perú en el «Collar De Perlas Chino»
¿Qué papel jugaría El «Megapuerto» de Chancay
para la Geoestrategia de China en la región
de Sudamérica?**

Gino Darío Portella Hidalgo

Madrid, 29 de septiembre de 2022

DEDICATORIA

*Dedicado a mis padres, Julio y Nilda,
Gracias por la oportunidad, el amor y el apoyo.*

RESUMEN

La presente memoria tiene por objetivo el dar un repaso a la estrategia china de la Iniciativa de la Franja y Ruta, también denominado Nueva Ruta de la Seda o Collar de Perlas Chino, así como realizar un análisis acerca de la importancia y el impacto que puede generar el establecimiento de una nueva base de operaciones: el Terminal Portuario Multipropósito de Chancay en el Perú. El método por el que se realizará este trabajo será mediante la revisión de material infográfico, escritos y artículos académicos referidos a la geoestrategia china, sus inversiones y creación de puertos y bases a nivel global, pero especialmente a nivel de Sudamérica y Perú en particular. El trabajo concluye respondiendo a la pregunta planteada en el título de la investigación, así como abriendo un nuevo debate, referido a una posible pugna entre la República Popular China y Estados Unidos por la supremacía en Sudamérica.

ABSTRACT

The objective of this report is to review the Chinese strategy of the Belt and Road Initiative, also called the New Silk Road or Chinese Pearl Necklace, as well as to carry out an analysis of the importance and impact that generate the establishment of a new base of operations: Chancay's Multipurpose Port Terminal in Peru. The method by which this work will be realized will be through the review of infographic material, writings and academic articles referring to Chinese geos-trategy, its investments and the creation of ports and bases at a global level, but especially at the level of South America and Peru in particular. The work concludes by answering the question posed in the title of the research, as well as opening a new debate, referring to a possible struggle between the People's Republic of China and the United States for the supremacy in South America.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

AP:	Alianza del Pacífico
APEC:	Foro de Cooperación Asia Pacífico
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CFBC:	Corredor Ferroviario Bioceánico Central
CELAC:	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
CESCE:	Compañía Española de Seguro de Créditos a la Exportación
COSCO:	Cosco Shipping Ports
DWT:	<i>Deadweight Tonelades</i>
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental.
El Megapuerto/	
El Hub:	Terminal Portuario Multipropósito de Chancay.
IFR:	Iniciativa de la Franja y la Ruta
INDNR:	(Pesca) Ilegal, no declarada y no regulada
Ley de Consulta	
Prevía:	Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo «OIT»
RPC:	República Popular China
RSD:	Ruta de la Seda Digital
RSS:	Ruta de la Seda de la Salud
Redcaem:	Red China y América Latina
Taiwán:	República de China
TLC:	Tratado de Libre Comercio
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PCCh:	Partido Comunista Chino
URSS:	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Volcan:	Volcan Compañía Minera S.A.A.
ZEE:	Zona Económica Exclusiva

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Iberoamérica, ha estado, desde las independencias de los países que la componen hasta inicios y mediados del siglo XX, fuertemente influenciada por dos potencias occidentales: Estados Unidos y el Reino Unido. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, este paradigma ha cambiado dramáticamente, con la aparición de un actor en la región que, hasta ese momento, no había sido sino un socio menor en las relaciones comerciales de la mayoría de estos países: la República Popular China (en adelante, RPC). En poco más de 20 años de iniciado el nuevo milenio, el gigante asiático ha logrado expandir su presencia, tanto mediante su influencia como por sus inversiones directas, a lo largo y ancho del globo.

Con el tiempo, la política exterior china, centrada en las relaciones comerciales, la cooperación internacional y la financiación de proyectos en países en vías de desarrollo que logró deponer a Estados Unidos y la Unión Europea como los socios principales de los países del África, también fue calando dentro de Iberoamérica y las regiones geográficas que la componen: el sur de Norteamérica, Centro América y el Caribe y Sudamérica. De esta forma, las inversiones del país asiático, especialmente en extracción de materias primas en países como Bolivia, Chile, Ecuador o Perú, han dado por consecuencia a un cambio en la balanza del poder comercial dentro de algunas de estas regiones, convirtiéndose China en el principal socio comercial de varios de los países que las componen.

En el caso de Perú, país andino materia de la presente investigación, puede apreciarse que las inversiones de China han seguido el mismo cauce que las de sus vecinos al entrar el gigante asiático: concentrado en las actividades extractivas —especialmente en la minería— y prosiguiendo con la inversión directa en la creación de infraestructura. Por ello, tanto medios y entidades como, por ejemplo, la Red China y América Latina (en adelante, Redcaem) considera a este país como «*un escenario clave para los intereses económicos y geopolíticos de China*». Dicha afirmación puede corroborarse si se tiene en cuenta la estrecha re-

lación que hay entre estos dos países, entre cuyos acuerdos cabe destacar la firma del Tratado de Libre Comercio (en adelante, TLC) en 2010.

En efecto, desde la firma de dicho pacto, a la RPC no le tomó más de 4 años para desplazar a Estados Unidos del puesto como principal socio comercial de Perú, convirtiéndose —por un margen diferencial de 25 mil millones de dólares— en su principal destino de exportaciones. Del mismo modo, la posición geográfica del Perú en el centro de la costa oeste de América del Sur, la vuelve en un enclave atractivo para que la RPC invierta en infraestructura portuaria y así lo incluya como una «cuenta» geoestratégica más de su ya internacional «collar de perlas» ¿El proyecto elegido para tal misión? El Terminal Portuario Multipropósito, denominado popularmente como el «Megapuerto», que la Estatal china Cosco Shipping Ports (en adelante, COSCO) lleva construyendo desde el 2020 en el pueblo porteño de Chancay, a menos de 75 kilómetros del principal puerto del país, El Callao, y de la capital, Lima.

Por supuesto, la ganancia que puede reportar la construcción de esta nueva terminal portuaria no se limitaría a un mero beneficio en materia económica y comercial, sino que tiene que considerarse el rol que cumplirá dentro de la llamada Iniciativa de la Franja y la Ruta (en adelante, IFR) ¿Puede funcionar por sí sola o es solo el punto culminante dentro de una larga cadena de obras organizadas y financiadas por el gobierno chino dentro de los diversos países de Sudamérica donde se ha alzado como el socio principal de casi todos los Estados que componen la región? En pocas palabras ¿Esta obra es una pieza clave o simplemente una más para la estrategia de China en la región?

El presente trabajo tiene por objetivo responder estas preguntas, determinando la importancia de esta obra para China, más allá de su evidente ámbito comercial, profundizando en su valor geopolítico como parte de la llamada IFR. Para ello, la presente memoria se distribuirá en cuatro capítulos: en el primero, se hará un breve repaso de la evolución de la política exterior de la RPC, desde el ascenso de Mao Tse Dong hasta la actualidad, concretamente, hasta el momento en que la administración de Xi Jinping anuncia la creación de la IFR en el año 2013 y sus miras a la actualidad.

En el segundo, se definirá de forma más detallada la IFR, sus vías terrestres y la ruta marítima de esta iniciativa, también conocido como el «Collar de Perlas Chino», las ramas que la componen —como sus variantes centradas en los medios digitales y la tecnología sanitaria—, su desarrollo inicial por el Asia y Europa, así como su posterior extensión hacia Iberoamérica, tras lo cual este trabajo se centrará en el espacio geográfico de Suramérica, donde cobran fuerza dos de sus ramas: la Ruta de la Seda Digital y la Ruta de la Seda de la Salud.

El tercer capítulo se centrará en Perú, el país donde se encuentra en construcción desde hace un par de años el «Megapuerto» de Chancay, exponiendo la relación que este país andino tiene con China, su historia común, la importancia mutua de su relación, desde los aspectos comerciales y sanitarios.

Tras ello, el cuarto capítulo analiza el proyecto de construcción que es materia de estudio, sus características, importancia, impacto sobre el país anfitrión y las consecuencias a futuro que sobre él pesarían, así como se responderá a la pregunta planteada en el título de la investigación, tomando en consideración tanto los efectos en Perú como para China.

Finalmente, en las conclusiones se recogerán las respuestas que se han deducido de la presente investigación, así como se plantearán nuevas interrogantes referentes al futuro de la región de Sudamérica, siempre teniendo en cuenta la interrelación de los países que la componen, con China y sus potencias rivales, así como teniendo en cuenta la posible pugna entre estos por la supremacía en el subcontinente.

La importancia de este trabajo no solamente se debe a la magnitud que este proyecto puede significar para un país en vías de desarrollo como Perú, el cual encara una situación política caótica desde hace varios años y que ve una posibilidad de incentivar y reactivar su economía en un escenario Post-COVID que ha afectado en gran magnitud a los países de la región; sino que, teniendo que abordarlo desde otra perspectiva —o, como se dice coloquialmente, «del otro lado del tablero»— busca determinar ¿Qué es lo que gana China con esto? ¿Por qué Perú y no otro de sus vecinos, como Ecuador en el que la RPC ya tiene una presencia fuerte, o Chile, cuyas cifras económicas e infraestructura en transportes es superior?

Para la realización de este trabajo, se recurre a diversos artículos académicos, periodísticos y especializados en las materias que comprenden a este tema. Del mismo modo, también se revisó ensayos y otras publicaciones relacionadas, especialmente dentro del ámbito de las relaciones internacionales, geoestrategia y las políticas exteriores chinas de los últimos tiempos.

Igualmente, es de especial importancia tener en cuenta a las publicaciones referidas a la importancia de las teorías de la «Teoría del Poder Marítimo» de Alfred Thayer Mahan, así como de la «Teoría del *Heartland*» de Halford John Mackinder¹, las cuales —y coincido con otros autores— inspiran el planteamiento de la IFR tanto en el Asia como en el subcontinente sudamericano.

¹ La Teoría del *Heartland* de Halford John Mackinder (1904) establece la división del mundo en cinco zonas: un Creciente Interior o marginal (comprendiendo la Europa Occidental, Central y Oriental, los Balcanes, el Magreb, las riberas de la Tripolitania y la Cirenaica, el Delta del Nilo, el Asia Menor, Persia, el Subcontinente Hindú, la península Indochina, el Asia Oriental, la península de Kamchatka y la costa de Bering rusa), los desiertos (El Sahel, el Sahara, las regiones al norte del Cuerno de África y la Península Arabiga), un Creciente Exterior o Insular (El África Subsahariana y del Sur, los Estados Insulares del Sudeste Asiático, Australia, Japón, los dominios occidentales del Reino Unido y la totalidad del Continente Americano) y un *Heartland* o Área Pivote (la Rusia Oriental, Asia Central y parte de Mongolia y China occidental), siendo esta última un área vital para el dominio mundial y su consagración como fuerza hegemónica terrestre, basando esto en antecedentes históricos y renovado gracias a la, entonces novedosa, tecnología de los ferrocarriles. El objetivo es claro: quien domine Asia Central, domina la *Heartland*, quien domine la *Heartland*, domina el mundo. Resulta evidente que, mediante el establecimiento de la IFR, China busca lograr establecer su hegemonía en los varios países de la región, nacidos tras la implosión de la URSS y del mismo modo, como se verá más adelante, busca aplicar esta teoría en el resto de los continentes..

Finalmente, resulta imposible hablar de la política exterior y geoestratégica de la RPC (y prácticamente de cualquier gran potencia que se precie de serlo) sin tener en cuenta los conceptos de *Hard Power* y *Soft Power* desarrollados por Joseph Nye. Téngase entendidos ambos conceptos como formas de ejercer poder e influencia de un país sobre otro, diferenciándose en los métodos para conseguir dicho fin, predominando, en el primero, la intimidación y la amenaza de agresión o sanciones de diversa índole, mientras que en el segundo, se hace uso de elementos menos tangibles y más variados, de los cuales podemos destacar la imagen y el prestigio, sus diversas expresiones culturales (artes o sus expresiones como el cine, la música, entre otras formas), sus valores políticos, entre otros.

Capítulo II

CHINA, LA POTENCIA EMERGENTE

Antes de analizar la estrategia de la IFR es menester revisar brevemente la evolución de la política exterior china, desde los inicios de la RPC, su evolución, su ruptura con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante, URSS), la caída del bloque soviético y el fin de la Guerra Fría, hasta el actual mandato de XI Jinping, toda vez que no se puede entender el origen de esta estrategia sin antes revisar el cambio de la política del país asiático, especialmente tras el fin del predominio de la bipolaridad reinante en las relaciones internacionales, típica de, prácticamente, toda la segunda mitad del Siglo XX.

1. Inicios: Mao Tse Dong

Puede decirse que las bases de la actual política exterior china nacen durante la presidencia de Mao Tse Dong, pero no desde el principio de su mandato, sino, más bien, desde el momento en que China y la URSS toman caminos separados, concretamente, desde la muerte de Iosif Stalin y el inicio del proceso de desestalinización que se llevó a cabo en dicha potencia desde 1953.

Estos cambios en la administración soviética conllevaron a esta ruptura ideológica con la RPC, diferencias que incluso condujeron al conflicto fronterizo Sino-Soviético de 1969 que, aunque corto, marcó el fin de su alineación conjunta durante la Guerra Fría. La China de Mao, ya en aquel entonces, se regía por la idea de «Una sola China»², determinando a sus aliados y enemigos según su

² Según establece el «Observatorio de la Política China», se denomina de esta forma a «(...) la postura oficial de las autoridades de la República Popular China desde su fundación y hace referencia a que solo existe un gobierno legítimo, el que tiene sede en Beijing, y que por tanto representa a todo el pueblo chino. Sobre este principio gira la política exterior china, ya que rechaza mantener relaciones diplomáticas con aquellos que defienden la existencia de dos estados o simplemente establezcan relaciones diplomáticas oficiales con Taiwán (...)» Fuente: <https://politica-china.org/areas/taiwan/el-principio-de-una-sola-china-y-la-evolucion-de-la-cuestion-de-taiwan-desde-la-perspectiva-de-la-republica-popular-china>.

posición referente a regiones como Taiwán o el Tíbet. Al separarse del ala protectora de la URSS y teniendo a Estados Unidos como un país antagónico —al estar aliado con Taiwán—, China tenía que adoptar una nueva posición en un mundo predominantemente bipolar, y la solución la encontraría en los países no alineados y en vías de desarrollo, los que en su mayoría componían el llamado «tercer mundo».

En efecto, es ya durante la época de Mao que la RPC emplea la política de apoyo y financiación a países en vías de desarrollo para ganar simpatías y alianzas entre estos países, así como, en un futuro, poder obtener los réditos que estas ayudas generen en los Estados beneficiarios: este fue el caso de la construcción del tren que une las ciudades de Dar es Salaam (Tanzania) y Kapiiri Mposhi (Zambia), empezado en 1970. También, y como un antecedente y clara señal del pragmatismo que hoy en día caracteriza a la política exterior china, puede mencionarse el acercamiento entre la RPC y Estados Unidos durante la administración Nixon mediante la denominada «Diplomacia del Ping Pong»³.

Por ello, resulta evidente que, aunque el periodo de Mao es caracterizado por políticas férreas y brutales de represión, erradicación del pasado pre soviético (como fue la Revolución Cultural) o el despliegue y muestras de *Hard Power* al rearmar y potenciar la maquinaria bélica china, también se establecieron las bases para una política exterior basada en el *Soft Power*, la cual iría evolucionando y expandiéndose con el tiempo.

2. Deng Xiaoping y el ascenso del Soft Power

Esta tendencia hacia una política exterior dominada por el *Soft Power* encontraría un gran impulso en la administración del sucesor de Mao, Deng Xiaoping, cuyo mandato estaría marcado, al menos en sus últimos años, con la caída de la URSS. Del mandato de Deng Xiaoping, en lo que respecta a este trabajo, cabe resaltar las reformas que representaron un cambio respecto de la política de Mao —mucho más dura y represiva—, la consolidación de la visión pragmática de China hacia el mundo y el inicio de una apertura al exterior en materia comercial. De hecho, en 1979, tres años después de la muerte de Mao, la RPC de Deng Xiaoping estableció formalmente relaciones diplomáticas con los EE. UU., fortaleciendo su posición diplomática, especialmente frente a Taiwán.

³ Se denomina de esta forma a los hechos que desembocaron en la aproximación entre Estados Unidos y China, lo que daría por resultado el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1979. El término se debe a la súbita interacción entre el tricampeón de ping-pong mundial, Zhuang Zedong, con su homólogo estadounidense, Glenn Cowan, quien durante un campeonato en Japón se equivocó de autobús y abordó el transporte del equipo de la RPC. Tras este acercamiento entre ambos jugadores que fue immortalizado por la prensa, se pactaron partidos amistosos y de exhibición entre el seleccionado chino y el norteamericano. Estas primeras aproximaciones darían paso a la visita del presidente de aquel entonces, Richard Nixon, a la RPC.

Tras la caída de la URSS, sus aliados, especialmente Corea del Norte y Cuba, optaron por un hermetismo en sus relaciones exteriores, teniendo en cuenta la comprometida ubicación geográfica que los posicionaba cerca de sus clásicas potencias antagónicas⁴. Por su parte, la RPC apostó por tomar la vía contraria, así como se dispuso a alzarse como la gran nación comunista sobreviviente a un conflicto silencioso que había iniciado tras la segunda guerra mundial, entre dos bloques ideológicos y económicos distintos entre sí.

Más que la caída de la URSS, lo que podría decirse que afectó la imagen internacional de la administración de Xiaoping fue la brutal represión de las protestas de estudiantes en la Plaza de Tiananmen, toda vez que las reformas establecidas, aunque criticadas, prepararon al país para el escenario de cambio que el mundo estaba por enfrentar.

3. De Jiang Zemin a Hu Jintao: el Desarrollo Pacífico

A Deng Xiaoping le sucedió en la presidencia Jiang Zemin, del cual cabe resaltar el enfoque que le dedicó al crecimiento económico, siempre manteniendo distancia y evitando la confrontación directa con la superpotencia hegemónica e indiscutible del momento: los Estados Unidos de América.

De hecho, la entrada de Jiang Zemin al poder marca el inicio de la política del «Ascenso Pacífico» y «Desarrollo Pacífico» de China, la cual continuaría desarrollándose durante el mandato de su sucesor, Hu Jintao, quien no se limitaría solamente a la búsqueda del desarrollo macroeconómico y al crecimiento del PIB, sino que implementaría un nuevo eje central en su política, el llamado *Concepto de Desarrollo Científico*, mediante el cual el desarrollo del país iría de la mano con el desarrollo de los ciudadanos, tomando en cuenta la reducción de las desigualdades y el respeto al medio ambiente, buscando de esta forma un equilibrio entre la economía del país y el reparto de la riqueza, con el fin de obtener una «Sociedad armoniosa»⁵.

De esta forma, en los periodos en que Jiang y Hu ostentaron la dirigencia del Partido Comunista Chino (en adelante, PCCh) y tuvieron el destino del país en sus manos, la prioridad subyacía en enfocarse en el crecimiento económico, la creación de riqueza y el desarrollo de los ciudadanos en el país asiático, tratando

⁴ En el caso de Corea del Norte, si bien tiene una frontera norte relativamente segura gracias a su vecindad con China, su frontera sur resulta tensa al tener a sus homólogos de Corea del Sur y, más al este, al Japón. En el caso de Cuba, el Estado insular tiene en el norte al antagónico Estados Unidos, así como al resto de naciones del Caribe y México al oeste y al sur, cuyas simpatías o antipatías dependerán de la línea ideológica que tomen los gobiernos de turno.

⁵ MÉNDEZ, Daniel (2011) «Concepto de desarrollo científico» Zaichina, noticias de verdad desde china. Diccionario Chino Contemporáneo. Disponible en: <https://zaichina.net/2011/04/concepto-de-desarrollo-cientifico>.

de no llegar a una confrontación abierta —y bélica— contra Estados Unidos y sus aliados en el Pacífico, especialmente Japón y Filipinas.

Esto se logró aprovechando de forma efectiva el contexto de un mundo globalizado, cada vez más interconectado debido al desarrollo de la tecnología en comunicaciones, así como las bondades que el capitalismo, el libre comercio y los nuevos mercados internacionales ofrecían, especialmente, a los países exportadores de productos con valor agregado.

Del mismo modo, no hay que olvidar que China también ocupaba un lugar privilegiado en la toma de decisiones dentro del Sistema de Naciones Unidas, toda vez que ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (en adelante, ONU). De igual modo, se había hecho de una reputación como impulsora de las labores de cooperación al desarrollo dentro de las organizaciones internacionales. Esto podrá apreciarse en párrafos posteriores, al notar la participación de la RPC en iniciativas que permitan interconectar regiones tan accidentadas y amplias como Sudamérica, especialmente si se trata de proyectos de construcción de grandes infraestructuras.

Todo esto ayudó a que China comenzara a emerger como una potencia económica mundial, aunque siempre con un perfil bajo en lo que a política exterior se refería, evitando confrontaciones con sus vecinos, aliados del gigante norteamericano, tratando de dar una imagen al mundo de una tradicional «potencia inofensiva», dedicada únicamente a su desarrollo interno y mejorar el bienestar de su pueblo, a la par que beneficiando a sus socios comerciales mediante la apertura de su amplio y demandante mercado, el cual empezaba a necesitar una mayor cantidad de materias primas. Claramente, en este momento de la historia, puede apreciarse una política establecida y basada en el manejo del *soft power*, derivado en el comercio internacional, el desarrollo social y tecnológico, y la cooperación económica, siempre teniendo en cuenta una visión pragmática que no entorpezca la consecución de sus objetivos.

4. Xi Jinping y el «Sueño Chino»

Es tras el ascenso al poder del actual e indiscutible líder de la RPC y del PCCh, Xi Jinping, en 2013, que puede considerarse el fin de la política del «Desarrollo Pacífico» tal y como se conocía. Al momento que esto ocurre, el contexto mundial ya no era el mismo que durante la presidencia de Jiang Zemin: en términos de *soft power*, Estados Unidos sufrió sendos reveses en la primera década del 2000 al emprender y liderar la guerra contra el terror mediante invasiones a Afganistán e Irak, a lo que hay que sumar la crisis subprime que golpeó económicamente a todas las potencias de occidente en 2008, provocando una ola de desconfianza en el mercado financiero norteamericano y occidental en general; de otro lado, en América Latina, región cada vez menos prioritaria para Estados Unidos,

se dio la cúspide del llamado Socialismo del Siglo XXI Latinoamericano, encabezado por el dictador venezolano Hugo Chávez y sus aliados en la región. Se trata, por ende, del debilitamiento del *hegemón* norteamericano y el surgimiento de diferentes potencias, transformando el panorama de la realidad internacional, de un escenario unipolar, lo que derivaría en la actual realidad multipolar.

Es en este escenario en que Xi Jinping entra con una idea, la cual denominó en sus discursos como «El Sueño Chino». Este término de nominación similar al «Sueño Americano» no tiene una definición concreta, lo cual resulta de gran conveniencia para el pragmático gobierno de la RPC, el cual puede acomodarlo de acuerdo con sus intereses, aunque sus objetivos son notoriamente claros. Autores como Ramírez Ruíz señalan el objetivo de convertir a China en una nación «moderadamente acomodada» para 2021 y en una «plenamente desarrollada» para 2049⁶, así como Lawrence Kuhn, señala las cuatro partes del «Sueño Chino»⁷: una China fuerte (económica, política, científica y militarmente), civilizada (equitativa y justa, culturalmente rica y con altos valores morales), armoniosa (en la que converjan en armonía todos los estratos y clases sociales) y bella (con un medio ambiente saludable, baja contaminación, ciudades atractivas y arte innovador).

A todo esto, hay que agregar que, contrario a las líneas de pensamiento de algunos de sus antecesores, como el caso de Mao y su Revolución Cultural, el pensamiento de Xi Jinping busca rescatar la memoria de ese otrora glorioso pasado imperial chino, visión que es compatible con las reclamaciones territoriales que la RPC ha sostenido desde las épocas de Mao⁸, así como buscar reivindicar y aprovechar el prestigio de los grandes proyectos que en aquellos tiempos fueron significativos para la nación y para el mundo, como, por ejemplo, la Ruta de la Seda.

Del mismo modo, así como toma al pasado imperial como un referente a donde llegar, también lo toma como uno a donde debe evitar volver: concretamente, nos referimos al denominado «Siglo de la Humillación», aquella etapa tan funesta de la historia china que comprende desde 1839 hasta 1949, plazo que se extiende desde las Guerras del Opio hasta el final de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso de Mao al poder.

Teniendo estos puntos en cuenta, no fue demasiada la sorpresa cuando, en 2013, Xi Jinping anunció una nueva iniciativa, basada precisamente en la antigua Ruta de la Seda que antaño conectara China con el corazón de Europa a través de un extenso corredor que, en su momento, atravesó tanto el Asia Central como el Asia Menor. Esta iniciativa, anunciada en Kazajistán, concretamente en la Univer-

⁶ RUIZ, Raúl (2014) «El ‘Sueño Chino’ de Xi Jinping. La ‘Quinta Generación de Dirigentes’ y su programa de gobierno.» La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura, N.º1. Págs.223-244.

⁷ LAWRENCE KUHN, Robert (2013) «Understanding the Chinese Dream». China Daily. European Weekly 07/19/2013, pag. 11. Recuperado de: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201307/19/WS5a2a161fa3101a51ddf8e80c.html>.

⁸ Como es el caso de los conflictos por las islas Paracelso y Spratly.

sidad Nazarbayev de Astaná durante una gira en las exrepúblicas soviéticas del Asia Central, denominada como el «El Proyecto del Siglo» para cuya realización deberían hacerse «esfuerzos persistentes, seguir adelante con voluntad indomable, continuar impulsando la gran causa del socialismo con características chinas (...)»⁹

Esta iniciativa ha ido evolucionando con el tiempo y aprovechando los cambios de contexto que se han dado a nivel global, desde las crisis económicas que disminuyeron la confianza en el *hegemón* estadounidense, hasta la falta de atención de estas diversas regiones en las que otrora mostraba interés o se perfilaba como el actor internacional con mayor presencia.

Este cambio en las políticas norteamericanas encontró su cenit con la administración Trump, la cual apostó por un enfoque más proteccionista de su economía interna y el inicio formal de una «guerra comercial» con China, política que, pese al cambio de administración, no ha cambiado en la actualidad.

De esta forma, el proyecto que inicialmente contemplaba una extensión similar a la de la antigua ruta de la seda, con una especial atención a lo que en geopolítica se conoce como el centro —o, en palabras de Mackinder, el *Heartland*— de *Eurasia*¹⁰, terminó por expandirse hacia otras zonas no contempladas, convirtiéndose en un macroproyecto comercial y de cooperación con alcance global.

Esta iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda se extendería a hasta la frontera occidental de China, penetrando por tierra a una senda que llegaría hasta el Asia Central y Menor, para luego dirigirse hacia los extremos de Europa Occidental. Sin embargo, este desarrollo no se limitaría únicamente a un camino o vía terrestre, sino que también abarcaría rutas a través de los océanos Atlántico, Índico y el Pacífico. Es precisamente esta última región en la cual se centrará el presente trabajo: en la iniciativa China de la Ruta de la Seda Marítima, su alcance y la importancia que tiene la construcción de uno de sus puertos operativos en Perú para su exitosa implementación.

⁹ TURAN, Ishak (2020) «El ‘Sueño Chino’ de Xi Jinping y sus efectos globales.» En Anadolu Agency (AA) 17 de octubre de 2020. Consultado en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/el-sue%C3%B1o-chino-de-xi-jinping-y-sus-efectos-globales/2009290>. Fecha de Consulta: 15 de junio de 2022.

¹⁰ Según el Diccionario Británico, se considera a Eurasia como un «(...) término geológico y geopolítico relacionado en una forma antigua a una única enorme masa de tierra compuesta por los continentes de Europa y Asia (...)». En el caso de la teoría de Mackinder, el *Heartland* de este territorio vendría a estar comprendido por el Asia Central y gran parte de las llanuras de la Rusia Central.

Capítulo III

LA ESTRATEGIA CHINA DEL «COLLAR DE PERLAS» Y LA IMPORTANCIA DE SUDAMÉRICA

Tras repasar brevemente la evolución de la política exterior de China hasta la actualidad y como es que esta ha derivado en su actual variante dirigida por Xi Jinping, se hará énfasis en el proyecto más importante de la geoestrategia china: la IFR, la cual comprende la Nueva Ruta de la Seda y el Collar de Perlas chino.

1. Definición: la Iniciativa de la Franja y de la Ruta

Al abordar este tema resulta común que la abundante terminología acuñada por los expertos, analistas y medios de prensa desborde o confunda al lector, pudiendo este caer en el error de que se trata de tres estrategias distintas. Por ende, es necesario una aclaración terminológica del proyecto geoestratégico chino. Lo cierto es que se trata de un único proyecto, denominado Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*), nombre derivado de su denominación original «Una franja, una ruta» (*One Belt, One Road*), por el cual China busca establecer una serie de vías comerciales, tanto terrestres (la franja) como marítimas (la ruta).

Este concepto resulta algo contradictorio al compararlo con otras definiciones acuñadas fuera de los medios oficiales, como Nueva Ruta de la Seda, refiriéndose a las vías comerciales chinas que atraviesan su frontera terrestre occidental para penetrar en el Asia Central, atravesar Eurasia y llegar hasta Europa occidental.

Por otro lado, el termino Collar de Perlas Chino (*String of Pearls*¹¹) es, si tomamos en consideración el la acuñación del término IFR en 2013, una definición bastante más antigua, toda vez que es creada en 2004, por parte de la contratista de defensa norteamericana *Booz Allen Hamilton* para referirse a lo que consi-

¹¹ Traducción literal, *cuerda de perlas*.

deraban «una iniciativa militar con el objetivo de facilitar a la armada china acceso a una serie de puertos estratégicos (...) que irían desde el mar de China Meridional hasta el mar Árabe»¹².

En efecto, con este nombre los norteamericanos se referían únicamente a aquellas rutas marítimas que conectaban una serie de puertos que aseguraban el tránsito y el comercio chino del Océano Índico hasta el mar Árabe, siendo las «perlas» los enclaves portuarios que la RPC estableció o cuya administración logró adquirir a lo largo de los países ribereños, haciendo especial mención de sus aliados en la península de Indochina—Vietnam y Camboya—Pakistán, —vecinos y antagonistas de su vecino y potencia rival hindú— así como aquellas establecidas en atolones y territorio controversial, como son las llamadas islas Paracelso y las islas Spratly.

Sin embargo, tras la proclamación de la IFR y la expansión de estas rutas comerciales hacia las costas del África Oriental y del Mediterráneo a través del Canal de Suez, este término comenzó a aplicarse como sinónimo de la Ruta de la Seda Marítima¹³, llegando a controlar puertos dentro del mediterráneo como el del Pireo en Grecia y la terminal de contenedores del Puerto de València, luego de que COSCO consiguiera el control mayoritario de Noatum, el primer operador de terminales portuarias de España¹⁴, tal como puede apreciarse en los siguientes gráficos:



¹² RUIZ DOMÍNGUEZ, Fernando (2017) «China: de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas» 03 de enero de 2017. Consultado en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM01-2017 China Estrategia CollarPerlas RuizDominguez.pdf. Fecha de consulta: 20 de julio de 2022.

13 Término usado por primera vez en 2013.

14 LA VANGUARDIA (2017) «La china Cosco se queda con la terminal de contenedores del Puerto de València» <https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20170612/423353479737/china-cosco-terminal-contenedores-puerto-valencia.htm>.

◀ **GRÁFICO 1.** En rojo puede apreciarse el Collar de Perlas a 2017; en azul, el collar de contención desplegado por Estados Unidos para poder limitar la expansión china.

FUENTE: *El Orden Mundial.*

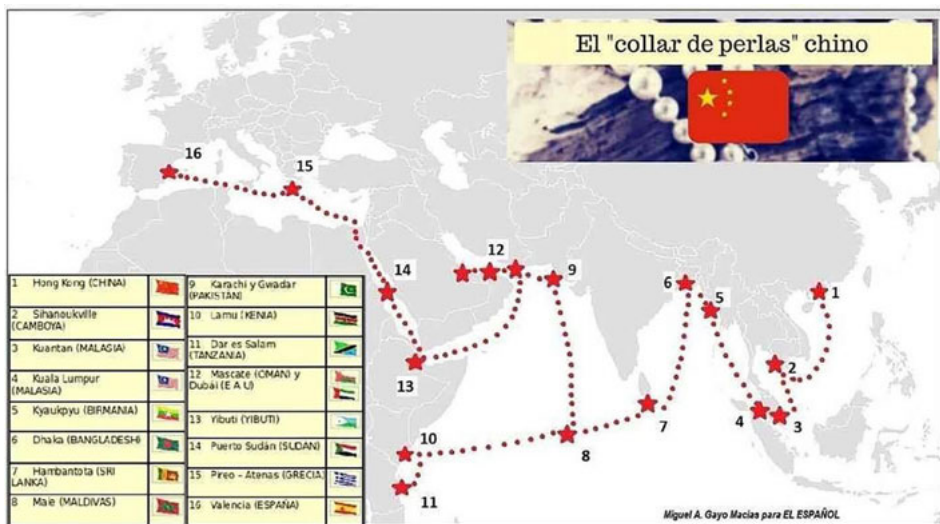


GRÁFICO 2. Imagen actualizada del Collar de Perlas, en su extensión del Mar de China hasta el Mediterráneo occidental (Valencia).

FUENTE: *Diario «El Español»*

Esta estrategia, cabe mencionar, carece de carácter geopolítico según especifica el gobierno chino, declaración que puede considerarse más que cuestionable, considerando los litigios que llegó a protagonizar, como fue el caso de las islas Paracelso y Spratly, conjunto de arrecifes y atolones sobre los cuales la RPC estableció bases militares basando su derecho sobre dichos espacios, dentro del que ellos denominan «El Mar de China Meridional», en registros antiguos que nos rememoran a la época del antiguo imperio. Estas reclamaciones le valieron, por supuesto, un litigio internacional con sus vecinos de Filipinas y Vietnam.

La construcción de infraestructuras portuarias y de bases militares ha llegado a convertirse en el *modus operandi* del coloso asiático, el cual se ha replicado en la costa occidental africana y otros países en vías de desarrollo, aunque a esto hay que agregar una cuantiosa inversión en infraestructura, bien sea implementando o modernizando la ya existente. Tal es el caso de los casi 6000 kilómetros de ferrocarril en países como Angola, Etiopía, Nigeria o Sudán; con ello, China consolida una política híbrida, mezcla de *Soft Power* y *Hard Power*, toda vez que la presencia militar del coloso asiático brinda la seguridad que los Estados anfitriones no

pueden ofrecer, asegurando no solo la consumación de sus objetivos comerciales, sino también contribuyendo con la seguridad de los países que las albergan¹⁵.

De esta forma, desde sus puertos y bases militares en Yibuti, China planteó la posibilidad de interconectar la costa oriental africana con la occidental, plan que se ha logrado llevar a cabo tras la incorporación de varios países del oeste africano a la IFR: Guinea Ecuatorial, Angola, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, son solo algunos de los países que le abrirán a China múltiples puertas de entrada hacia el Océano Atlántico, a las cuales se pueden sumar Sierra Leona, Camerún, Nigeria, Costa de Marfil y Togo, tal y como se puede apreciar en el gráfico:

PORT PROJECT(S)	APPROX. LOCATION	OPERATOR	FUNDER	BUILDER	STATUS
West Africa					
Lekki Deep Sea Port	Lagos, Nigeria	X	X	X	In Progress
Tonkolili Iron Ore Project, Pepel Port & Tagrin Point Port	Pepel, Sierra Leone	X	X	X	Various Stages
Kribi Container Terminal, Kribi Deep Sea Port	Mboro Village (Kribi), Cameroon	X	X	X	Various Stages
Various Projects, Autonomous Port of Abidjan	Abidjan, Cote d'Ivoire	X	X	X	Various Stages
Tin-Can Island Port Container Terminal Limited, Tin Can Island Port	Tin Can Island (Lagos), Nigeria	X			Completed
Lomé Container Terminal, Lomé Port	Lomé, Togo	X			Completed

GRÁFICO 3. Proyectos de puertos en la costa occidental africana.

FUENTE: CSIS.

Cabe decir que la expansión del Collar de Perlas no solo se ha contemplado desde la perspectiva de una vía comercial austral, sino que también, tomando provecho de sus óptimas relaciones comerciales con la Federación Rusa, la RPC plantea la creación de una «Ruta Marítima de la Seda Polar», con el objetivo de acelerar y aumentar la eficiencia del transporte de mercancías y el comercio transoceánico con Europa Occidental, concretamente con el puerto de Ámsterdam en el Reino de los Países Bajos. El establecimiento de esta nueva ruta significaría un ahorro en tiempo y recursos para poder alcanzar un destino para el que, actualmente y tomando como punto de partida el puerto de Dailán, los cargueros tienen

¹⁵ REAL INSTITUTO ELCANO (2019) «China en África, una estrategia híbrida». 19 de febrero de 2019. Consultado en: <https://www.realinstitutoelcano.org/china-en-africa-una-estrategia-hibrida/>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2022.

que circunnavegar seis penínsulas¹⁶ y cinco mares en un total de 20 mil kilómetros recorridos en 45 días: la nueva ruta reduce la distancia a 15 mil kilómetros, recorridos en un total de 32 días.



GRÁFICO 4. Ruta Marítima de la Seda Polar.
FUENTE: Merino (2019) *El Nuevo Orden Mundial*.

Sin tomar en consideración las dificultades que pueda significar el congelamiento de las vías marítimas, la ruta significa una oportunidad de colaboración entre China y Rusia para la explotación de hidrocarburos en el círculo polar ártico, tarea para la cual la potencia eslava cuenta, al menos de momento, con la colaboración del Reino de Noruega. Por ello, la ruta del Ártico puede resultar crucial para China en detrimento de la cercanía de los países escandinavos con Rusia.

De esta forma, se ha expuesto el origen, concepto, dimensión y alcance de la IFR, así como su expansión a nivel del Asia, África u Europa, aunque no se limitó a estas regiones del mundo, toda vez que, para China, Sudamérica tiene un lugar importante dentro de la IFR, el cual se detallará en los siguientes párrafos.

2. La Iniciativa de la Franja y la Ruta en Sudamérica

Como se ha especificado, el Collar de Perlas chino ha ido expandiéndose, empezando desde una iniciativa que tenía por objetivo garantizar la eficiencia y seguridad comercial desde China hasta el Mar Árabe y consolidar la soberanía del gigante asiático en el Mar de China Meridional, hasta el punto de llegar a

¹⁶ Indochina, Indostán, Arábiga, Balcánica, Itálica e Ibérica en ese orden.

convertirse en una vía con alcance en el mar mediterráneo y terminales portuarios en ambas costas oceánicas del África.

Todas estas rutas, salvo aquellas que llegaban hasta la costa occidental africana, tienen una cierta base histórica en las antiguas rutas usadas por el desaparecido Imperio Chino. Esto no se contemplaría en el caso de las repúblicas que abarcan el continente americano, con el que el Celeste Imperio no tuvo contacto formal hasta la llegada y conquista de dichas tierras por parte del que sería el Imperio Español, con quienes comerciaron.

Tras las independencias de los países que forman parte del continente, la Dinastía Qing fue estableciendo relaciones con varias de estas repúblicas, siguiendo para tales fines las rutas marítimas que se habían establecido con los españoles.

La caída de los Qing y el alzamiento de la RPC, de una u otra forma, afectaron las relaciones internacionales de China con la mayoría de los países en América, especialmente durante el transcurso de la Guerra Fría: con casi la totalidad del continente bajo la influencia de Estados Unidos, las relaciones entre la China comunista tendieron a enfriarse. De esta forma, salvo Cuba y alguno que otro Estado que, tras un cambio de gobierno, sustituyera su posicionamiento y apoyo de un bloque a otro, se puede afirmar que la influencia de China en el continente fue bastante baja.

Con el final de las dictaduras militares que proliferaron en buena parte de Sudamérica y el final de la Guerra Fría, la atención de Estados Unidos fue centrándose en los problemas acontecidos en Medio Oriente, en detrimento de su «*backyard*»¹⁷, constante que se repetiría a lo largo del resto de la década de los noventa y en lo que va del nuevo milenio. A esto hay que sumarle la continua evolución de las políticas chinas en favor al libre comercio y su búsqueda de nuevos mercados más allá de Europa y África. Respecto a las relaciones comerciales de Latinoamérica con la RPC, estas han ido aumentando lentamente desde el final de la Guerra Fría. En el caso de las exportaciones chinas, el 50% del mercado latinoamericano está compartido entre Brasil y México, mientras que, en las importaciones a la región, Brasil se destaca con un 46% del total. En la actualidad, de los 10 TLC que China posee con 24 países, 3 de ellos latinoamericanos y, más importante aún, 2 de ellos corresponden al subcontinente sudamericano, los cuales son Chile (2006) y Perú (2010). Es precisamente en este subcontinente donde se ha de centrar este trabajo, puesto que, a consideración del autor, es menester poder centrarse en el espacio geográfico de Sudamérica para poder entender de mejor forma la importancia de la obra que se está realizando en el Perú y como es que esta puede formar parte importante para la geoestrategia de China en el continente.

¹⁷ Término acuñado para denominar a Latinoamérica, al considerar a esta zona como «El Patio Trasero» de los Estados Unidos, país que considera a esta región como su «Zona de Influencia Natural».

Sudamérica, en general, es para China un mercado parecido al africano, con una gran cantidad de materias primas y una amplia necesidad de bienes manufacturados y de valor agregado, cuyas importaciones resultan más económicas al país que su fabricación. Se trata de una región compuesta por países en desarrollo, algunos más adelantados que otros, con una estabilidad política fluctuante entre la derecha y la izquierda política, con poblaciones poco uniformes en su distribución debido a la geografía, pero con una mayoría que comparte raíces culturales comunes que permiten una relativa comprensión entre los ciudadanos, tales como el uso de una lengua común (el castellano) y una base cultural basada en los valores occidentales y el cristianismo. Del mismo modo la mayoría de los Estados no presentan contextos tan convulsionados como los de sus homólogos africanos¹⁸, lo que implica que una posible inversión china en instalaciones militares u otros gastos referidos a la mejora de la seguridad en el país anfitrión para proteger sus intereses (como el caso de Yibuti) no resulte necesaria.

A lo anteriormente mencionado, debe agregarse que las legislaciones de los Estados suelen ser generalmente amables a la recepción de inversión extranjera, por lo que se genera seguridad y un buen ambiente para las inversiones y la idea de establecer proyectos en estos resulta mucho más atractiva. Ello, sumado al vacío de poder que deja Estados Unidos en la región, ha dado por resultado que, a lo largo de Sudamérica, se puedan encontrar países comprometidos con la IFR, desde aquellos que comulgan ideológicamente con la RPC —y que, por ende, son sus socios más fiables en la región—, como son el caso de Bolivia y Venezuela, y aquellos que no necesariamente poseen el mismo norte ideológico, tales como Chile, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, pero que, por motivos comerciales y empresariales, se aproximan al gigante asiático.

De esta forma la RPC no solamente se asegura de mantener un constante suministro de materias primas, necesarias para su cada vez más creciente industria y población, sino que también logra ganarse el favor de diversos miembros de la sociedad internacional, necesarios para lograr la legitimidad necesaria de cara al conflicto abierto con Taiwán, así como logra, con la expansión de la IFR en suelo americano, romper el rodeo por mar al que apunta su rival inmediato, los Estados Unidos.

Así, al incluir dentro de esta estrategia a la última barrera geográfica para poder interconectar las rutas comerciales que van del Asia y el África¹⁹, logra circunnavegar el globo de forma efectiva. E allí la importancia geoestratégica de Sudamérica para el comercio de la RPC. Esto queda también constatado en las declaraciones de Xi Jinping durante la edición del *Foro de la Franja y la Ruta*

¹⁸ Salvo excepciones como, por ejemplo, Venezuela o Nicaragua.

¹⁹ Geográficamente, buena parte de los puertos del África Occidental dan una salida directa hacia la costa atlántica de Sudamérica, concretamente, a las costas de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, por lo que resulta conveniente para China tener socios o, en lo posible, aliados que les permitan manejar infraestructura portuaria en dicha parte del continente.

para la Cooperación Internacional de 2017, expresando que América Latina (y, por consiguiente, Sudamérica) es «una extensión natural» de la Nueva Ruta de la Seda, declaraciones que fueron reforzadas por las de su canciller, Wang Yi, quien señaló el carácter inclusivo de la iniciativa, toda vez que «China no tiene la intención de establecer un límite geográfico claro para La Franja y La Ruta, y está abierta a todos los países y regiones con ideas afines (...) Esta iniciativa no es un club de miembros, sino un círculo de amigos que participan abiertamente».²⁰

Sin embargo, cabe mencionar que, pese a esta importancia, en ninguno de los países sudamericanos la RPC ha desarrollado un proyecto portuario de una envergadura tal y como el que se está desarrollando actualmente en el Perú, ni siquiera en Brasil, el cual es el primer país destino de las inversiones chinas en el subcontinente, con un total de US\$ 66.100 millones de dólares, casi el 47% de todo lo invertido en Latinoamérica desde 2010 a 2020²¹.

Aun así, no han hecho falta puertos y terminales marítimos para que la IFR llegue a los países de Sudamérica. Y es que la Nueva Ruta de la Seda no es un término que se limite a una vía, un camino físico o trazado en mapas, la llegada o salida de *containers* y mercancías o la instalación de terminales y *Hubs* para el intercambio de bienes entre la RPC y otros países, sino que también tiene facetas distintas que China ha sabido explotar conforme el contexto ha ido cambiando. En el caso de Sudamérica, se puede resaltar las llamadas Ruta de la Seda Digital (en adelante, RSD) y la Ruta de la Seda de la Salud (en adelante, RSS).

3. La Ruta de la Seda Digital

Se trata de una de las varias ramificaciones de la IFR. Es una iniciativa con la que China busca, en palabras de Jorge Ricart, «ayudar a países de renta media o en vías de desarrollo a cerrar la brecha digital», siguiendo los objetivos de «(...) fortalecer la infraestructura de Internet en otros países, profundizar en cooperación espacial, desarrollar estándares tecnológicos comunes, y mejorar los sistemas de seguridad y policía de países socios.» Anunciada en 2015, se consideró a Sudamérica como región de interés de este proyecto en 2017 y en enero de 2018, se formalizaba la entrada de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños (en adelante, CELAC) en la IFR y el programa de la Ruta de la Seda en el contexto del Foro CELAC-China de 2018.²²

²⁰ OVIEDO, Eduardo (2018) «América Latina ¿Extensión natural de la Ruta de la Seda?» Comercio Exterior N.º 15 «Asia y el Futuro de la Globalización». Págs. 16-19.

²¹ CARIELLO, Tulio (2021) «Inversiones chinas en Brasil se expanden rápido y son duraderas». Dialogo Chino. Disponible en: <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/45887-inversiones-chinas-en-brasil-se-expanden-rapido-y-son-duraderas/#:~:text=Brasil%20es%20el%20principal%20destino,en%20la%20d%C3%A9cada%20hasta%202020.>

²² JORGE RICART, Raquel (2021) «La Ruta de la Seda Digital china en América Latina y el Caribe». Blog Real Instituto Elcano. 21 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.realinstitutoelcano.org/la-ruta-de-la-seda-digital-china-en-america-latina-y-el-caribe/>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2022.

En el caso de Sudamérica, puede considerarse la implementación y desarrollo de inteligencia artificial y tecnología 5G (teniendo en esta última como competencia a Estados Unidos), así como la constante y creciente demanda de la clase media de sus países de medios y artefactos electrónicos, especialmente aquellos teléfonos móviles y otros instrumentos relativos a las telecomunicaciones. En ese aspecto, y teniendo en cuenta que, tal y como señalan Aranda y Merchán, al ser la infraestructura referida al rubro tecnológico (antenas, cables subterráneos y submarinos, redes, etc.) todavía muy incipiente en comparación con países desarrollados, la mayor colaboración, que se ha podido por medio de la Ruta de la Seda Digital es en materia de hardware, siendo este el reto que se plantea superar la RPC²³.

Debido a algunos de estos planes para superar la carencia de infraestructura en telecomunicaciones es que asoman proyectos como el mencionado por Santa Gadea, como la posibilidad de extender una red de cables submarinos desde, probablemente, Shangai, hasta el Perú, lo cual disminuiría su interdependencia del cableado proveniente de Estados Unidos, el cual llega tras pasar por medio de los litorales de México, Colombia y Ecuador²⁴.

Es también menester mencionar que esta ramificación de la IFR vio aceleradas sus operaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19: Los estrictos regímenes de cuarentenas forzaron a que buena parte de los empleos tuvieran que adoptar políticas de trabajo a distancia o a la digitalización de labores y tareas que habían sido tradicionalmente presenciales, lo cual requirió la adquisición de equipos tecnológicos que la RPC ha podido proveer en orden de satisfacer una demanda que, súbitamente, se vio incrementada.

Sin embargo, fuera de la comercialización de bienes tecnológicos, no se puede considerar que actualmente exista un proyecto único y establecido de esta parte de la IFR para la región. Entre las más destacadas acciones que se atribuyen a esta iniciativa, está la fabricación y lanzamiento del satélite boliviano Tupac Katari el 20 de diciembre de 2013 desde el Centro de lanzamiento de Xichang, para el cual el país altiplánico firmó un crédito con el Banco de Desarrollo de China por US\$ 295 millones; proyectos de cooperación entre empresas chinas y entidades de educación, como es el caso de la conocida Huawei, la cual firmó un proyecto con el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep) de

²³ ARANDA, Ana María y MERCHAN BURGOS, Jonathan (2022) «Economía digital y geopolítica: la Ruta de la Seda Digital en América Latina y el Caribe.» Centro de Investigación Chino-Latinoamericano de la Fundación Andrés Bello. 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://fundacionandresbello.org/investigacion/economia-digital-y-geopolitica-la-ruta-de-la-seda-digital-en-america-latina-y-el-caribe/>. Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2022.

²⁴ SANTA GADEA, Rosario (2018) «La Franja y la Ruta y el Perú: Visión estratégica desde la perspectiva de la integración física sudamericana y la inserción competitiva en Asia-Pacífico.» En «La Franja y la Ruta y América Latina: Nuevas Oportunidades y Nuevos Desafíos». Págs. 405-459. Beijing, China: China Intercontinental Press. Consultado en: <https://www.up.edu.pe/investigacion-centros/centros-up/centro-estudios-china-asia-pacifico/publicaciones/Lists/Publicaciones/Attachments/33/La%20Franja%20y%20la%20Ruta%20y%20el%20Per%C3%BA%20.pdf>. Fecha de consulta: 2 de setiembre de 2022.

República Dominicana y realizó una inversión de US\$ 100 millones en un data center para almacenamiento de línea en Chile. Esto fue continuado por otras empresas, tales como Tencent Holding Limited, la cual invirtió unos US\$ 200 millones en la brasileña de tecnología financiera Nubank, o también se tiene el caso de ZTE Corporation, la cual, mediante contrato, proveyó a la provincia argentina de Jujuy, cámaras, centros de monitoreo, servicios de emergencia e infraestructura de telecomunicaciones por un valor de US\$ 30 millones²⁵.

Teniendo estos casos en consideración, se puede concluir que la RSD, si bien enfrenta grandes limitaciones, aún tiene un gran potencial para la mejora de las infraestructuras y servicios digitales dentro del escenario geográfico de Sudamérica, el cual la RPC puede aprovechar gracias al nutrido portafolio de empresas dedicadas al rubro de las telecomunicaciones.

4. La Ruta de la Seda de la Salud

Esta ramificación de la IFR es mencionada por primera vez en Ginebra, Suiza, en enero de 2017, en una visita del presidente Xi Jinping para firmar un acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), con la finalidad de emprender un gran proyecto para mejorar la salud pública en los países que formen parte de la IFR, lo que dio lugar a que, en agosto de ese mismo año, se celebrara el Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Sanitaria.

Esta iniciativa se vería afectada en el periodo de 2019-2020 por la epidemia del COVID-19, que terminó por convertirse en una pandemia global, que afectó a la salud, economía y sociedades de varios países del globo, entre ellos la de China misma, resultando paradójico que un país que tenía por intención el proporcionar materiales y tecnología sanitaria para combatir y erradicar enfermedades, fuera el lugar de origen de aquella que ahora asolaba al mundo. Este relato fue usado por la administración Trump como una forma de desacreditar al gobierno chino, así como su conexión con la OMS.

Resulta interesante ver que, sin embargo, la estrategia logró adaptarse al contexto adverso, pues este puso de manifiesto las carencias de ciertos países, especialmente aquellos en vías de desarrollo, respecto a su disponibilidad de los bienes necesarios para evitar la propagación del virus y combatirlo en el caso de los contagiados: en más de un país se reportaron carencias de mascarillas, pruebas, respiradores, tecnologías requeridas para las plantas de procesamiento de oxígeno, tan importantes para la estabilización de los pacientes que llegaban

²⁵ ARANDA, Ana María y MERCHAN BURGOS, Jonathan (2022) «Economía digital y geopolítica: la Ruta de la Seda Digital en América Latina y el Caribe.» Centro de Investigación Chino-Latinoamericano de la Fundación Andrés Bello. 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://fundacionandresbello.org/investigacion/economia-digital-y-geopolitica-la-ruta-de-la-seda-digital-en-america-latina-y-el-caribe/>. Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2022.

a los centros de salud, contagiados por el virus. Es así como China se volvió un participante activo de lo que se comenzó a llamar «La Diplomacia de la Mascari-lla», por medio de la cual, el gigante asiático coordinaba el envío de respiradores, mascarillas y otros instrumentos que se usaron para hacer frente a los brotes de la enfermedad.

Este tipo de diplomacia se fortaleció una vez los laboratorios chinos terminaron el desarrollo de sus vacunas, las cuales, una vez se concretaron las contrataciones correspondientes, fueron enviadas a buena parte de los países de Sudamérica. De hecho, es de destacar que, en el subcontinente, prácticamente la totalidad de los países que lo componen contrataron con la RPC para poder conseguir vacunas en el menor tiempo posible y si bien, en la actualidad, existe en el mercado regional una gran oferta de vacunas de diversas marcas, ha de tenerse en cuenta que las primeras vacunas en ser distribuidas y aplicadas por la mayor parte de los gobiernos sudamericanos, fueron de procedencia china.

Capítulo IV

PERÚ Y SU LUGAR EN EL «COLLAR DE PERLAS»

Teniendo en cuenta el concepto del collar de perlas chino y como se fue aplicando en diversas partes del mundo, especialmente Sudamérica, pasamos a centrarnos en el país donde se llevará a cabo el proyecto materia del presente trabajo, la República del Perú.

1. Antecedentes: la inmigración china en el Perú

Hablar de la presencia china en el Perú significa trasladarnos hasta los inicios de su etapa como república independiente, concretamente, el gobierno provisional de Ramón Castilla y Marquesado, en 1854. Dentro de la memoria popular peruana, este presidente es recordado por tres hitos importantes y que, de una forma u otra, están estrechamente relacionados con este capítulo: la abolición de la esclavitud en el Perú, el «Boom» económico del guano y el salitre, y la creación de vías ferroviarias a lo largo de la costa y los andes peruanos.

Durante uno de sus gobiernos²⁶, concretamente, en 1849, con la firma de la llamada Ley China, Castilla permitió el ingreso al Perú de miles de trabajadores chinos (también llamados *culies*), muchos de ellos provenientes de Macao (en aquel entonces, colonia portuguesa), Hong Kong (colonia británica), Cantón (Guangdong) y Fujian. Cabe decir que, unos meses antes de la firma de este tratado, una embarcación danesa, el *Frederick Wilhelm*, había arribado al puerto del Callao trayendo a los primeros 75 *culies* al Perú, quienes venían bajo contrato como lo harían otros grupos de colonos de aquellas épocas: japoneses, españoles, entre otros nacionales de diversos países, llegarían a las costas peruanas a encargarse de obras para las que la población negra- esclava ya no era suficiente.

²⁶ Ramón Castilla fue presidente electo en dos periodos, así como Presidente Provisional en 1854.

Este sistema de contratación de colonos ganaría una importancia mayúscula con la abolición de la esclavitud de la población afroperuana en 1854, momento en el que tanto las haciendas costeras como las empresas explotadoras del guano, comenzaron a depender y solicitar cada vez más mano de obra proveída por los colonos, quienes, al venir bajo un contrato en el cual se estipulaban los deberes y derechos que estos tenían, en teoría, debían gozar de un buen trato.

Lo cierto es que, a diferencia de los europeos y japoneses, en el caso de los chinos esto no fue así: los que lograban sobrevivir al viaje desde las tierras de la Dinastía Qing hasta el Perú —en condiciones poco sanitarias e inhumanas— se encontraban en una tierra extraña, con un idioma que desconocían y trabajando en condiciones tan o más inhumanas que aquellas que tuvieron que enfrentar en su viaje a América del Sur.

En efecto, los inicios de la migración china en el Perú forman parte de las páginas negras de la historia de republicana de este país. Tal fue el punto de hastío y odio que los colonos chinos sentían por sus tareas y por sus amos que, durante la guerra que el país andino mantuvo con su vecino del sur, Chile, los colonos chinos no dudaron en ayudar a los invasores, quienes los liberaban, en su paso hacia la capital peruana, de sus odiados «empleos».

Esta percepción de los chinos, la cual llegó a rayar la xenofobia, fue cambiando ligeramente llegado el siglo XX. Durante el gobierno de once años²⁷ de Augusto B. Leguía, comenzaron a llegar los primeros empresarios de origen chino, tanto desde la República de China (la que actualmente también es conocida como Taiwán) como desde los Estados Unidos (California, en concreto), movimientos migratorios que se intensificarían en años siguientes con la proclamación de la RPC y acontecimientos ocurridos en su seno, como, por ejemplo, la Revolución Cultural de Mao Zhe Dong.

En la actualidad, la colonia china en el Perú es, en tamaño, la primera del país asiático en Latinoamérica, así como la primera colonia asiática en el país (seguida por la colonia japonesa), destacando en diversos campos y actividades económicas, desde las clásicas que comprenden la gastronomía o la venta minorista, hasta actividades masivas como son la exportación e importación de productos o las inversiones en sectores estratégicos.

Así mismo, a lo largo del país, proliferaron asociaciones y otras instituciones por las cuales los ciudadanos chinos asentados en el Perú y sus descendientes²⁸ pudieron establecer con solidez su colonia. Mencionar estos antecedentes no resulta baladí, puesto que la presencia de una cultura afín resulta de gran ayuda para la consecución de sus intereses, así como la existencia de un pasado común o una relación que trasciende el paso del tiempo siempre es un buen argumento

²⁷ Llamado «El Oncenio», de 1919 a 1930.

²⁸ También llamados *Tusanes*.

diplomático para sustentar misiones de cooperación internacional o inversiones comerciales.

Finalmente, hay que mencionar que, en temas comerciales, ambos países han suscrito un TLC que se encuentra vigente desde 2010, durante los últimos meses del segundo gobierno de Alan García Pérez y los últimos años del líder chino Hu Jintao como cabeza de la RPC, oportunidad que el gigante asiático ha aprovechado para invertir activamente en la importación de materia prima desde el Perú, especialmente en alimentos y minerales.

Cabe mencionar que, respecto a la posición de Perú sobre la República de China, este Estado con reconocimiento limitado considera el pasado común del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, previos al surgimiento de la RPC, como suyo propio. Esto concluyó el 2 de noviembre de 1971, en el preciso momento en que Perú reconoce al gobierno de Beijing como el único gobierno legal de China, momento en el que Taiwán anuncia el cese de las relaciones diplomáticas con Perú y el cierre de su embajada en Lima. Actualmente, y desde 1978, Perú y Taiwán mantienen relaciones netamente comerciales, tal y como puede apreciarse en la existencia de entidades tales como la Oficina Económica y Cultural de Taipéi (anteriormente, Centro Comercial del Lejano Oriente S.A.) y la Oficina Comercial del Perú en Taipéi, con el fin de reforzar las relaciones comerciales y económicas entre ambas naciones²⁹. De esta forma, Perú se alinea con la política de «Una sola China», manteniendo una clara posición diplomática en favor de la RPC.

2. Características del Perú

Tanto para la elaboración del «Megapuerto» como para el ejercicio del plan chino, el Perú se encuentra en una posición geográficamente idónea. Se trata de un país de unos 1.285 millones km² de extensión comprendiendo parte del norte y el centro de la franja costera del Pacífico sudamericano. Políticamente, el país se divide en 24 departamentos³⁰ y dos provincias constitucionales, la ciudad de Lima Metropolitana y El Callao, distribuidos dentro de esta extensión territorial compuesta por un terreno poco uniforme, caracterizado por una gran variedad de pisos geográficos y microclimas, los cuales se clasifican en tres regiones geo-

²⁹ YU-TSZ CHANG, Francisca (2016) Relaciones Regionales. Oficina Económica y Cultural de Taipéi en el Perú. Consultado en: https://www.roc-taiwan.org/pe_es/post/16416.html. Fecha de consulta: 10 de setiembre.

³⁰ En las últimas décadas del siglo XX se intentó organizar el país en entidades regionales, compuestas por los departamentos, con la finalidad de descentralizar el país. En 1979, el primer gobierno de Alan García intentó instaurar 12 regiones autónomas, proyecto que terminó con el fin del mandatario aprista y la llegada de Alberto Fujimori al poder. Posteriormente, se intentaron ciertas iniciativas durante la primera década del 2000, pero resultaron infructuosas.

gráficas tradicionales denominadas como costa, sierra y selva³¹, en los cuales se pueden encontrar distintas y diversas variedades de materias primas.

Es en esta variedad de materias que subyace la importancia económica de este país dados los diversos tipos existentes y de gran interés para el creciente mercado chino: bienes alimentarios, vegetales, minerales, energéticos, etc., todos estos productos representan un valioso activo para la industria manufacturera china, que no se limita únicamente a la elaboración de componentes o bienes tecnológicos. Ejemplo de esta afirmación es el caso de la chía y la quinua, dos productos agrícolas que son originarios de Sudamérica, así como constituyen un producto de exportación peruano, de los cuales, sin embargo, el primero tiene a China como el principal exportador a nivel mundial y, respecto al segundo, mientras Perú es uno de los más tradicionales exportadores de quinua, es en la RPC donde se desarrolla una industria de productos variados y derivados de este grano: harina, fideos, yogures y hasta licores y vino amarillo son parte de los productos con valor agregado que la industria china generó en torno a esta materia prima³².

Esto nos lleva a otra característica de la economía peruana: el bajo nivel de industrialización y capacidad de generación de bienes con valor agregado, así como una dependencia excesiva del precio de las materias primas. Tal y como menciona observa acertadamente la Compañía Española de Seguro de Créditos a la Exportación (en adelante, CESCE), esta dependencia, en especial al precio del cobre, hace al país bastante vulnerable a los *shocks* adversos, derivados del estancamiento o la bajada súbita de los precios de este tipo de bienes.

A lo ya mencionado, hay que tomar en cuenta que, económicamente, se trata de un país con una economía de libre mercado dentro de, lo que su constitución establece como una «Economía Social de Mercado»³³. Otro aspecto de su economía es la predominante informalidad laboral en la población ocupada del país, aproximadamente más de 76% de esta según las últimas estimaciones³⁴, lo cual no debe confundirse con emprendimiento. Datos actualizados a abril de 2022, la CESCE nos demuestran que, pese a la crisis post-COVID, la apuesta por la or-

³¹ Un ordenamiento más específico es el desarrollado por el geógrafo Javier Pulgar Vidal en 1941, la cual divide el territorio peruano en 8 regiones geográficas determinadas por su altitud sobre el nivel del mar. En ese sentido, se tienen las siguientes regiones: Chala (0 a 500 msnm), Yunga (500 a 2300 msnm), Quechua (2300 a 3500 msnm), Suni (3500 a 4000 msnm), Puna (4000 a 4800 msnm), Janca (4800 a 6768 msnm), Selva Alta (1000 a 400 msnm) y Selva Baja (400 a 83 msnm).

³² Y. Xiu-shi, Q. Pei-you, G. Hui-min, y R. Gui-xing (2019) «Desarrollo de la Industria de la Quinua en China. Cien. Agr. 46(2): 208-219. Consultado en: (<https://scielo.conicyt.cl/pdf/ciagr/v46n2/0718-1620-ciagr-46-02-0208.pdf>) Fecha de consulta: 16 de junio de 2022.

³³ Concretamente, en su Artículo 58° de la Constitución Peruana de 1993, la cual indica que «*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*»

³⁴ INFOBAE (2022) «Más del 76% de la población ocupada del Perú es informal.» En Infobae. 16 de junio de 2022. Consultado en: <https://www.infobae.com/america/peru/2022/06/16/mas-del-76-de-la-poblacion-ocupada-del-peru-es-informal/>. Fecha de consulta: 14 de agosto de 2022.

todo en política monetaria ha logrado mitigar la vulnerabilidad derivada de la dependencia del sector de las materias primas, así como se ha logrado mantener en un nivel moderado el nivel de la deuda pública (35,9% del PIB) y la deuda externa (43,5% del PIB, de la cual casi un 90% está contraída a largo plazo), lo que sumado al elevado nivel de reservas asegura una situación de solvencia favorable para el país y disponibilidad de línea de crédito.

La tendencia a preferir una economía abierta y de libre mercado llevó a que los diversos gobiernos del país, especialmente desde la década de 1990, a establecer una serie de TLC con países como Australia, Canadá, Chile, Corea del Sur, Costa Rica, Estados Unidos, Honduras, la Unión Europea, Japón, Reino Unido y Venezuela, así como a formar parte de diversas entidades, organizaciones y organismos internacionales tales como la Asia Pacific Economic Cooperation (en adelante, APEC), la Comunidad Andina de Naciones (en adelante, CAN) y del Acuerdo de Asociación Transpacífico (en adelante, TPP por sus siglas en inglés), tomando importancia también otras organizaciones regionales de corte económico y comercial como la Alianza del Pacífico (en adelante AP) y la ya mencionada CELAC.

Geoestratégicamente, se trata de un país que abarca una amplia franja costera del continente sudamericano, concretamente parte de su costa norte como buena parte de su costa central. El país es un punto intermedio entre otros potenciales socios en la región, como son Colombia, Brasil y Chile, así como sus ya comprometidos socios de Ecuador y Bolivia. Si tenemos que profundizar en el caso de Brasil, Perú cuenta también con una vía de comunicación terrestre con el país carioca, la llamada Carretera Interoceánica, una vía que conecta a Lima con Río de Janeiro, lo cual puede brindar un mayor alcance a las inversiones chinas en el Atlántico para llevarlas al mercado peruano, como es el caso del Uruguay³⁵.

A esta vía habría que agregar dos proyectos —con un fuerte interés chino— que, aunque todavía se encuentran bajo planificación, consolidarían la posición del gigante asiático en el país: el paralizado proyecto de la Hidrovía Amazónica (adjudicada a la empresa china Synohidro), así como la ferrovía transcontinental, cuyo objetivo es unir el puerto brasileño de Santos con la terminal portuaria peruana de Bayóvar, ubicado en el norteño departamento de Piura. El alcance de estos proyectos puede apreciarse en los presentes gráficos:

35 DÍALOGO CHINO (2021) «Uruguay apuesta a un acuerdo con China por fuera del Mercosur». En: Diálogo Chino. 19 de setiembre de 2021. Consultado en: <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/46717-uruguay-apuesta-a-un-acuerdo-con-china-por-fuera-del-mercursosur/>. Fecha de Consulta: 13 de julio de 2022.

Hidrovia Amazónica



GRÁFICO 5. Transcurso de la Hidrovia Amazónica y conexiones.
FUENTE: Proinversión.



GRÁFICO 6. Tren Bioceánico Perú-Brasil.
FUENTE: RPP.

La gran franja costera del llamado «Mar de Grau» no solamente provee al país de una gran fauna marina, sino que también ofrece el terreno ideal para la existencia de varios enclaves portuarios, algunos con una mayor capacidad que otros. De estos se pueden mencionar algunos como, por ejemplo, los puertos de Bayóvar, Chimbote, Paita y Salaverry en la costa norte; en la costa central, el puerto de El Callao; y en la costa sur, los puertos de Pisco, Matarani e Ilo, entre otros que pueden apreciarse en el siguiente gráfico:



GRÁFICO 7. Principales puertos marítimos y fluviales del Perú.

FUENTE: Sacex Consulting.

En lo que se refiere al ámbito social, se trata de un país complejo. Así como su irregular territorio, dividido por la Cordillera de los Andes, asegura una gran diversidad de climas, plantas, animales y otras materias primas, también dificulta la comunicación, el transporte, la proximidad y el desarrollo entre los departamentos, pueblos y ciudades del país. Lima, la capital, conglomerada a 11 millones de los 33 millones de habitantes del país, producto de los conflictos sociales que marcaron las últimas cuatro décadas del siglo XX, así como el alto centralismo en el que se desarrolló el país a lo largo de sus 200 años de historia. Se trata de un Estado que encara diversos problemas, no solo en el desarrollo fuera de las grandes ciudades, sino también en índices como alfabetización, desarrollo humano, igualdad de oportunidades, nutrición infantil, entre otras.

Ello, sin embargo, no evitó el desarrollo de otras ciudades como Arequipa, Cuzco, Chimbote, Huancayo o Trujillo, así como el florecimiento de las clases altas y medias mediante emprendimientos en estas urbes. No por ello se puede decir que se trate de un país descentralizado, toda vez que buena parte de las ofi-

cinas y entidades gubernamentales, sedes principales de empresas, universidades y centros educativos de mayor calidad educativa, centros financieros, entre otras entidades, se encuentran en Lima.

En el plano político, la actual situación del país puede catalogarse de voluble e inestable. Al panorama heredado de la crisis del ejecutivo tras la vacancia del expresidente Martín Vizcarra —investigado por casos de corrupción— en medio de la crisis sanitaria, y posteriormente económica, provocada por el COVID-19, se le suma la entrada al Gobierno de Pedro Castillo, el cual desde los primeros meses de mandato presentó cuestionamientos por casos de corrupción, nepotismo, entre otros escándalos. Del mismo modo, los posicionamientos y propuestas del partido de gobierno, Perú Libre, generaron un ambiente inicial de desconfianza en los mercados internacionales y a los posibles inversores tras las primeras semanas de acabadas las elecciones. Sin embargo, ello no parece ser un impedimento para que países como China, sigan apostando en sus proyectos de inversión dentro del país, aun teniendo un clima de negocios menos favorable al de años anteriores. Esto también se puede reflejar en las calificaciones que las agencias de calificación de riesgo otorgan a Perú al mes de abril de 2022, otorgando tanto Moody's (Baa1) como S&P y Fitch (BBB) calificaciones positivas, únicamente siendo superadas por Chile³⁶.

Independientemente de las acciones del gobierno actual, se trata de un país sociológicamente complejo, producto de las distintas realidades que se viven en las diferentes regiones geográficas del país. Así, la costa, mucho mejor comunicada gracias a la Carretera Panamericana, siempre presenta una mayor cantidad de bienes, servicios y oportunidades de desarrollo profesional, asentados comúnmente en las grandes ciudades. El caso de la sierra y la selva resulta más complicado: si bien en algunas partes de estas regiones también pueden encontrarse urbes —como Cusco, Arequipa o Huancayo— con bienes y servicios básicos, así como otras tales como atención médica o instituciones de educación superior, también existe parte de la población que se asienta en zonas rurales y de acceso remoto, especialmente las comunidades campesinas y pueblos originarios, en cuyos terrenos también suelen encontrarse extensos yacimientos de minerales y otros recursos, importantes para los intereses de la RPC.

He allí uno de los principales puntos de conflicto que suele aparecer a la hora de ejecutar proyectos de inversión en estos territorios, toda vez que, de acuerdo a la Ley 29785, «Ley del Derecho de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —OIT—» (en adelante, la Ley de Consulta Previa) la cual tiene por finalidad «(...) *alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos*

³⁶ Compañía Española de Seguro de Créditos a la Exportación (CESCE) «Informe de Riesgo País-Perú» Madrid. 4 de abril de 2022. Consultado en: <https://www.cesce.es/documents/20122/0/INFORME+PER%C3%A9+4+abril+2022.pdf/d4f33423-ac6c-a6c6-5278-fdad90fff46d?t=1654085324123>. Fecha de consulta: 20 de setiembre de 2022.

indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente,(...)».

En algunas ocasiones, la mala aplicación u omisión de esta ley llevaron a violentos estallidos de violencia entre estos pueblos y comunidades y el gobierno peruano. Sin embargo, a diferencia de Yibuti u otros países africanos donde China debió establecer bases militares para preservar el bienestar de sus inversiones y ciudadanos, en el caso de Perú, el Estado preserva una estabilidad suficiente para encargarse de estos dilemas sin necesidad de ayuda foránea.

En el caso de la IFR, Perú forma oficialmente parte de esta iniciativa desde el año 2019, tras una reunión entre Xi Jinping con su homólogo peruano, Martín Vizcarra, con la firma del «memorándum de entendimiento bilateral» durante la inauguración del «Segundo Foro Internacional de la Nueva Ruta de la Seda» en Beijing, donde se dieron cita más de 150 países y organizaciones internacionales³⁷. La adhesión de Perú en la IFR aumenta el número de países que apuestan por esta iniciativa en Sudamérica, junto con países como Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá y Venezuela.

3. Exportaciones de Perú a China: la importancia de la minería

En lo que se refiere a inversiones, China es un fuerte inversor dentro del país andino. En la actualidad, y según se encuentra constatado en la Asociación de Empresas Chinas en el Perú (en adelante, AECP), hay un aproximado de 170 empresas chinas operando en los diferentes rubros del país, destacando las tres divisiones en las que se encuentra organizada la asociación: energía y minería; infraestructura; finanzas, industria y comercio. Cabe mencionar que actualmente la AECP se encuentra dirigida por un consejo compuesto por varias de las más grandes empresas en el Perú, tales como ICBC Perú Bank S.A., Minera Chinalco Perú S.A., CCCC del Perú S.A.C., Bank of China (Perú) S.A., Huawei del Perú S.A.C., Río Blanco Copper S.A., China International Water and Electric Corp. (Perú), China Railway Tunnel Group Cp., Minera Shouxin Perú, entre otras. De igual forma, si debe darse una cifra del total de las inversiones mineras de China en el Perú, desde junio de 2009 a junio de 2020, esta sería de unos US\$ 15 mil millones.

Teniendo en cuenta lo ya establecido en el anterior punto, volvemos a incidir en la importancia económica del país como proveedor de materias primas, recalcando en la importancia de los minerales. Incluso desde antes de la llegada de los europeos, los pueblos que habitaron el Perú tuvieron una gran habilidad para la

³⁷ SCHULZ, Sebastián (2019) «El II Foro de la Ruta de la Seda (Beijing, 2019). Balances y perspectivas para el desarrollo de una propuesta multipolar-pluriversal.» XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019. Consultado en: <https://cdsa.academica.org/000-023/262.pdf>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2022.

extracción y el trabajo en metales, labor que continuó siendo principal durante el virreinato y la república, por lo que se puede decir que, desde sus inicios, se trató de un país minero. En la actualidad, el Perú, según lo especifica el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MINEM), es el segundo productor de plata, cobre y zinc a nivel mundial y el primero en producción de oro, zinc, estaño, plomo y molibdeno en América Latina, siendo su principal fuente de extracción la Cordillera de los Andes. A ello hay que agregar las grandes reservas de otros minerales que se encuentran bajo esta cadena de montañas, entre ellas el litio, importante material para la creación de baterías para dispositivos electrónicos.

Es, de hecho, el sector minero el que está jugando un importante papel para la recuperación económica del país, toda vez que esta actividad comprendía, a 2021, el 10% del PIB —siendo que, de dicho porcentaje, la producción de cobre comprende el 4%—, el 60% de las exportaciones, el 16% de las inversiones privadas y el 19% de los ingresos fiscales³⁸. En el presente año, la inversión minera acumulada de enero a mayo de 2022 sumó US\$ 1.887 millones, incrementando 12% en comparación al mismo periodo del año pasado³⁹.

Es necesario mencionar que las exportaciones chinas no se limitan únicamente a las materias primas minerales, sino que también comprenden bienes alimentarios. Importante es la mención del sector pesquero (52% de los envíos), el agropecuario (27%), textil (7%) y maderas y papeles (6%). Destacan, como productos de exportación, la pota congelada, los arándanos, las colas de langostinos, pelos finos⁴⁰, aguacates, entre otros⁴¹.

4. Exportaciones de China a Perú

Perú es también, como se ha podido adelantar, un país de importante interés dentro de la RSD, toda vez que, como buena parte del mercado sudamericano, la demanda de dispositivos electrónicos y de telecomunicación, además de ser alta, se encuentra nutrida por diversos proveedores, entre ellos las empresas de capital chino. De esta forma, el Perú se beneficia de esta relación comercial con China proveyéndose de bienes electrónicos manufacturados. En efecto, tal y como es-

³⁸ TERZO, Gerelyn (2021) «La minería metálica, un punto brillante en Perú en medio del cambio de Gobierno». Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Fuente: <https://www.ciat.org/la-mineria-metalica-un-punto-brillante-en-peru-en-medio-del-cambio-de-gobierno/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20ingeniero,60%25%20de%20las%20exportaciones>.

³⁹ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2022) Boletín Estadístico Minero (<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2022/BEM05-2022.pdf>).

⁴⁰ Término usado para referirse a la lana o tela de determinados animales. En el caso del Perú, serían de alpaca, llama, huanaco o vicuña.

⁴¹ Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo —PROMPERÚ— (2022) «PROMPERÚ: Perú consolida exportaciones con China». Nota de prensa. Oficina de Comunicaciones. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/promperu/noticias/580816-promperu-peru-consolida-exportaciones-con-china>.

pecifica la Cámara de Comercio de Lima (en adelante, CAL), entre enero y mayo de 2021, de los US\$ 5.725 millones de importaciones de la RPC, fueron al menos unos US\$ 446 millones en teléfonos móviles, así como unos US\$ 389 millones en ordenadores portátiles, unos US\$ 118 millones en motocicletas, entre otros productos manufacturados

En lo que va del año 2022, concretamente, en el primer trimestre de este año, el 30% de las importaciones del Perú provienen de la RPC, superando por un amplio margen a Estados Unidos (21%), Brasil (7%), Argentina (5%), México (3%) y la Unión Europea, la cual figura dentro de la clasificación «otros» (34%). En este caso, las cifras de las importaciones chinas ascienden a unos US\$ 4,175 millones, lo que supone un incremento del 27.9% respecto al mismo periodo del año pasado. Del mismo modo, respecto a los tipos de bienes importados, si bien hay una predominancia de los bienes intermedios (conformado casi totalmente por combustibles y aceites), los bienes de consumo y de capital siguen ocupando un importante lugar en el consumo nacional y teniendo en cuenta que dentro de estos rubros se encuentran productos elaborados como vehículos ensamblados, televisores, móviles, portátiles y otros equipos electrónicos, aparatos de telecomunicación, neumáticos, entre otros, queda claro que China tiene en el Perú a un valioso consumidor de los productos elaborados por su industria nacional⁴².

5. Pandemia Covid-19: Las vacunas de Sinopharm

El 6 de marzo de 2020, medios de comunicación y varias entidades del Estado reportaban la detección del primer caso de COVID-19 en el Perú, tratándose de un joven de 25 años que había estado en España, Francia y República Checa. A este caso le siguieron otros cientos que, con el paso del tiempo, se convirtieron en miles. Fue solo cuestión de tiempo para que el endeble sistema de salud peruano, el cual desde hace ya bastantes años se busca reformar, se viese abrumado y, posteriormente, superado por la cantidad de casos que no dejaban de multiplicarse. El resultado fue un país con un total de más de 3 millones de contagiados y más de 214 mil muertos⁴³.

Como se mencionó anteriormente, una de las ramificaciones de la Nueva Ruta de la Seda es la «Ruta de la Seda de la Salud» o simplemente «Ruta de la Salud». Aunque fuese creada como una iniciativa dentro de la estrategia china en el marco de una conectividad pan euroasiática mejorada, el escenario de la pandemia ocasionó un aceleramiento y transformación de su implementación. De

⁴² COMEX Perú (2022) «¿Cómo fue el desempeño de las importaciones en el primer trimestre de 2022?». Semanario 1117, 29 de abril de 2022. Fuente: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/como-fue-el-desempeno-de-las-importaciones-en-el-primer-trimestre-de-2022#:~:text=Durante%20los%20tres%20primeros%20meses,mismo%20periodo%20del%20a%C3%B1o%20previo.>

⁴³ Expansión/Datosmacro.com (2022) «Perú suma 72 nuevos muertos por COVID-19». Fuente: (<https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/peru>). Consultado el: 30 de julio de 2022.

esta forma, a esta estrategia se le suma la implementación de lo que se llamaría «La Diplomacia de la Mascarilla»: mediante esta, China, haciendo uso de sus corredores, puertos, infraestructura y logística, empezó a proporcionar material sanitario en momentos en que este fue un bien escaso en la mayoría de los países afectados.

Del mismo modo, China también entró, junto con Rusia, Estados Unidos y la UE en la carrera por el desarrollo de una vacuna que pudiera enfrentar de forma efectiva al virus, dando por resultado la elaboración de tres vacunas, Convidecia (elaborada por el laboratorio CanSino Biologics), VeroCell (Sinopharm) y Coronavac (Sinovac), razón por la que varios especialistas han rebautizado a esta estrategia como «Diplomacia de las Vacunas».

Paralelamente a estas vacunas también se desarrollaron en Europa y Estados Unidos las fórmulas de otros laboratorios como Moderna, Pfizer, AstraZeneca o Sputnik V. Sin embargo, la elaboración de las dosis de estas vacunas resultaba limitada a satisfacer la demanda local y aún tardarían en poder generar suficientes excedentes para proveer de vacunas a la región iberoamericana, por lo que varios de estos países recurrieron a comprar las vacunas principalmente de China y Rusia, cuya producción en aquellos momentos fue bastante superior.

Así, Perú y otros países de Latinoamérica, se vieron beneficiados con los envíos de varias de estas vacunas, así como de material sanitario para hacer frente a la pandemia. En el caso de Perú, se contrató con el laboratorio Sinopharm para obtener las vacunas VeroCell y, aunque posteriormente recibieron los envíos de otras marcas como AstraZeneca y Moderna, el hecho de haber sido las primeras en llegar al país durante uno de los momentos más difíciles de la pandemia fue definitivamente un activo para las relaciones de China con los países de la región, un efectivo uso del *soft power* aprovechando el contexto. Sin embargo, los malos resultados de las pruebas de las vacunas, así como la revelación del escándalo denominado *Vacunagate*⁴⁴, afectaron la imagen de los productos médicos ofrecidos por China al Perú, así como generó un nuevo escándalo político que repercutió sobre los sucesores del gobierno de Martín Vizcarra, quien fuese vacado el 20 de octubre de 2020.

⁴⁴ Se denomina *Vacunagate* al escándalo que envolvió a la adquisición de vacunas de la farmacéutica china Sinopharm. Dentro de las acciones que se cuestionan, además de la vacunación de políticos, funcionarios, personajes influyentes y sus familiares y allegados con una dosis extra que donó el gobierno chino junto con el cargamento de vacunas, están los actos realizados por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Relaciones Exteriores para congelar las negociaciones con otras empresas farmacéuticas con tal de favorecer la adquisición de las vacunas de chinas. Fuente: <https://saludconlupa.com/series/vacunagate-las-conexiones-del-poder/>.

Capítulo V

EL «MEGAPUERTO» DE CHANCAY

Establecidas las características y potencialidades del Perú en el Collar de Perlas, queda analizar el proyecto materia de estudio de este trabajo, su importancia en el ámbito comercial y geopolítico —tanto para China como para Perú—, el impacto que puede tener en el país andino y la región, así como las consecuencias a futuro.

1. Antecedentes y características

El antecedente directo de esta iniciativa puede encontrarse en la operación realizada por la empresa minera, de capitales chinos, Shougang Hierro Perú S.A.A. (en adelante, Shougang), empresa dedicada a la explotación del hierro a unos 530 km de la ciudad de Lima, en el distrito de Marcona, en el departamento de Ica. Esta empresa se dedica desde 1962 a exportar sus productos desde el muelle de San Nicolás, con capacidad para buques de entre 100,000 a 200,000 toneladas de peso muerto (en adelante, DWT⁴⁵), el cual se busca renovar mediante una inversión de US\$309 millones para la construcción de un nuevo terminal portuario, ampliando de esta forma las infraestructuras de estas instalaciones portuarias, así como su capacidad para poder recibir buques de 300,000 DWT y, posteriormente, poder ampliar su capacidad a unas 400,000 DWT.

Teniendo en cuenta la ya mencionada división política del país, se otorgarán algunos detalles del emplazamiento en el que se construirá el proyecto. La pequeña ciudad costera de Chancay se ubica a poco más de 74 km de la capital, Lima, y a 73 km del principal puerto peruano, El Callao. Se trata de una ciudad relativamente pequeña, con poco más de 63 mil habitantes, comparado con los 10 millones que solo se concentran en Lima Metropolitana.

⁴⁵ Siglas en inglés para *deadweight tonnage*.

Ubicada en el departamento de Lima, provincia de Huaral, a pesar de encontrarse a poca distancia de viaje de la capital del país, no presenta el mismo nivel de desarrollo; sin embargo, su cercanía a Lima y sus vías de transportes permiten una comunicación relativamente fácil con la capital⁴⁶. Esto otorga una ventaja por sobre otros enclaves portuarios, toda vez que, como ya se mencionó, al ser Perú un país sumamente centralizado, tiene en la capital buena parte de las sedes de los organismos gubernamentales, sedes administrativas y oficinas de las empresas que harán uso del terminal portuario, así como otros servicios requeridos por estas (logística, asesor legal, entre otros), así como los profesionales mejor preparados del país.

Sobre el proyecto, este se encuentra encabezado por dos empresas principales: la ya mencionada naviera de capitales chinos, COSCO (60%) y Volcan Compañía Minera S.A.A.⁴⁷ (40%) como socio minoritario. La inversión inicial de este proyecto ha sido de más de US\$ 1.300 millones y se estima una inversión final de cerca de unos US\$ 3 mil millones. Según estimaciones actualizadas, se prevé que la inversión final podría rondar los US\$ 3.600 millones⁴⁸.

Las estimaciones de COSCO prevén que solo la inversión inicial generaría unos 1500 puestos de empleo directo, 7500 indirectos y la creación de, al menos, unos 300 negocios locales, así como el transporte de unos 6 millones de toneladas al año una vez terminada la primera etapa del proyecto, la cual deberá contar con 4 muelles finalizados de un total de 15 que se espera tener al finalizar el proyecto: de estos, 11 serán destinados a los contenedores y cuatro para carga multipropósito en un área de 141 hectáreas.

Sin embargo, a diferencia del caso de Shougang y el puerto San Nicolás, este proyecto no se limitará únicamente a la construcción de la terminal portuaria, sino que implementará, además, una serie de facilidades que, se considera, son necesarias para el correcto funcionamiento y en beneficio de la logística con la que deberá operar el «Megapuerto». En efecto, el proyecto también comprende la construcción de un intercambio vial de acceso desde la carretera Panamericana hasta el antepuerto vehicular, un túnel de conexión con la zona operativa y el complejo de ingreso, cuya construcción corre a cargo de la empresa *China Railway Engineering Corporation*⁴⁹.

⁴⁶ Tiempo estimado sin tener en cuenta las dificultades que supone una ciudad con un sistema de transportes tan deficiente como Lima.

⁴⁷ Empresa minera, originalmente de capitales peruanos pero cuyo actual socio mayoritario es la firma suiza Glencore (41% del accionariado).

⁴⁸ OLMO, Guillermo (2022) «Chancay, el megapuerto estratégico para el comercio con Asia que China construye en Perú (y el impacto que ya genera)». En BBC News Mundo. 8 de setiembre de 2022. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62746144>. Fecha de Consulta: 12 de setiembre de 2022.

⁴⁹ LEDGER, Gwendolyn (2021) «Desde Shangai hasta Chancay: Perú acoge el primer puerto operado por una empresa china en América del Sur» América Económica, 07 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/desde-shanghai-hasta-chancay-peru-acoge-el-primer-puerto-operado-por-una-empresa>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

Se estima que el terminal movilice carga en contenedores, carga general, carga a granel (sólidos y líquidos) y carga rodante. Tanto las autoridades peruanas como sus homólogos chinos han descartado el uso del terminal para transporte de material minero o petroquímico, en buena parte por el altísimo coste que este acarrearía, especialmente en cuestiones de permisos y licencias medioambientales. Se espera que el complejo, en su totalidad, cuente con un complejo de ingreso, antepuerto vehicular, puertas de ingreso, antepuerto vehicular, áreas de inspección de aduanas, oficinas administrativas, áreas de servicios logísticos y de apoyo, un viaducto subterráneo para interconectar el ingreso con la zona operativa portuaria, tres carriles, vehiculares, dos fajas transportadoras para graneles sólidos y tuberías multiproducto de graneles líquidos⁵⁰. Algunas de estas estructuras pueden apreciarse en el siguiente plano:



GRÁFICO 8. Planos de la Primera Fase del Megapuerto de Chancay.

FUENTE: *El Comercio*.

2. La Importancia del Megapuerto de Chancay en el Collar de Perlas Chino

Ya se ha revisado en los anteriores párrafos a los países implicados, sus características y como se han interrelacionado entre sí desde los tiempos previos al establecimiento formal de su TLC. También se ha expuesto las características del proyecto y del sitio donde se habrá de emplazar.

⁵⁰ *Ibidem ut supra*.

Teniendo estos datos en cuenta y tras abordar todas estas características técnicas, se procederá a responder la pregunta principal del presente trabajo ¿Cuál es el papel que este complejo portuario tendrá dentro de la geoestrategia China? La respuesta aborda diferentes planos, más allá del punto de vista económico, por lo que se irán revisando cada uno. Así mismo, también es menester tener en cuenta las consecuencias y el impacto, tanto positivo como negativo, que podría tener este proyecto en el litoral peruano y de qué forma afectaría en esto a las relaciones del país andino con la RPC.

Teniendo en cuenta que se trata de un enclave portuario dentro de uno de sus principales proveedores de materias primas para China en la región, resulta evidente que un primer beneficio para tener en cuenta es el económico. Pese a ello, hay que considerar que, si bien para Perú, China es su principal socio comercial, desde la perspectiva de China, el Perú, aun siendo el segundo país en Sudamérica en que China ha invertido en diversos proyectos e iniciativas, tiene un *estatus* de socio menor a nivel global. De hecho, si se revisan las cifras de los países clientes y proveedores del coloso asiático, queda claro que Perú no figura entre los principales⁵¹, tal y como puede apreciarse en el siguiente recuadro:

Principales países asociados

Cientes principales (% de las exportaciones)	2020	Principales proveedores (% de las importaciones)	2020
Estados Unidos	17,5%	Japón	8,5%
Hong Kong SAR, China	10,5%	Corea del Sur	8,4%
Japón	5,5%	Estados Unidos	6,6%
Vietnam	4,4%	Australia	5,6%
Corea del Sur	4,3%	Alemania	5,1%
Alemania	3,4%	Brasil	4,1%
Países Bajos	3,0%	Vietnam	3,8%
Reino Unido	2,8%	Malasia	3,6%
India	2,6%	Rusia	2,8%
Singapur	2,2%	Tailandia	2,3%
Cerrar la lista		Cerrar la lista	

Fuente: Comtrade, últimos datos disponibles

GRÁFICO 9. *Tabla de los principales países asociados de China, tanto clientes como proveedores.* **FUENTE:** Contrade.

Es por ello por lo que, si China pretende obtener una ganancia económica y comercial de esta inversión, esta no provendría concretamente de las materias primas extraídas del país andino propiamente, sino de la cantidad de barcos de

⁵¹ Cifras del Comercio Exterior en China. Santander Trade Markets. Consultado en: https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/china/cifras-comercio-exterior#classification_by_country. Fecha de Consulta: 14 de agosto de 2022.

carga que se vayan concentrando en el terminal multipropósito de Chancay, independientemente de su procedencia. Ello puede contemplarse si se tiene en cuenta la ubicación geográfica del proyecto, en medio de la costa del pacífico sur, en mitad de un paso necesario que los buques transportadores deberán realizar para poder llegar a cualquiera de los puertos de los países del norte (como Guayaquil en Ecuador, Buenaventura en la costa pacífica colombiana o Balboa en Panamá) o el sur (los puertos de Valparaíso y San Antonio en Chile) de la región, sin contar los ya mencionados puertos que están establecidos en la costa peruana.

A ello hay que agregar la gran cantidad de mercancías que se transportan a lo largo del país siguiendo el trayecto de la Carretera Panamericana. Como ya se ha mencionado, en el Perú, fuera de aquellos ferrocarriles que conectan Lima con la sierra central, así como algunos trayectos entre pueblos y ciudades fuera de la capital, la opción del transporte terrestre, tanto de mercancías como de personas resulta sumamente escasa. Por ello, no existe mejor opción de transporte de mercancías nacionales que la terrestre, la cual se da por medio de la vía Panamericana, la cual, si tenemos que considerar únicamente la región de Sudamérica, comprende una ruta asfaltada desde Panamá hasta Buenos Aires, en Argentina. Así mismo, esta ruta se encuentra unida, dentro del territorio peruano, con la denominada Carretera Interoceánica, la cual interconecta las vías de transporte terrestre entre Perú y Brasil.

De este dato hay que tener en cuenta dos factores importantes. El primero es que, pese a la inversión destinada a la creación de la ya mencionada Carretera Interoceánica Perú-Brasil, desde su finalización en 2011 hasta 2018, el comercio por vía terrestre entre estos dos países apenas aumentó en un 3% las exportaciones brasileñas, mientras que las peruanas en un 5%, siendo aún preferible el transporte por vía marítima o aérea el medio preferido para el transporte de mercancías entre ambos países⁵². El evidente poco uso de esta vía puede cambiar una vez China haya concluido con la construcción del Megapuerto de Chancay, toda vez que el transporte terrestre de mercancías y materias primas desde su puerto atlántico en Montevideo podría ganar relevancia, así como por la realización de posibles nuevos terminales portuarios en Brasil y en Perú.

En ese sentido, es claro el interés de China por aumentar la interconectividad entre ambos lados del continente, con países que poseen litorales en los extremos este y oeste del continente. Esto queda patente en su participación en obras de infraestructura de alcance regional, siendo de especial importancia el denominado Corredor Ferroviario Bioceánico Central (en adelante, CFBC), proyecto que busca atravesar los países de Brasil, Bolivia y Perú, empezando desde el puerto de Sao Paulo hasta el puerto de Ilo, en la sureña provincia peruana de Moquegua.

⁵² FILHO, Floriano (2018) «Rodovia Interoceânica aumentou o comércio entre Brasil e Peru.» Rádio Senado, notícias, 25 de mayo de 2018. Consultado en: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/05/25/rodovia-interoceanica-aumentou-o-comercio-entre-brasil-e-peru>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

Este trayecto de cuatro días entre la costa atlántica y la del pacífico, disminuye el tiempo de transporte de mercancías desde Latinoamérica a China en un lapso de 29 a 27 días. El ahorro de tiempo resulta sustancial, tal y como puede apreciarse en el siguiente mapa⁵³:



GRÁFICO 10. Comparación entre las rutas marítimas de Brasil a China mediante los estrechos de Panamá (negro) y Magallanes (morado), con la peruana, atravesando el continente y por el Océano Pacífico desde el puerto de Ilo (verde oscuro).

FUENTE: finanzas.com.

Esta disminución del tiempo de transporte permitiría que estas mercaderías, las cuales no necesariamente deberán embarcarse en el puerto de Ilo para hacerse hacia la RPC, sino que también otorga un tiempo suficiente para poder distribuir las mercaderías a los diferentes terminales portuarios del litoral peruano, entre ellos el Megapuerto de Chancay. Ciertamente, ello implicaría un viaje de 18 horas más, pero aun así resulta ser un tiempo bastante menor a las rutas clásicas del Canal de Panamá y del Estrecho de Magallanes, así como implicaría gozar de las ventajas de un servicio portuario relativamente novedoso, en una posición más meridional del país, cerca de la capital y con una posición más geográfica más próxima a China.

Profundizando más en el plano geopolítico, como ya hemos mencionado, el papel que jugaría el Megapuerto de Chancay no solo sería el de ser la interconexión entre los dos océanos que rodean las costas de Sudamérica, sino también

⁵³ Finanzas.com (2017) «El tren bioceánico Perú-Bolivia-Brasil, un reto en la era post-Odebrecht». Hemeroteca. Consultado en: https://www.finanzas.com/hemeroteca/el-tren-bioceanico-peru-bolivia-brasil-un-reto-en-la-era-post-odebrecht_13678803_102.html. Fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

con las costas atlánticas del África. De esta forma, las mercaderías provenientes de la costa del África occidental podrían transportarse a través del CFBC, atravesar Sudamérica y embarcarse en las costas peruanas para llegar a China, evitando de esta forma tener que realizar el largo trayecto que implica el atravesar por tierra todo el vasto continente africano hasta el puerto de Yibuti; tomar la ruta marítima, bajando y bordeando el cabo de Buena Esperanza para luego atravesar el Índico; o incluso más conveniente que entrar al Mediterráneo por el estrecho de Gibraltar y tener que pasar por el Canal de Suez.

Dicho de una forma simplificada, el establecimiento de este proyecto portuario sería la última cuenta para poder finalizar el cinturón y la franja, sin por ello ser necesariamente la única: sería, por el contrario, la primera de las varias, que la RPC buscaría establecer en la costa del Pacífico de cara a la costa de China.

En el plano político, estas obras sirven, evidentemente, como parte de los actos de *Soft Power* en un país en desarrollo. Dentro de la política china para Iberoamérica, se trata de un paso más para su consolidación como primer socio comercial de los países de la región y también sirve para que China pueda proyectar al mundo la imagen de un país comprometido en apoyar las iniciativas de integración y comunicación entre los diversos países sudamericanos, pues, como se ha podido comprobar en párrafos anteriores, los beneficios que puede reportar el Terminal Multipropósito de Chancay no serían los mismos sin una sólida red de comunicación terrestre entre los países de Sudamérica.

A esto cabría sumarle, por parte de los intereses peruanos, los beneficios en empleos directos e indirectos que generará el puerto, lo que llevaría al desarrollo de ciudades y enclaves cercanos a este, en el caso concreto de Chancay. Como se mencionó, aún se estudia la construcción de un segundo Terminal Multipropósito en Corio, provincia de Arequipa, mucho más cerca del puerto de Ilo, donde terminaría el CFBC, lo que podrías suponer un mayor desarrollo de las provincias, un atractivo para la población migrante que no vería a Lima como única opción de progreso y una buena oportunidad de impulsar la descentralización del país.

En lo que se refiere a la apreciación política del proyecto, se ha mencionado que el constante cambio de posicionamiento político de los gobiernos del Perú puede resultar, en ocasiones, un inconveniente para el establecimiento de proyectos e iniciativas empresariales o de infraestructura. Sin embargo, en el caso de China, esto no parece ser un inconveniente: teniendo en cuenta el escenario multipolar en el que se encuentra el mundo, los gobernantes de derecha o centro no verían ningún problema en dar cabida a estas iniciativas e inversiones chinas, toda vez que consideran el libre comercio y la inversión extranjera en el país como una fuente de empleo y desarrollo; del otro lado, los gobernantes de las izquierdas tienden a preferir las opciones que socaven la influencia estadounidense dentro del territorio nacional, por lo que el acercamiento a sus rivales clásicos y antaño referentes de su antagonica ideología (China, Cuba y Rusia), siempre son consideradas como opciones viables.

Y, finalmente, cabría preguntarse ¿Cómo contribuye la construcción de este terminal portuario a lograr el objetivo del «Sueño Chino»? Se mencionó en un inicio los cuatro pilares señalados por Lawrence Kuhn, es decir, una China fuerte, civilizada, armoniosa y bella. Teniendo en cuenta que la primera de estas se inclina por una fortaleza económica, política, científica y militar del país, resulta claro que el establecimiento de este puerto, última cuenta del collar de perlas que terminará por conectar el Pacífico Occidental con el Oriental significa un gran paso hacia:

- i. **Una fortaleza económica** tras lograr interconectar todos los puertos manejados por la RPC, completando de esta manera la IFR a nivel global, tras lograr una ruta comercial que circunnavega el globo. A ello hay que tener en cuenta que no se trata de finiquitar la ruta marítima, pues aún se tiene planeada la construcción de otros puertos a lo largo de la costa sudamericana del Pacífico. Esto tendería a fortalecer la economía china al ofrecer múltiples puntos de embarque, descarga y envío desde dicha región, siendo especialmente beneficioso al momento de mantener en continuo funcionamiento la cadena de suministros de un país con una demanda tan exigente como China.
- ii. **Una fortaleza política** al dar un paso más en su consolidación como el primer socio comercial de los países de Sudamérica; pero, sobre todo, para promocionarse como un impulsor y principal interesado en la interconexión de los países del subcontinente por medio de obras de infraestructura que resultan necesarias, tanto para estos como para el correcto funcionamiento de la cadena de suministros que requiere el gigante asiático. Así mismo, estas obras serán útiles a la RPC al momento de recoger apoyos políticos dentro de la sociedad internacional, especialmente al momento en que tengan que resolverse definitivamente sus cuestiones y reclamos territoriales, tales como las de las Islas Paracelso (Vietnam) o Spratly (Filipinas), las islas Senkaku (Japón) y, especialmente, el problema con Taiwán. De esta forma, China va enterrando en Sudamérica, a base de obras de infraestructura y cooperación, las semillas de un apoyo que esperan, en un futuro, poder cosechar.
- iii. **Una fortaleza militar**, puesto que, con la interconexión entre los puertos de la Franja y la Ruta no solo se consolida el gran proyecto comercial de China, sino que se logra evitar el aislamiento geopolítico al que se encontraba amenazada dada su posición geográfica, rodeada por potencias rivales como India y Taiwán u hostiles como Japón, Corea del Sur y Estados Unidos. Si bien es cierto que el Megapuerto de Chancay no es una base militar como en el caso de Yibuti, su uso para operaciones logísticas como, por ejemplo, el envío de ciertas materias primas que puedan ser usadas para uso y provecho de las fuerzas armadas chinas no

queda descartado. En lo que se refiere al uso netamente militar de terminales como el que se planea tener en Chancay, los intereses territoriales de la RPC no toman en cuenta al continente americano en general, por lo que se puede concluir que este no sería posible o no estaría considerado. Geoestratégicamente hablando, sin embargo, puede entenderse que la conclusión de la IFR con la creación de la llamada Ruta Transoceánica, además de debilitar la estrategia de aislamiento ensayada por Estados Unidos y sus aliados en la región del Asia Oriental y el Sudeste Asiático, también termina por dificultar el acceso del coloso norteamericano a buena parte del hemisferio sur del planeta en materia comercial, especialmente en aquellos países que tienen una activa participación en la IFR.

Teniendo en cuenta el aporte que la construcción de este Terminal Portuario supone para la política exterior china, se puede determinar que la contribución a la IFR en materia económica, política y geoestratégica resulta bastante sustanciosa. Y aunque, ciertamente, no contribuye de forma activa a los intereses geopolíticos de China en el Asia Oriental o a fortalecer su presencia y dominio de Eurasia, el hecho de que inhabilite los intentos de cercar las costas de China y consolide su supremacía política y comercial en Sudamérica en detrimento de sus rivales norteamericanos, otorga una gran ventaja a China de cara al competitivo escenario multipolar que encara la sociedad internacional.

Y es que la importancia geopolítica de Perú no contribuye a objetivos basados en la Teoría del *Heartland* de Mackinder a nivel euroasiático, pero sí que lograría darle un mayor peso como actor activo y, porque no decirlo, predominante tanto en Sudamérica como en el Pacífico.

En efecto, la importancia de este océano para las grandes potencias y sus Estados ribereños ha ido aumentando con el pasar de los tiempos. Autoridades como J.G Stavridis consideran a esta masa oceánica como «La madre de todos los océanos», cuyo comercio —el comercio transpacífico— supero al trasatlántico en la década de 1980, lo que lo convierte en un potencia al escenario de tensión entre las potencias rivales que se disputan su dominio⁵⁴. Del mismo modo, hay que tener en cuenta las ideas de otro de los primeros ideólogos de la geopolítica, Alfred Thayer Mahan, quién ya a fines del siglo XVIII e inicios del siglo XX apoyaba con sus estudios lo que más tarde sería conocida como «La Teoría del Poder Marítimo»⁵⁵, la cual puede definirse de una forma simplificada en una frase

⁵⁴ SALAZAR DE LA GUERRA, Ana María (2020) «Geopolítica de los océanos» En: Global Square Magazine. 22 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.globalsquaremagazine.com/2020/06/22/geopolitica-de-los-oceanos/>. Consultado el: 20 de agosto de 2022.

⁵⁵ Teoría desarrollada por Mahan, aunque no denominada como tal por el mismo. En las investigaciones e ideas desarrolladas por este académico y militar norteamericano, el poderío marítimo puede verse afectado o estimulado por seis factores en concreto: 1. Situación Geográfica; 2. Configuración Física; 3. Extensión Territorial; 4. Población; 5. Carácter Nacional; 6. Clase de Gobierno.

pronunciada por Sir Walter Raleigh «Quien manda en el mar, manda en el comercio, quien manda en el comercio dispone de las riquezas del mundo y domina, en consecuencia, al mundo entero».

Pero por supuesto, queda de manifiesto que la «posesión» de este extenso océano resulta virtualmente imposible dada su extensión y la distancia considerable que existe entre las masas continentales, interrumpida por algunos archipiélagos. Sin embargo, el «dominio» o la «supremacía» de una cierta potencia no estaría determinada al final del día por la cantidad de mar territorial que de él se controle o las bases insulares que se posean —las cuales, por cierto, no hay que subestimar—, sino por las rutas comerciales y corredores marinos que en ellas se establezcan, así como la capacidad de dichas potencias para consolidarlas y, en caso fuese necesario, protegerlas. Para mayor antecedente, está el del Imperio Español y la gran cantidad de rutas y vías de exploración que se desarrollaron para interconectar la península con las Provincias y Virreinos de Ultramar, siendo la del Galeón de Manila la más conocida de todas, tal y como puede apreciarse en el siguiente mapa:

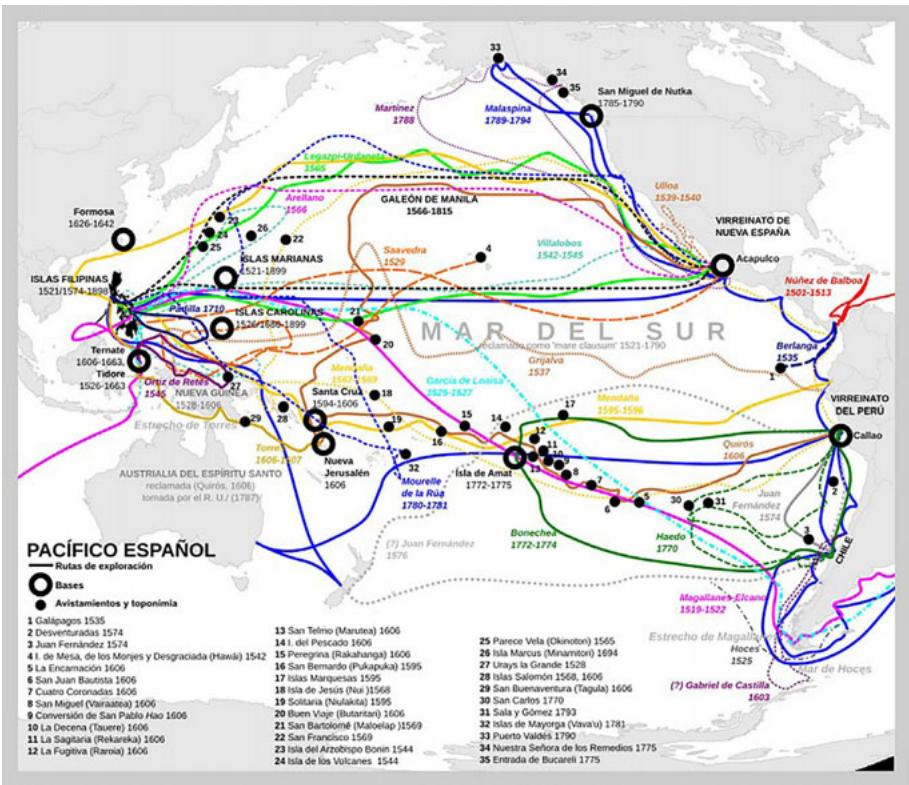


GRÁFICO 11. Mapa de las vías seguidas por el Imperio Español para la exploración y comercio en el Pacífico. **FUENTE:** geografainfinita.com.

Y es, precisamente, la presencia comercial y pesquera china en el Pacífico lo que le otorga a China esa superioridad y capacidad de dominio en este océano. Por supuesto, hay que mencionar que si bien la RPC no resalta por su poderío bélico más allá de sus costas —y que, considerando los problemas con sus vecinos, es donde deberían seguir concentrándose—, la capacidad de establecer rutas comerciales a lo largo del Pacífico resulta más que suficiente para establecer su presencia y, en ese sentido, la ruta oceánica que conectaría a Perú (y Sudamérica) con China, reforzaría dicha capacidad.

Del mismo modo, las aspiraciones de China no se reducen únicamente al control marítimo, sino el de las grandes masas continentales. Para entender esto, se debe apreciar nuevamente la teoría del *Heartland* de Mackinder, el cual es perfectamente aplicable al concepto geográfico del subcontinente de Sudamérica. Y es que, aunque aún es un tema de debate, la aplicación de la teoría de Mackinder por parte de autores como Kerr Oliveira o Thenon se inclina por considerar que, en el subcontinente sudamericano, el *Heartland* estaría comprendido por un amplio territorio que comprende largas extensiones de casi la totalidad de los países del subcontinente (con excepción de Chile, Ecuador y Uruguay) y las cuencas del Amazonas y del Río de la Plata, así como todo el territorio adyacente al transcurso de estos sin llegar a sus respectivos deltas, tal como puede distinguirse en la siguiente ilustración:



GRÁFICO 12. Mapa de Sudamérica, con el «Heartland» señalado en verde.

FUENTE: Kerr Olivera & Leite García (2010).

Como se puede apreciar, la extensión considerada como el *Heartland* suramericano comprende varios de los territorios en los que se planean o desarrollan los proyectos en infraestructura de la RPC a lo largo del subcontinente: la ya mencionada y paralizada Hidrovía Amazónica, que nacía en la cuenca peruana del Amazonas y llegaba a la desembocadura norte de este río en Brasil y el CFBC que conecta la costa Atlántica brasileña con la Pacífica peruana, atravesando parte de Brasil y la totalidad de Bolivia, país que es considerado por los ya mencionados autores y otros más como Wexel Severo⁵⁶ o Aguilera Cazalbón⁵⁷, como el epicentro del *Heartland* sudamericano. De este país, es preciso recordar, posee enormes yacimientos de valiosos minerales, entre ellos el ya mencionado litio, imprescindible para la creación de baterías de diversos dispositivos electrónicos. Por ello, no es infundada la consideración de que la estrategia de la IFR y los proyectos de infraestructura e integración entre los países de Sudamérica, de hecho, contribuyen al dominio al dominio de la RPC sobre el Área Pivote del subcontinente y, con ello, al aumento de la influencia de este país sobre los países que lo componen.

De esta forma, se puede apreciar una réplica en el actuar del coloso asiático: así como, mediante el establecimiento de la Nueva Ruta de la Seda logró consolidar su presencia e influencia en el Asia Central, y el establecimiento de puertos, préstamos e inversiones directas en infraestructura ha logrado expandir su influencia a prácticamente la totalidad de África, mediante estos mismos medios y, especialmente, los proyectos de integración en Sudamérica, logra hacer lo mismo en el subcontinente, estableciendo su supremacía dentro de su *Heartland*. En esta operación, entonces, es menester determinar, que la construcción del «Megapuerto» es una pieza, si bien no indispensable, importante para las ambiciones geopolíticas de la RPC.

3. Impacto del Megapuerto: beneficios, problemas y oportunidades

Tras haber establecido las principales características del Megapuerto de Chancay y su importancia para la RPC en materias económicas y geográficas, se procederá a analizar el impacto que tendría este proyecto en el Perú, sus beneficios y problemas, los cuales pueden acarrear la imagen de un impacto positivo o negativo de las inversiones chinas en los países en vías de desarrollo, afectando

⁵⁶ WEXEL SEVERO, Luciano (2012) «A importância geopolítica da Bolívia e a integração da América do Sul». En *América Andina: Integração regional, segurança e outros olhares* [online] Campina Grande: EDUEPB, 2012. pp. 137-159. Consultado en: <https://books.scielo.org/id/7wnmw/pdf/oliveira-9788578791858-08.pdf>. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2022.

⁵⁷ AGUILERA CAZALBÓN, Astrid (2020) «La Integración energética en el Gran Chaco Americano». En *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*. REST Vol.12 N.º24, Jul-Dez 2020. Consultado en: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/229>. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2022.

en cierta manera su capacidad de aprovechar el *Soft Power* con el que gana influencia en la región.

En lo que se refiere a beneficios, quizás el más resaltable, al menos para el Perú, sería que tras largos años de ampliaciones como soluciones de corto plazo y otras iniciativas infructuosas, el Puerto de El Callao podrá descongestionarse y buena parte de su carga ser trasladada al nuevo puerto de Chancay. Ello permitirá al principal puerto del país poder realizar con más eficacia un mayor número de labores logísticas, sin que el país tenga que dejar de recibir a los grandes cargueros internacionales en su puerto principal.

Otra de los notables y esperables beneficios de la realización de semejante proyecto es el desarrollo local. Como ya se ha mencionado, Chancay puede considerarse, teniendo en cuenta su extensión y densidad demográfica, algo más que una ciudad pequeña y, pese a su relativa cercanía a la capital, no tiene un nivel de desarrollo similar a la de esta. Con la instalación de este megaproyecto, se estima una gran demanda de mano de obra, tanto en labores técnicas como en trabajos profesionales, especializadas o derivadas, por lo que se puede esperar un aumento demográfico en esta localidad, lo cual podría atraer nuevas oportunidades de negocios y emprendimientos en esta. Al momento de culminar este trabajo, se informa que este proyecto podría generar un aumento en el valor de los terrenos cercanos o adyacentes al Megapuerto⁵⁸, lo cual también puede tener un impacto negativo, como se verá más adelante.

También hay que tener en cuenta que la estrategia china no se concentra únicamente en el desarrollo de enclaves portuarios, sino también en la creación de diversos medios de infraestructura para el transporte de mercaderías. Recordando que un segundo «Megapuerto» todavía se encuentra en planificación en el sur del Perú, la construcción y funcionamiento previo del Puerto de Chancay puede dar una vista previa para la concepción de este otro proyecto que aún se encuentra en fase de planeación, así como dar pautas a seguir para evitar errores, mejorar su desarrollo, así como ofrece la posibilidad de contemplar las consecuencias, tanto benignas como nocivas, de esta política aplicada en Sudamérica.

En el caso del aumento de obras de infraestructura ajenas al rubro de las construcciones portuaria, el éxito alcanzado por China con este proyecto podría servirle para también superponerse contra cualquier posible competidor para la implementación de nuevas rutas ferroviarias en el Perú. Ya desde 2016 se había planteado la creación de un tren de cercanías que conectara la capital con la ciudad de Ica, a unas cuatro horas de la capital, construcción que se encuentra a car-

⁵⁸ CONSTRUYENDO (2022) «Precios de terrenos en Chancay podrían triplicarse con futuro puerto» En Construyendo Diario Digital de Construcción. 12 de setiembre de 2022. Consultado en: <https://www.construyendo.pe/noticias/construccion/precios-de-terrenos-en-chancay-podrian-triplicarse-con-futuro-puerto/>. Fecha de consulta: 13 de setiembre de 2022.

go de la empresa de capitales chinos, *China Railways*⁵⁹. Así como este proyecto, se ha planteado la creación de otras rutas de cercanías tanto hacia destinos de las provincias del norte (Chancay, Supe, Barranca, Huarney) como de otras zonas del país, para las cuales también se puede esperar las inversiones de capitales chinos, especialmente y teniendo en cuenta los beneficios que puede obtenerse con la implementación de este tipo de obras, facilitando el transporte de personas, dinamizando el movimiento de mercaderías nacional e interregional, así como logrando abaratar los costos de los transportes por carretera.

Ahora, también debe considerarse que el establecimiento de este enclave portuario puede generar determinados problemas. Estableciendo un símil, en ocasiones, las inversiones chinas en un país en desarrollo pueden ser el equivalente a las celebraciones de eventos deportivos masivos (olimpiadas o un mundial de fútbol) dentro de estos: en el corto plazo pueden generar beneficios y pueden ser bien vistos por la sociedad y el gobierno, especialmente gracias a los discursos y la buena propaganda que se hace de estos beneficios; sin embargo, en un mediano o largo plazo, los pasivos y efectos colaterales pueden resultar mucho más costosos y nocivos para el país anfitrión, pese al beneficio inicial que se registró en su momento. Este tipo de precauciones ya fueron hechas por autoridades norteamericanas como, por ejemplo, el Secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, quien, en su visita a Chile y otros Estados sudamericanos en 2019 —apenas unos meses antes de la firma del memorándum de entendimiento con China—, advirtió acerca de los «prestamos corrosivos» que China realizaba en la región, lo cual tendría graves repercusiones⁶⁰.

Sin embargo, si debemos referirnos al caso del presente proyecto, dentro de lo más notorio, los principales problemas son aquellos referidos al impacto que puede generar tanto en la población local como en el medio ambiente, concretamente en la biosfera de la costa y el mar peruano.

Las denuncias de actores no gubernamentales y grupos ambientalistas contra la construcción de obras de infraestructura realizadas por la RPC a lo largo del mundo, no son pocas. Dentro de Perú, por ejemplo, la paralización del Proyecto de la Hidrovía Amazónica —también llevado por un consorcio entre la empresa peruana Construcción y Administración S.A. y la china Synohidro— se debió precisamente a problemas con el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante,

⁵⁹ ARTICA, Javier (2021) «Tren Lima-Ica: ¿Cómo va el avance de la obra que se anunció en 2016?». Diario El Comercio. Consultado en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/tren-de-cercanias-lima-ica-como-va-el-avance-de-la-obra-que-se-anuncio-en-2016-ncze-noticia/>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁶⁰ Concretamente, el Secretario se refirió a esta política con las siguientes palabras: «*El problema, sin embargo, es que cuando China hace negocios en sitios como América Latina, a menudo inyecta capital corrosivo en la economía, lo que propicia la corrupción y erosiona la buena gobernanza.*» Consultado en: <https://py.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/274/20190412-WHA-APRIL-2019-SPEECH-4-12-19-PA-COPY-Spanish-QC-Miami-Hub.docx.pdf>. Fecha de consulta: 10 de setiembre de 2022.

EIA), los cuales fueron señalados por las asociaciones de los pueblos nativos y originarios de la Amazonia peruana.

Respecto al caso de estudio, no son pocas las denuncias de vecinos que han visto sus propiedades afectadas por la realización de los trabajos de este proyecto: rajaduras en las paredes, acumulación de moho, tuberías rotas, son algunos de los problemas que se vienen denunciando desde 2021 a raíz de las obras para el túnel que conectará la carretera panamericana con el terminal portuario⁶¹.

A los daños a la población civil, se suma el temor por los daños que este proyecto pueda tener sobre el medio ambiente. Por un lado, están las voces de aquellos pescadores artesanales que alegan que la construcción del puerto afectará a la realización de sus faenas; del mismo modo, se demuestra una preocupación por la afectación contra los humedales de Santa Rosa, zona natural que alberga una gran variedad de plantas y animales, especialmente aves marinas, los cuales se encuentran a unos escasos 180 metros del proyecto. Del mismo modo, se estima que las operaciones de dragado del fondo marino para favorecer la entrada al puerto de los buques Triple E⁶² podrían afectar la fauna marina y, por ende, a las actividades pesqueras de la población local.

Ante ello, cabe mencionar que el proyecto, para iniciar su funcionamiento, ha tenido que presentar ante el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, SENACE) un EIA, el cual ha debido ser debidamente evaluado por dicha autoridad y permitir el inicio de las obras. En el caso de este proyecto, se plantearon 89 observaciones al EIA, dentro de las cuales se pueden apreciar omisiones de las posibles afectaciones que podrían darse durante las obras —como, por ejemplo, el impacto que puede producir en los humedales de Santa Rosa o en las especies de aves que viven en ellos—, así como el uso erróneo de metodología para su medición. Sin embargo, y pese a estos reclamos por parte de diversos colectivos, se procedió con el inicio de obras a finales de 2019.

Actualmente, pese a las denuncias ante el SENACE, fundamentadas en informes como el elaborado por el biólogo alemán Stefan Austermühle, no han prosperado ante dicha autoridad y han sido desestimadas, aunque las autoridades chinas reconocen que los humedales forman parte del «Área de Influencia Indirecta» del proyecto, por lo que se anunció la toma de acciones para su protección⁶³.

⁶¹ MORENO CUSTODIO, Leslie (2021) «Chancay: El megapuerto peruano que sacude a un pueblo». *Diálogo Chino*. 20 de mayo de 2021. Consultado en: <https://dialogochino.net/es/infraestructura-es/43228-chancay-el-megapuerto-peruano-que-hace-temblar-a-un-pueblo/>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

⁶² Se trata de embarcaciones con 400 metros de eslora y una capacidad de carga de 18 mil contenedores.

⁶³ OLMO, Guillermo (2022) «Chancay, el megapuerto estratégico para el comercio con Asia que China construye en Perú (y el impacto que ya genera)». En *BBC News Mundo*. 8 de septiembre de 2022. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62746144>. Fecha de Consulta: 12 de septiembre de 2022.

En el caso de la actividad pesquera, uno de los primeros colectivos que se pronunció contra esta obra fue el de pescadores artesanales, cuya actividad apenas tiene un impacto ambiental dentro del número de especies marítimas en el litoral peruano. Sin embargo, es de considerar que la construcción del Megapuerto, si bien puede tener un impacto en la vida marina, no representa un peligro tan grande para la pesca artesanal, como si lo es, por el contrario, la presencia de flotas pesqueras chinas destacadas en la costa del Pacífico.

Teniendo en cuenta los números, a 2021, se calculaba que China contaba con más de 2600 buques dedicados a la pesca en aguas lejanas —y al menos un tercio de esta dedicada a la extracción de calamares—, más de diez veces de lo que posee Estados Unidos, de los cuales al menos 300 o 400 se destinan para las costas sudamericanas del Pacífico y el Atlántico, tal como en su momento denunciaron Ecuador y Perú durante 2020⁶⁴ y 2021⁶⁵. A inicios de este año, se denunciaba el aumento de estas embarcaciones en el litoral argentino, oscilando entre 450 a 500 navíos, cada uno con una capacidad de pesca de 50 toneladas y cuyas actividades, que son consideradas como pesca «ilegal, no declarada y no regulada» (en adelante INDNR), solamente en Argentina, se cuantifican en cerca de 750 mil toneladas de recursos pesqueros extraídos de su zona económica exclusiva (en adelante, ZEE)⁶⁶.

No hace falta sino mirar al pasado para entender las consecuencias que una sobreexplotación de los recursos marinos en el litoral peruano puede ocasionar: durante la dictadura de Juan Velasco Alvarado (1969-1975) el Perú tomó un cambio ideológico, de un apoyo al bloque capitalista por parte del depuesto gobierno de Belaunde Terry, a un acercamiento a favor del bloque soviético. De esta forma, el Perú obtuvo la capacidad de renovar su alicaído arsenal, a cambio de, entre otras cosas, la concesión de derechos de pesca a la flota soviética.

Otro problema puede reflejarse en las consecuencias económicas que puede implicar la creación de este nuevo terminal. Si bien es cierto que buena parte de estas pueden resultar positivas y el sector más beneficiado por esta será el de exportaciones en sus distintas ramas referidas a materias primas, desde mineras hasta el sector agro, ello no significa que esta oportunidad no pueda repercutir de forma negativa dentro de otros sectores.

Esto se debe a que el problema con el Perú subyace, en buena parte, en diversos factores. Dos de estos son la ya mencionada dependencia extrema de la

⁶⁴ INFOBAE (2020) Perú vigila flota de 400 pesqueros chinos que se desplaza frente a sus aguas territoriales. Fuente: <https://www.infobae.com/americas/americas-latina/2020/09/24/peru-vigila-una-flota-de-400-pesqueros-chinos-que-se-desplaza-frente-a-sus-aguas-territoriales/>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

⁶⁵ FRANCE24 (2021) «Flota pesquera china que se aproximaba a las Galápagos se dirige a Perú». Fuente: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210830-flota-pesquera-china-que-se-aproximaba-a-gal%C3%A1pagos-se-dirige-a-per%C3%BA>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

⁶⁶ PELCASTRE, Julieta (2022) «Flota Pesquera china devasta océanos latinoamericanos.» Para Diálogo Américas. 9 de febrero de 2022. Fuente: <https://dialogo-americas.com/es/articles/flota-pesquera-china-devasta-oceanos-latinoamericanos/>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

economía peruana en el precio de las materias primas y, por otro lado, la endeble estructura del país como actor estatal; a ellos podemos sumarles un sector industrial en desarrollo, pero insuficiente, un reducido sector empresarial dentro de la formalidad y los serios problemas de corrupción que magullan a cada uno de sus gobiernos, tanto los entrantes como los salientes. Todo esto daría por resultado de que esta nueva oportunidad, que podría convertir al Perú en un paso importante del comercio internacional de occidente con el lejano oriente, no pueda ser aprovechado del todo para reducir sus problemas de desigualdad, de desarrollo y de crecimiento económico de su población, limitándose a ser, al igual que los «booms» del guano, el salitre y el caucho, un caso más de prosperidad falaz, enriqueciendo a los pocos y ya grandes grupos empresariales en detrimento del desarrollo de nuevas iniciativas que no terminarán por despegar.

El coronel del Ejército del Perú, Mario Cáceres lo menciona en su *Iniciativa de «La Franja y la Ruta» en el Perú: Impacto, oportunidades y retos* para el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército Peruano (EEEP), al apreciar en sus conclusiones que el Perú «(...) *adolece de una política efectiva de competitividad presentando una economía sin rumbo definido. El Estado es incapaz de promover la generación de riqueza y, mucho menos, de cumplir con su eficiente distribución.*», agregando dentro de sus falencias el bajo desarrollo en la creación de tecnología, lo cual compromete la posibilidad de cambiar el modelo económico del país, de uno netamente exportador de materias primas a uno industrial y con capacidad de exportación de productos manufacturados y con valor agregado⁶⁷.

Un defecto de la sociedad peruana, que también puede afectar a la población de Chancay, si es que no se sabe prevenir y proteger, es la informalidad. Hay que recordar el dato establecido de que más del 76% de la población ocupada del país trabaja en la informalidad, lo que repercute en el establecimiento de puestos de trabajo que no cumplen con las garantías laborales mínimas de sus empleados y que tampoco aportan en la recaudación fiscal.

Así mismo, siempre hay que tomar en cuenta la delgada línea que divide lo informal de lo ilegal y en el caso de posibles negocios ilícitos que podrían aflorar en torno al «Megapuerto» está el de la lotización ilegal y usurpación de terrenos que circundan el proyecto, los cuales, como ya se hizo mención, se han revalorizado gracias a esta iniciativa. En el peor de los casos, esta actividad —que en el Perú representa un serio problema y suele estar manejada por mafias con una amplia «experiencia»— podría comprometer los terrenos pertenecientes a los Humedales de Santa Rosa que, como ya se ha mencionado, son adyacentes al Megapuerto.

⁶⁷ CÁCERES SOLÍS, Mario (2022) «Iniciativa de ‘La Franja y la Ruta’ en el Perú: Impacto, oportunidades y retos». En Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú—CEEPP. En 25 de enero de 2022. Consultado en: <https://cecep.mil.pe/2022/01/25/iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-en-el-peru-impacto-oportunidades-y-retos/>. Fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

Otra consecuencia podría ser el desaprovechamiento de la infraestructura creada en el «Megapuerto» si es que, a la par de esta, no se desarrollan los medios de transporte de mercaderías requeridos para obtener un máximo provecho. Hay que recordar que, si bien el objetivo de China es obtener un puerto por el cual poder transportar materias primas desde las costas peruanas del pacífico a la RPC, el de Perú es poder convertir este proyecto en un *Hub* o centro de operaciones logística para la región, permitiéndole convertirse en la ruta de entrada de las exportaciones sudamericanas hacia China. Por ende, si se pretende aprovechar de forma más eficiente, el Perú debería implementar, en el menor tiempo posible, nuevas vías de transporte terrestre más eficaces y mejorar las existentes, a fin de poder explotar al máximo la capacidad e importancia de esta nueva terminal portuaria.

En ese sentido, habría que tener en cuenta las advertencias que se han realizado en análisis previos como el de Santa Gadea respecto al papel de los puertos del Perú como país receptor de mercancías a través de las vías de conexión interoceánicas que busca establecer China en Sudamérica, es decir, la Hidrovía Amazónica, el CFBC y la Ferrovía Transcontinental, pues, si bien se toma en cuenta los beneficios de la posición geoestratégica idónea que existe en el Perú, muchas veces los analistas y políticos olvidan ciertos factores que pueden resultar inconvenientes para su realización.

Concretamente, Santa Gadea menciona la falta, entre otros, de la realización de estudios de precios, la falta del análisis en perspectiva de las dos funcionalidades de los corredores interoceánicos, falta de determinación de una carga de retorno suficiente, la falta de información referente a los proyectos, el hecho que buena parte de la infraestructura de los ferrocarriles que se planea construir atraviesa territorio amazónico bajo protección especial o perteneciente a pueblos indígenas u originarios —y que, ya se mencionó—, suponen un problema que puede dar lugar a conflictos sociales si es que el Estado peruano no aplica en el momento debido la Ley de Consulta Previa, entre otros puntos⁶⁸.

Finalmente, pese a los problemas que puede acarrear este proyecto, también deben tenerse en cuenta las oportunidades que de él pueden surgir para el Perú, en la forma de poder aumentar su competitividad a nivel internacional. En su investigación, Buchelli Reyes identifica cinco oportunidades que pueden derivar de la construcción del Megapuerto, las cuales son i. Promover activamente las inversiones/productos en el Perú de manera que se aumenten los niveles de comercio con China y la región Asia-Pacífico; ii. Articular y reimpulsar la participación de la AP en APEC; iii. Promover activamente la cooperación científica y la innovación tecnológica entre el Perú y China/Asia-Pacífico; iv. Proponer la

⁶⁸ SANTA GADEA, Rosario (2018) «La Franja y la Ruta y el Perú: Visión estratégica desde la perspectiva de la integración física sudamericana y la inserción competitiva en Asia-Pacífico.» En «La Franja y la Ruta y América Latina: Nuevas Oportunidades y Nuevos Desafíos». Págs. 405-459. Beijing, China: China Intercontinental Press. Consultado en: <https://www.up.edu.pe/investigacion-centros/centros-up/centro-estudios-china-asia-pacifico/publicaciones/Lists/Publicaciones/Attachments/33/La%20Franja%20y%20la%20Ruta%20y%20el%20Per%C3%BA%20.pdf>. Fecha de consulta: 2 de setiembre de 2022.

agilización de los procesos de ejecución de proyectos complementarios al Puerto de Chancay; v. Modificar la relación asimétrica bilateral entre Perú y China⁶⁹.

De las mencionadas, resultan especialmente interesantes las oportunidades ii, iv y v. El reimpulsar la AP le permitiría a Perú participar con un mayor peso político dentro de un contexto de negociaciones en el mercado Asia-Pacífico, subsanando de esta forma la asimetría de poder ante potencias comerciales tan grandes como Estados Unidos o la misma China; queda ver, sin embargo, si México estaría dispuesto a confiar en una reactivación de la AP en torno al Megapuerto de Chancay, toda vez que el establecimiento de una ruta directa desde Perú a China podría quitarle protagonismo al puerto de Manzanillo (Estado de Colima), actual punto de paso del comercio sudamericano para entrar en el mercado asiático.

La impulsión de los proyectos complementarios, es decir, las vías de comunicación y transporte de mercancías, es, definitivamente, una de las oportunidades cuya consecución habría de ser prioridad no solo para el Perú, sino también para el resto de países que comparten estas iniciativas, es decir, Brasil y Bolivia, así como no caben dudas de que China estará también impulsando e incentivando a los gobiernos de estos países para que estos proyectos, especialmente el CFBC y la Hidrovía Amazónica —llevados a cabo por empresas chinas— puedan continuar o, en el caso de esta última, reanudarse. Como ya se mencionó, el Megapuerto es una pieza importante en la geopolítica de la RPC en la región, y por sí solo puede reportar beneficios al país sede; sin embargo, el mayor provecho que se puede obtener de este derivará de que tan bien comunicado se encuentre el Perú con sus vecinos, también socios comerciales de China, así como el establecimiento de estas vías resulta pieza importante para que la RPC pueda expandir su influencia en la región.

Finalmente, la oportunidad de modificar la relación asimétrica que existe entre Perú y China. En ese aspecto, es de nuestra consideración que, antes de buscar los apoyos políticos de los otros miembros de la IFR, Perú debería solucionar sus problemas domésticos (corrupción, inestabilidad política, etc.) y desarrollar una industria sólida y formal, así como crear productos con valor agregado o necesarios para la cadena de valores que puedan resultar valiosos para sus potenciales aliados y colaboradores dentro de la IFR e imprescindibles para China. De esta manera, aumentando su importancia y mejorando su posición dentro de la iniciativa, Perú podría perfilarse como cabeza de un bloque sólido dentro de esta, en la que debe destacar la importancia de la AP, con miras a reducir la asimetría entre estos y el coloso asiático. En ese aspecto, el hecho de convertirse en la entrada sudamericana al mercado asiático será un factor que le será de bastante ayuda.

⁶⁹ BUCHELLI REYES, Luccia (2021) «El posicionamiento del Perú a nivel comercial en el mercado de China y América del Sur. Análisis de oportunidades con el Puerto de Chancay». Trabajo de Fin de Máster. En repositorio principal de la Academia Diplomática del Perú «Javier Pérez de Cuellar» (ADP). 8 de noviembre de 2021. Consultado en: <http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/194/2021%20Tesis%20Buchelli%20Reyes%2C%20Luccia%20Anthonella.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de Consulta: 25 de setiembre de 2022.

Es de especial importancia tener en cuenta estas observaciones. Si la construcción de la primera etapa del «Megapuerto» está a menos de un año de finalizar, se podría pensar que, tras contrastar los factores mencionados, los principales inversores, COSCO y Volcan, han estimado que el beneficio superará a los costos y problemas que se presentan ahora y en un futuro cercano, y que, en efecto, el establecimiento de este *Hub* podría ser un gran acierto y el primer paso en convertir a la costa central peruana en la principal puerta de entrada y salida de mercancías desde Sudamérica a China y, por ende, al extremo oriente.

Sin embargo, de fracasar este proyecto —o, en el mejor de los casos, que el rendimiento alcanzado no sea el esperado— habría que considerar el impacto que esto produciría en las partes afectadas, toda vez que, como ya se mencionó, existe una amplia asimetría entre las partes de este proyecto: mientras China no tiene a Perú entre sus principales socios comerciales a nivel global —aunque ocupa un nada deshonroso tercer lugar como destino de inversiones directas en Sudamérica—, para Perú se trata de su primer socio comercial internacional, así como de la gran oportunidad para poder ganar una importante relevancia comercial en Sudamérica. El desaprovechar esta oportunidad o que simplemente, por causa de un contexto adverso, la rentabilidad y beneficios del proyecto sean mínimos o nulos, podrían terminar en un resultado económicamente complicado para este país. Esto, evidentemente, tampoco sería conveniente para China, toda vez que podría ser aprovechado por Estados Unidos para recuperar influencia en el país andino y en la región.

Capítulo VI

CONCLUSIONES

Tras los puntos abordados en este trabajo, queda claro que la importancia de este proyecto resulta mutua si es que tiene que abordarse desde el plano de las necesidades de ambos países, tanto de China como de Perú, aunque no hay que perder de vista la asimetría de poder entre ambos Estados, toda vez que, mientras para este último significa otra potencial oportunidad de impulsar su economía y tentar a convertirse en la vía de entrada de las exportaciones sudamericanas, para la RCP tiene una significancia más allá de la ganancia comercial y el aseguramiento de la cadena de suministros en materias primas: se trata de la unión de dos vías transoceánicas —atlántica y pacífica— con el continente chino.

Respondiendo a la pregunta planteada al inicio de este trabajo ¿Qué papel jugaría el «Megapuerto» de Chancay para la geoestrategia china en la región de Sudamérica? Teniendo en consideración los intereses de la RPC, económicamente representa la oportunidad de una reducción en el coste de tiempo que implica el traslado de materias primas de un extremo a otro del planeta, así como la posibilidad de tener un *hub* o centro de operaciones portuario bajo su control y en una ubicación geográficamente conveniente, desde el cual poder organizar y dirigir el traslado de mercaderías de un punto al otro de un continente en el que lentamente va ganando más influencia y poder.

Políticamente, le permite seguir consolidándose en la región como un socio principal de los países que la componen, así como ganar las licitaciones de obras públicas con miras a la interconexión vía terrestre de sus principales socios en la región. Del mismo modo, le permite fortalecer su imagen como país comprometido con la cooperación internacional —desde una perspectiva global— y con el proyecto de integración sudamericano —desde una perspectiva regional—, al mismo tiempo que, a cambio de estas inversiones, obtiene un rédito político que puede aprovechar en un futuro, para sus propias pretensiones en lugares tan lejanos como Taiwán y el Mar de la China Meridional.

En el aspecto geopolítico, la importancia para China recae en el establecimiento no solo de una nueva «cuenta» de su «Collar de Perlas», sino de aquella «cuenta» que resultará importante para poder cerrar esta ruta, logrando circunnavegar el globo y contrarrestar el cerco generado por las potencias rivales, como la India, o Estados Unidos y sus aliados en el Pacífico Asiático. Al mismo tiempo, el establecer una ruta que circunnavega el planeta, le permite afianzar su supremacía en el Pacífico, mientras que, al conectar ambas riberas del subcontinente —la del Pacífico y la del Atlántico— y teniendo de por medio a tres de sus principales socios comerciales en la región —Bolivia, Brasil y Perú— logra controlar el *Heartland* de Sudamérica, y con ello, el desplazamiento de Estados Unidos del que se consideraba su «Zona de Influencia Natural».

Sin embargo, se debe tener en cuenta que aunque este proyecto por sí solo podría resultar redituable tanto para China como para Perú, también podría generar mayores beneficios mediante el establecimiento de mejores vías y medios para el traslado de las mercaderías a través del subcontinente, tal y como se ha podido ver mediante proyectos como el CFBC, la Ferrovía Transcontinental o la Hidrovía, todos proyectos en los que China muestra un gran interés en su inversión y desarrollo, e incluso en los que ya participa activamente como es el caso del CFBC.

Todos estos proyectos dentro del subcontinente habrán de consolidar la influencia de China en la región al otorgarle una influencia casi total del *Heartland* Sudamericano, y una presencia marítima que dejará de limitarse al Pacífico Asiático para expandirse hasta las costas de la cuenca meridional del Pacífico Sudamericano, desde donde podrá expandir sus operaciones hacia el Ecuador y Chile.

El desarrollo de todos estos proyectos, eventualmente, tendrán un impacto sobre el Perú, lo que supondrá una serie de oportunidades que podrían traducirse en un impulso para el desarrollo del país andino —no solo de cara a la capital, sino también hacia el interior— o simplemente verse reducidas a una fuente de falaz y temporal bonanza como otras tantas a lo largo de su historia. Teniendo en consideración los problemas estructurales que presenta el Estado peruano, resulta comprensible que las probabilidades apunten a lo segundo, por lo que el país tiene que apostarse a implementar las reformas necesarias para aprovechar el contexto.

En efecto, la construcción del Megapuerto de Chancay no es sino un factor para lograr dicho desarrollo ¿Un factor importante? Ciertamente, pero no el definitivo: impulsará las exportaciones del país y aumentará su capacidad de recepción de mercancías externas, pudiendo darse el escenario de que se convierta en el centro logístico y de acopio de las exportaciones sudamericanas que tengan por destino a la RPC y toda Asia.

Sin embargo, el verse beneficiado por los escenarios positivos referidos a las exportaciones no es algo nuevo en el Perú, por lo que puede inferirse con seguridad que ello no garantizará la solución a problemas como la reducción en

la brecha de desigualdad o la mejora en los servicios públicos. Como ya se ha mencionado, se trata de un problema debido a la falta de una estructura estatal cohesionada, eficiente y comprometida, por lo que, en tanto y en cuanto no se establezcan bases sólidas a nivel gubernamental, no se podrá aprovechar de forma efectiva, no solamente esta, sino cualquier oportunidad que se presente.

Solo realizando reformas en ese sentido podría el Perú aprovechar el potencial económico de esta inversión, misma que también podría aprovechar para llevar a cabo sus propias ambiciones geopolíticas regionales, especialmente aquellas de cara al océano pacífico, consolidándose como el principal centro logístico de Sudamérica para el transporte y acopio de mercaderías de Iberoamérica con destino a China y Asia, constituyéndose en el principal actor comercial dentro de la cuenca del Pacífico y superando la relevancia comercial que los vecinos Ecuador y Chile tienen en la región.

Ahora, teniendo en cuenta no solo la importancia de esta obra para el proyecto geopolítico de China, sino que esto significaría una consolidación de la supremacía del coloso asiático en la región, cabría preguntarse si es que Estados Unidos, la potencia que durante más de la mitad del siglo XX, siempre se perfiló como el *hegemón* predominante dentro de Sudamérica, se quedaría indiferente ante el avance de su gran rival por la supremacía sobre aquel territorio que durante décadas ha sido considerado por los especialistas como su «Patio Trasero».

Considerando los reveses sufridos tras la desastrosa retirada de Afganistán en 2021 y el cada vez mayor interés en el conflicto ruso-ucraniano en detrimento de sus intereses por el Medio Oriente, la administración Biden —o la siguiente— podría replantear su enfoque para tratar de recuperar su posición dominante en Sudamérica, donde la potencia norteamericana enfrenta una desventaja en materia comercial y cooperación, salvo en los temas referidos a seguridad internacional (pues aún tiene a varios países de la región como sede de sus bases militares) y política de lucha contra la criminalidad internacional y el tráfico ilícito de drogas.

Este escenario puede recordar a las reflexiones de Graham Allison, el cual plantea una posible confrontación militar entre Estados Unidos y China al repetirse el escenario que este denomina como «la trampa de Tucídides» desarrollada en torno a un símil con la Guerra del Peloponeso, en la cual el crecimiento de una nueva potencia conlleva al enfrentamiento con el *hegemón* del momento, dando por resultado una confrontación de la cual el primero se alza como el nuevo *hegemón* o este último consolida su poder y mantiene su supremacía⁷⁰.

Del mismo modo, también rememora a las reflexiones de Torres del Río, quien considera que, aunque la RPC puede no buscar un enfrentamiento directo con Estados Unidos mediante la implementación de la IFR, sí que se prepara para

⁷⁰ ALLISON, Graham (2015) «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?» En The Atlantic, 24 de setiembre de 2015. Consultado en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>. Fecha de consulta: 11 de setiembre de 2022.

dicha situación, teniendo en cuenta que, pese a que China no cuenta con la misma cantidad de bases militares internacionales que poseen sus homólogos norteamericanos, sí que ha aumentado su gasto y presupuesto en fortalecer su ejército⁷¹.

En ese sentido, no sería descabellado considerar que Sudamérica podría ser el escenario de un nuevo conflicto entre dos potencias, aunque, y tal como se aprecia en los casos de estudio de Graham, sin que necesariamente se desarrolle un enfrentamiento bélico, dada la ausencia militar china en territorio americano. Por ello, podría deducirse la posibilidad de una nueva etapa de la Guerra Comercial entre estas dos potencias, mediante la cual se disputarán la supremacía comercial y política de un nada desdeñable territorio que abarca 17.84 millones km², más de 422 millones de personas viviendo a lo largo y ancho de 13 Estados soberanos (sin contar territorios de ultramar o dependencias), con acceso a las dos masas de agua más grandes del planeta y una cadena montañosa que esconde en sus profundidades una inmensa cantidad de materias primas.

⁷¹ TORRES DEL RÍO, Manuel (2021) «La iniciativa del ‘Cinturón y Ruta’ y el ‘Collar de Perlas’ Chino. ¿*Pax Sinica* o *Casus Belli*?». Trabajo de fin de máster. Universitat de València.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos académicos y especializados

AGUILERA CAZALBÓN, ASTRID. «La Integración energética en el Gran Chaco Americano». *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*. REST Vol.12 N.º24, 2020. Consultado en: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/229>. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2022.

ALLISON, GRAHAM. «The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?» *The Atlantic*, 2015. Consultado en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>. Fecha de consulta: 11 de setiembre de 2022.

ARANCÓN, FERNANDO. «El Collar de Perlas de China: Geopolítica en el Índico». *El Orden Mundial*. 28 de marzo de 2014. Consultado en: <https://elordenmundial.com/el-collar-de-perlas-chino/>. Fecha de Consulta: 13 de julio de 2022.

ARANDA, ANA MARÍA Y MERCHAN BURGOS, JONATHAN. «Economía digital y geopolítica: la Ruta de la Seda Digital en América Latina y el Caribe.» Centro de Investigación Chino-Latinoamericano de la Fundación Andrés Bello. 10 de marzo de 2022. Disponible en: <https://fundacionandresbello.org/investigacion/economia-digital-y-geopolitica-la-ruta-de-la-seda-digital-en-america-latina-y-el-caribe/>. Fecha de Consulta: 20 de agosto de 2022.

BUCELLI REYES, LUCIA. «El posicionamiento del Perú a nivel comercial en el mercado de China y América del Sur. Análisis de oportunidades con el Puerto de Chancay». Trabajo de Fin de Máster, Academia Diplomática del Perú «Javier Pérez de Cuellar» (ADP), 8 de noviembre de 2021. Consultado en: [http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/194/2021%20Tesis%20 Buchelli%20 Reyes%2C%20Luccia%20Anthonella.pdf?sequence=1&isAllo wed=y](http://repositorio.adp.edu.pe/bitstream/handle/ADP/194/2021%20Tesis%20Buchelli%20Reyes%2C%20Luccia%20Anthonella.pdf?sequence=1&isAllo wed=y). Fecha de Consulta: 25 de setiembre de 2022.

CÁCERES SOLÍS, MARIO. «Iniciativa de ‘La Franja y la Ruta’ en el Perú: Impacto, oportunidades y retos». En Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú—CEEPEP, 25 de enero de 2022. Consultado en: <https://ceeep.mil.pe/2022/01/25/iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-en-el-peru- impacto-oportunidades-y-retos/>. Fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

CHONG GENG, ANDRÉS HUMBERTO. «Breve historia de las relaciones sino- peruanas.» *China Hoy*, abril 2003. Consultado en: <http://www.chinatoday.com.cn/hoy/hoy20034/05.htm>. Fecha de consulta: 13 abril de 2022.

COMEX PERÚ. «¿Cómo fue el desempeño de las importaciones en el primer trimestre de 2022?». *Semanario* N.º 1117, 29 de abril de 2022. Consultado en: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/como-fue-el-desempeno-de-las-importaciones-en-el-primer-trimestre-de-2022#:~:text=Durante%20los%20tres%20primeros%20meses,mismo%20periodo%20del%20a%C3%B1o%20previo>. Fecha de consulta: 15 de junio de 2022.

DIÁLOGO CHINO. «Uruguay apuesta a un acuerdo con China por fuera del Mercosur». *Dialogo Chino*, 19 de setiembre de 2021. Consultado en: <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/46717-uruguay-apuesta-a-un-acuerdo-con-china-por-fuera-del-mercosur/>. Fecha de Consulta: 13 de julio de 2022.

JORGE RICART, RAQUEL. «La Ruta de la Seda Digital china en América Latina y el Caribe». *Real Instituto Elcano* (Blog), 21 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.realinstitutoelcano.org/la-ruta-de-la-seda-digital-china-en-america-latina-y-el-caribe/>. Fecha de consulta: 20 de agosto de 2022.

LAWRENCE KUHN, ROBERT. «Understanding the Chinese Dream». *China Daily, European Weekly*, 19 de julio de 2013, pág. 11. Recuperado de: <http://www.chinadaily.com.cn/a/201307/19/WS5a2a161fa3101a51ddf8e80c.html>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2022.

LEDGER, GWENDOLYN. «Desde Shanghai hasta Chancay: Perú acoge el primer puerto operado por una empresa china en América del Sur» *América Económica*, 07 de abril de 2021. Consultado en: <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/desde-shanghai-hasta-chancay-peru-acoge-el-primer-puerto-operado-por-una-empresa>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

MÉNDEZ, DANIEL. «Concepto de desarrollo científico» En *ZaiChina, noticias de verdad desde China*; Diccionario Chino Contemporáneo, 7 de abril de 2011. Consultado en: <https://zaichina.net/2011/04/concepto-de-desarrollo-cientifico/>. Fecha de Consulta: 14 de junio de 2022.

MERINO, ÁLVARO. «Los préstamos de China en África». *El Orden Mundial*, 21 de marzo de 2022. Consultado en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/prestamos-de-china-a-africa/>. Fecha de la consulta: 15 de junio de 2022.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. (2022) *Boletín Estadístico Minero*. Edición. N.º 05-2022, Julio 2022. (<https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/VARIABLES/2022/BEM05-2022.pdf>)

OVIEDO, EDUARDO. «América Latina ¿Extensión natural de la Ruta de la Seda?» *Revista Comercio Exterior* N.º 15 «Asia y el Futuro de la Globalización» (2018). Págs. 16-19.

RAMÍREZ RUIZ, RAÚL. (2014) «El ‘Sueño Chino’ de Xi Jinping. La ‘Quinta Generación de Dirigentes’ y su programa de gobierno.» *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, N.º 1. Págs.223-244.

ROCHA PINTO, MANUEL. «China en Transformación: la doctrina del desarrollo pacífico». *Foro Internacional*, Vol. XLVI, N.º 4, octubre- diciembre, 2006, págs. 693-719. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59918604.pdf>. Fecha de consulta: 13 de abril de 2022.

RUIZ DOMÍNGUEZ, FERNANDO. «China: de la estrategia del cinturón a la del collar de perlas». *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 03 de enero de 2017. Consultado en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2017/DIEEEM01-2017_China_Estrategia_CollarPerlas_RuizDominguez.pdf. Fecha de consulta: 20 de julio de 2022.

SANTA GADEA, ROSARIO. «La Franja y la Ruta y el Perú: Visión estratégica desde la perspectiva de la integración física sudamericana y la inserción competitiva en Asia-Pacífico.» En «*La Franja y la Ruta y América Latina: Nuevas Oportunidades y Nuevos Desafíos*». Beijing, China: China Intercontinental Press. Págs. 405-459. Consultado en: <https://www.up.edu.pe/investigacion-centros/centros-up/centro-estudios-china-asia-pacifico/publicaciones/Lists/Publicaciones/Attachments/33/La%20Franja%20y%20la%20Ruta%20y%20el%20Per%C3%BA%20.pdf>. Fecha de consulta: 2 de setiembre de 2022.

SALAZAR DE LA GUERRA, ANA MARÍA. «Geopolítica de los océanos» *Global Square Magazine*, 22 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.globalsquaremagazine.com/2020/06/22/geopolitica-de-los-oceanos/>. Consultado el: 20 de agosto de 2022.

SCHULZ, SEBASTIÁN. «El II Foro de la Ruta de la Seda (Beijin, 2019). Balances y perspectivas para el desarrollo de una propuesta multipolar- pluriversal.» *XIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 26 al 30 de agosto de 2019. Consultado en: <https://cdsa.aaacademica.org/000-023/262.pdf>. Fecha de consulta: 2 de setiembre de 2022.

TERZO, GERELYN. «La minería metálica, un punto brillante en Perú en medio del cambio de Gobierno». *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*. Consultado —CIAT—, 21 de junio de 2021. Consultado en: <https://www.ciat.org/la-mineria-metalica-un-punto-brillante-en-peru-en-medio-del-cambio-de-gobierno/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20ingeniero,60%25%20de%20las%20exportaciones>. Fecha de consulta: 13 de julio de 2022.

TORRES DEL RÍO, MANUEL. (2021) «La iniciativa del ‘Cinturón y Ruta’ y el ‘Collar de Perlas’ Chino: ¿Pax Sínica o Casus Belli?». Trabajo de fin de máster, Universitat de València, 2021.

WEXEL SEVERO, LUCIANO. «A importância geopolítica da Bolívia e a integração da América do Sul». *América Andina: Integração regional, segurança e outros olhares* [online] Campina Grande: EDUEPB, 2012. págs. 137-159. Consultado en: <https://books.scielo.org/id/7wnmw/pdf/oliveira-9788578791858-08.pdf>. Fecha de consulta: 1 de setiembre de 2022.

YANG XIU-SHI, QIN PEI-YOU, GUO HUI-MIN, Y REN GUI-XING. (2019) «Desarrollo de la Industria de la Quinoa en China». *Cien. Agr.* 46(2): 208-219. Consultado en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/ciagr/v46n2/0718-1620-ciagr-46-02-0208.pdf>. Fecha de Consulta: 14 de julio de 2022.

YU-TSZ CHANG, FRANCISCA. «Relaciones Regionales». *Oficina Económica y Cultural de Taipéi en el Perú*. 12 de diciembre de 2016 Consultado en: https://www.roc-taiwan.org/pe_es/post/16416.html. Fecha de consulta: 10 de septiembre.

Artículos periodísticos y notas de prensa

ARTICA, JAVIER. «Tren Lima-Ica: ¿Cómo va el avance de la obra que se anunció en 2016?». *Diario El Comercio*, 11 de febrero de 2021. Consultado en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/tren-de-cercanias-lima-ica-como-va-el-avance-de-la-obra-que-se-anuncio-en-2016-ncze-noticia/>. Fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

REDACCIÓN BBC. «Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda de China». *BBC News Mundo*. 26 de abril de 2019. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584>. Fecha de consulta: 20 de junio de 2022.

COMISIÓN DE PROMOCIÓN DEL PERÚ PARA LA EXPORTACIÓN Y EL TURISMO —PROMPERÚ—. «PROMPERÚ: Perú consolida exportaciones con China». Nota de prensa, *Oficina de Comunicaciones de PROMPERÚ*, 1 de febrero de 2022. Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/promperu/noticias/580816-promperu-peru-consolida-exportaciones-con-china>.

FILHO, FLORIANO. «Rodovia Interoceânica aumentou o comercio entre Brasil e Peru.» *Rádio Senado*, 25 de mayo de 2018. Consultado en: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2018/05/25/rodovia-interoceanica-aumentou-o-comercio-entre-brasil-e-peru>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

FINANZAS.COM «El tren bioceánico Perú-Bolivia-Brasil, un reto en la era post-Odebrecht». En *Finanzas.com*, 29 de agosto de 2017. Consultado en: https://www.finanzas.com/hemeroteca/el-tren-bioceanico-peru-bolivia-brasil-un-reto-en-la-era-post-odebrecht_13678803_102.html. Fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

FRANCE24. «Flota pesquera china que se aproximaba a Galápagos se dirige a Perú». En *France24*, 30 de octubre de 2021. Fuente: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210830-flota-pesquera-china-que-se-aproximaba-a-gal%C3%A1pagos-se-dirige-a-per%C3%BA>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

INFOBAE. «Perú vigila flota de 400 pesqueros chinos que se desplaza frente a sus aguas territoriales». *INFOBAE*, 24 de setiembre de 2020. Fuente: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/09/24/peru-vigila-una-flota-de-400-pesqueros-chinos-que-se-desplaza-frente-a-sus-aguas-territoriales/>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

MORENO CUSTODIO, LESLIE. «Chancay: El megapuerto peruano que sacude a un pueblo». *Diálogo Chino*, 20 de mayo de 2021. Consultado en: <https://dialogo-chino.net/es/infraestructura-es/43228-chancay-el-megapuerto-peruano-que-hace-temblar-a-un-pueblo/>. Fecha de consulta: 1 de agosto de 2022.

OLMO, GUILLERMO. «Chancay, el megapuerto estratégico para el comercio con Asia que China construye en Perú (y el impacto que ya genera)». *BBC News Mundo*, 8 de setiembre de 2022. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62746144>. Fecha de Consulta: 12 de setiembre de 2022.

PELCASTRE, JULIETA. «Flota Pesquera china devasta océanos latinoamericanos.» *Diálogo Américas*, 9 de febrero de 2022. Fuente: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/flota-pesquera-china-devasta-oceanos-latinoamericanos/>. Consultado el 15 de agosto de 2022.

TURAN, ISHAK. (2020) «El ‘Sueño Chino’ de Xi Jinping y sus efectos globales.» En *Anadolu Agency (AA)*, 17 de octubre de 2020. Consultado en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/el-sue%C3%B1o-chino-de-xi-jinping-y-sus-efectos-globales/2009290>. Fecha de Consulta: 15 de junio de 2022.

Bases de datos

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CHINAS EN EL PERÚ. (2022) Consultado en: <https://asociacionchina.net/quienes-somos/>. Fecha de consulta: 15 de julio de 2022.

COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SEGURO DE CRÉDITOS A LA EXPORTACIÓN (CESCE). «Informe de Riesgo País–Perú» Madrid. 4 de abril de 2022. Consultado en: <https://www.cesce.es/documents/20122/0/INFORME+PER%C3%9A+-++4+abril+2022.pdf/d4f33423-ac6c-a6c6-5278-fdad90fff46d?t=1654085324123>. Fecha de consulta: 20 de setiembre de 2022.

EXPANSIÓN/DATOSMACRO.com (2022) «Perú suma 72 nuevos muertos por COVID-19». Fuente: (<https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/peru>). Consultado el: 30 de julio de 2022.

SALUD CON LUPA. (2022) Vacunagate: las conexiones del poder. Recuperado de: <https://saludconlupa.com/series/vacunagate-las-conexiones-del-poder/>. Fecha de consulta: 29 de junio de 2022.

SANTANDER TRADE MARKETS. (2022) «Cifras del Comercio Exterior de China» Consultado en: https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/china/cifras-comercio-exterior#classification_by_country. Fecha de Consulta: 14 de agosto de 2022.

Legislaciones

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993

LEY N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**La eficacia en España de las resoluciones de las
organizaciones internacionales: especial referencia
a los mecanismos de protección convencional de
derechos humanos de Naciones Unidas y a
las sentencias del TEDH**

Gonzalo Sarrió Ruiz

Alicante, septiembre de 2022

DEDICATORIA

*A ti, Abuelita, que seguro miras orgullosa desde allí arriba desde
que te fuiste en noviembre. Un beso al cielo. Te quiere, tu nieto.*

*A mi madre, María Elena, por animarme a hacer este Máster. Al
resto de mi familia.*

*A ti, cuyo nombre no puedo decir, por haber hecho que este año
sea increíble. Por ser mi compañera, mi amante, mi amiga, mi
alegría y mi soporte en los momentos difíciles, aunque ahora ya
no podemos estar juntos. Gracias por aparecer.*

RESUMEN

En un mundo en el que el papel de las Organizaciones Internacionales es cada vez más importante, los actos que de las mismas emanan se han de encuadrar en el ámbito de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno de los Estados. El problema que surge en este ámbito tiene que ver con la forma en la que los ordenamientos jurídicos nacionales regulan la manera en la que han de integrarse las decisiones de las Organizaciones Internacionales, especialmente aquellas que constatan vulneraciones de Derechos Humanos y que, en virtud de su tratado constitutivo, no son expresamente vinculantes. En esta situación se encuentra España, cuya Constitución no regula en modo alguno dicha cuestión y cuyos órganos estatales, entre ellos el Tribunal Supremo, el Consejo de Estado o el Tribunal Constitucional han sido los que han tenido que dar respuesta a esta problemática, normalmente a través de la negativa a dar efectos jurídicos a las resoluciones emanadas de dichos organismos. Tal es el caso de las resoluciones de los Comités de Naciones Unidas para la protección de los Derechos Humanos y, hasta 2015, de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

PALABRAS CLAVE: Organización Internacional, Acto, Derechos Humanos, Constitución Española, Tratado Internacional, Recepción, Derecho Internacional, Sentencia, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

ABSTRACT

In a world in which the role of International Organizations is increasingly important, the acts that emanate from them must be framed within the sphere of relations between International Law and the internal Law of States. The problem that arises in this area has to do with the way in which national legal systems regulate the way in which the decisions of International Organizations have to be integrated, especially those that state violations of Human Rights and that, by virtue of its constitutive treaty, are not expressly binding. In this situation is Spain, whose Constitution does not regulate this issue in any way and whose state bodies, including the Supreme Court, the Council of State or the Constitutional Court, have been the ones who have had to respond to this problem, normally through the refusal to give legal effects to the resolutions issued by those bodies. That is the case of the resolutions of United Nations Committees for the protection of Human Rights and, until 2015, of the judgments of the European Court of Human Rights.

KEYWORDS: International Organization, Acts, Human Rights, Spanish Constitution, International Agreement, Reception, International Law, Judgment, European Court of Human Rights.

Capítulo I

INTRODUCCIÓN

Las Organizaciones Internacionales han experimentado desde el final de la Segunda Guerra Mundial un crecimiento extraordinario en número y han pasado a desempeñar un papel clave y nuclear en las Relaciones Internacionales actuales, sin cuya comprensión serían de imposible entendimiento la dinámica y las tendencias en las que vive inmersa la Sociedad Internacional hoy en día y las formas en que se relacionan los sujetos del Derecho Internacional Público, estos son, los Estados y las propias OOII. Y es que la aparición y consolidación de las OOII en las arenas internacionales han supuesto una especie de revolución, con el consiguiente cambio de paradigma, de lo que tradicionalmente se había entendido por relaciones internacionales, es decir, las relaciones entre los Estados. Al entrar a formar parte tanto del Derecho Internacional Público, en el sentido de haberse convertido en sujetos de Derecho en este sector jurídico, como de la Sociedad Internacional, entablando relaciones entre sí y con los Estados, surgen una serie de nuevas instituciones, procedimientos, vínculos e interacciones que, a veces, son de difícil apreciación y, en la mayoría de las ocasiones, de difícil comprensión.

Se trata, por tanto, de un ámbito complejo en el que las OOII se desenvuelven y ejercen sus competencias que, no olvidemos, son aquellas que libremente han convenido los Estados miembros de las mismas cuando en el ejercicio de su soberanía deciden prestar su consentimiento en obligarse mediante la voluntad de acordar, o adherirse a lo ya acordado, en el Tratado Constitutivo de una concreta Organización de la que desean formar parte, o en algunas de las normas de Derecho derivado que emanan de la propia Organización Internacional, a quien anteriormente los Estados parte han otorgado competencias en materia normativa (como pudieran ser las potestades para elaborar Tratados Internacionales propios o, incluso, Protocolos Facultativos a los Tratados Constitutivos). En este sentido, es importante remarcar que son los propios Estados, soberanos, los que constituyen la Organización Internacional mediante la prestación de su consentimiento a la creación o al nacimiento de una determinada OI (al igual que a la adhesión a

una ya existente o a la retirada —denuncia— de otra de la que se formaba parte). Pero, una vez prestado el consentimiento y fundada la OI, ésta “emprende su camino” por sí sola como un sujeto distinto y autónomo respecto de sus Estados miembros, con personalidad jurídica propia, realizando los actos, dictando las normas o emprendiendo acciones (entre otros muchísimos cometidos a los que sirven las OOII) encaminadas al cumplimiento de los fines y objetivos de la propia OI reflejados en su normativa originaria o derivada.

Así, algunas OOII operantes en el panorama internacional han sido dotadas de competencias normativas o de potestades para instituir en su seno organismos de control del cumplimiento de las obligaciones a las que se han sometido sus Estados parte mediante el otorgamiento de su consentimiento en vincularse por medio de las mismas. La principal complejidad radica en que una determinada OI, con competencias para emitir resoluciones o informes sobre sus Estados miembros, quienes son los que le han otorgado esa facultad, en el ejercicio de esta potestad protagonice un acto o tome una decisión que puede chocar con los intereses estatales de sus integrantes, en especial con los principios de naturaleza procesal de dicho Estado (especialmente el de seguridad jurídica y el de cosa juzgada) ya que, como se ha dicho, una vez constituida la OI por los Estados parte, ésta “cobra vida” y puede perseguir la consecución de unos intereses propios y distintos de los de los Estados que forman parte.

Especialmente llamativo es el caso de las OOII que han creado dentro su estructura orgánica organismos encargados del control del cumplimiento de las disposiciones contenidas en Tratados Internacionales sobre la protección de los Derechos Humanos, destacando en este ámbito los organismos que forman parte del Sistema de Naciones Unidas, que, tal y como se expondrá más adelante, han sido investidos por los Estados parte de competencias para garantizar el cumplimiento de los Convenios en materia de Derechos Humanos que los instituyen, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, creado en el seno del Consejo de Europa y al amparo del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Estos organismos de control cuya competencia para emitir informes, dictámenes o resoluciones o incluso sentencias (en este sentido la nomenclatura es variada) ha debido ser aceptada en su mayoría por un determinado Estado parte, y se emiten como consecuencia de comunicaciones planteadas por individuos, colectivos o incluso por otros Estados, según el caso, que han sido elaborados tras la sustanciación de un procedimiento reglado y que pueden culminar con una constatación de que ese Estado parte ha vulnerado alguno de los Derechos Humanos del actor que se encuentran reconocidos y protegidos en una concreta Convención o Tratado Internacional, puede contravenir los intereses del Estado parte en cuestión, cuestionar decisiones judiciales internas y firmes provenientes de las más altas instancias jurisdiccionales del país, e incluso, afectar a su prestigio y consideración en el ámbito internacional.

El problema surge cuando, una vez se ha obtenido por un actor una resolución en la que se constata la vulneración por parte de un Estado de sus derechos humanos, aquélla se intenta hacer valer en un ordenamiento nacional que no contempla en su legislación el modo de dar eficacia interna a las mismas. Normalmente, son las Constituciones estatales las encargadas de regular las relaciones entre los ordenamientos jurídicos nacionales y el Derecho Internacional, si bien respecto de este ámbito la tónica general es una ausencia de reglamentación. Y es en esa situación en la que se encuentra España, pues la Constitución Española de 1978 guarda silencio a este respecto, al igual que la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, limitándose ambos textos a regular las relaciones del Derecho español con el Derecho internacional convencional y dejando de lado la problemática interacción entre el derecho interno español y los actos de las OOI, lo cual puede desembocar y, de hecho, desemboca en situaciones caracterizadas por la inseguridad jurídica (en ausencia de regulación) y de desprotección de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, debido a la ausencia de procedimientos específicos para reintegrar sus derechos en virtud de un dictamen internacional que ha constatado su vulneración.

La presente Memoria se enmarcará en el conjunto de obras y escritos publicados sobre el tema objeto de estudio, este es, la eficacia en el ordenamiento jurídico español de las resoluciones de las organizaciones internacionales de las cuales forma parte España, especialmente de aquellas encargadas de la protección de los derechos humanos. De esta forma, este ensayo beberá de una serie de investigaciones previas elaboradas por parte de autores especialistas en la materia; estudios en su mayoría de carácter académico y doctrinal, dada la naturaleza de la cuestión tratada, entre los que destacan capítulos de libros en obras tales como *Sistema de Derecho Internacional Público* (2020), de Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *Derecho Internacional Público Contemporáneo* (2019), de De Oliveira Mazzuoli; *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, de Pastor Ridruejo (2020); o *La recepción de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones Internacionales intergubernamentales en el Ordenamiento jurídico Español* (1996), de Rodrigo Hernández.

Además, sobresaldrían otra serie de estudios como pudieran ser los capítulos «Las comunicaciones individuales contra España presentadas en el Comité de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho Español», de Bou Franch; «La obligación del Estado de reconocer y aceptar los efectos jurídicos de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos», de Fernández de Casadevante Romaní; «Reflexiones sobre la ejecución en España de los dictámenes de los comités de control creados por los tratados sobre Derechos Humanos», de Gutiérrez Espada; o «La doctrina del Consejo de Estado sobre los efectos jurídicos de los Dictámenes de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas», de López Martín; todos ellos integrados en la obra coordinada por parte de Fernández de Casadevante Romaní *Los efectos ju-*

rídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no Jurisdiccional (2020), en la que se defiende la necesidad de ejecutar en España las resoluciones emitidas por los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos que forman parte del sistema de Naciones Unidas. *A sensu contrario*, también forman parte de estos antecedentes doctrinales otra serie de publicaciones que propugnan la inconveniencia de aplicar sistemáticamente en España todas las resoluciones de la totalidad de organizaciones internacionales en las que se integra nuestro país, tales como el capítulo «Las penumbras de la recepción de tratados: los actos de las Organizaciones Internacionales», elaborado por Liñán Nogueras para el título *Principios y justicia en el Derecho Internacional. Libro Homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons* (2018), de Díez-Hochleitner.

Destacan también otras fórmulas, como artículos publicados en revistas científicas relacionadas con el tema objeto de estudio por parte de los analistas de la cuestión tratada. En este sentido, algunos de los más recientes ejemplos de ello podrían ser «The “effectiveness of CEDAW Committee Decisions: Angela González Carreño v. Spain», de Abril Stoffels, publicado en *The Spanish Yearbook of International Law* (2015); «El recurso de revisión como cauce de ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo: pasado, presente y futuro», artículo publicado por Montesinos Padilla en 2016 en la revista *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*; «la aplicación en España de los dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión», escrito por Gutiérrez Espada para *Cuadernos de Derecho Transnacional* (2018).

Sin embargo, la cuestión no ha sido únicamente analizada en épocas recientes, si no que ya en fechas más tempranas Liñán Nogueras publicaba sus artículos «La protección de los Derechos Humanos en la Constitución Española. Comentario al Artículo 10.2» y «Efectos de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Derecho Español», en el *Boletín Informativo de la International Law Association* (1982) y en la *Revista Española de Derecho Internacional* (1985), respectivamente; al tiempo que De Juan Casadevall hacía lo propio en 2005 con su artículo «La problemática ejecución de sentencias del TEDH en el Derecho Español», el cual aparece en el número 66 de la *Revista de las Cortes Generales*.

Por último, existen otra serie de composiciones referidas a esta materia tales como diapositivas, en este caso las empleadas por Tortajada Chardí en 2019 sobre «La estructura de las Organizaciones Internacionales» para el Curso de Relaciones y Organizaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valencia; o el escrito publicado por Saiz Arnaiz en 2018 «Artículo 10.2. La interpretación de los Derechos Fundamentales y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos» en la obra conmemorativa del cuadragésimo aniversario de la Constitución Española *Comentarios a la Constitución Española*, de Rodríguez-Piñero y Casas Baamonde. Llegados a este punto, es preciso advertir que

los antedichos no son los únicos escritos que abordan la cuestión de la eficacia en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales, si bien las limitaciones de tiempo y, sobre todo, de espacio han provocado que se haya elaborado una síntesis de toda la bibliografía existente relativa al tema objeto de estudio.

De otro lado, en lo referente a la relevancia teórica de esta Memoria, se podría decir que el presente estudio es un análisis pertinente para el campo de estudio del Derecho Internacional Público, la diplomacia y las relaciones internacionales debido a la importancia que han adquirido actividades como la promoción y protección internacional de los derechos humanos en dichos ámbitos, máxime cuando se trata de garantizar a nivel estatal la adecuada protección que se ofrece desde las instancias internacionales a los individuos que han sufrido vulneraciones de sus derechos humanos de manos de los Estados. De hecho, las condenas por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos contra un Estado pueden llegar a provocar contestación de la opinión pública nacional, cambios y reformas legislativas para tratar de cesar los efectos negativos por los cuales se ha condenado a dicho Estado e, incluso, pueden llegar a dañar la imagen y el prestigio internacional del Estado en cuestión, en tanto que no respetuoso con los derechos humanos.

Por ello, el objetivo de este trabajo es delimitar y analizar la problemática existente en cuanto a la aplicación en España de las resoluciones de los Comités de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y la que se dio en su momento con la ejecución de las sentencias del TEDH en el ordenamiento interno, dentro del marco general de la relación entre los ordenamientos jurídicos internos y el Derecho Internacional. Es un tema interesante que ha dado, da y seguirá dando motivos para la reflexión ya que se trata de un asunto que solo está resuelto en la parte que atañe a la ejecución de las sentencias del TEDH en nuestro ordenamiento jurídico y en el seno del cual se han producido y se siguen produciendo discusiones, debates jurídicos, propuestas y soluciones, tanto doctrinales como administrativas y jurisprudenciales para un problema que irá a más con el paso de los años dado el creciente papel de las OOII en materia de derechos humanos en el panorama internacional, y de ahí la justificación en la elección del mismo, amparada también por el hecho de que no hay que pasar por alto las profundas implicaciones que tienen para España las condenas que desde los Comités de la ONU y desde el TEDH se emiten constatando la vulneración de derechos humanos. La hipótesis con la que se trabaja es que los órganos del Estado encargados de la aplicación de estas resoluciones estarían negando efectos jurídicos a las procedentes de los organismos del Sistema ONU, al igual que en su momento se negaron a la ejecutoriedad de las Sentencias del TEDH, dada la ausencia de regulación de un cauce procesal específico para hacerlas valer.

La elección del presente tema objeto de estudio reside en gran parte en el interés personal que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, en general, y los efectos en España de las resoluciones de las OOII pro-

tectoras de derechos humanos, en particular, despiertan en el autor, dadas las implicaciones que estos temas pueden tener para el prestigio y la imagen de España en el exterior y para la garantía de los derechos humanos en un ámbito de tal relevancia como son las Relaciones Internacionales.

En definitiva, el presente trabajo de estructurará en cinco apartados que tratarán de arrojar luz sobre la cuestión de la aplicación en España de las resoluciones o actos de las organizaciones internacionales, especialmente aquellas referidas a la protección de los derechos humanos. El primer apartado, esta introducción, irá seguido de un segundo epígrafe en el que se expondrá la estrategia metodológica seguida para la elaboración de la Memoria. A continuación, un tercer punto abordará las explicaciones genéricas sobre la recepción en el ordenamiento jurídico español del Derecho Internacional, mientras que el cuarto apartado estudiará la problemática específica relativa a la efectividad en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales encargadas de la protección de los derechos humanos, especialmente las integrantes del sistema ONU y del TEDH. El quinto epígrafe contendrá las conclusiones del trabajo y, a su vez, el sexto incorporará las referencias bibliográficas empleadas para su elaboración.

Capítulo II

METODOLOGÍA

En cuanto a la estrategia metodológica empleada en la elaboración de la presente Memoria se puede afirmar que, fundamentalmente, se ha remitido al uso de informaciones y datos secundarios en el sentido de que la mayor parte de los textos y recursos utilizados y estudiados constituyen doctrina elaborada por autores a los que se puede considerar como especialistas en la materia tratada, dados sus conocimientos extensos y específicos sobre la eficacia de las resoluciones de las organizaciones internacionales de las cuales forma parte España en el ordenamiento interno español. De esta forma, la revisión bibliográfica se erige como la principal técnica metodológica debido a la naturaleza de este estudio, utilizándose así fuentes tales como libros, artículos de revistas científicas especializadas en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, ponencias, conferencias, ensayos y capítulos específicos dentro de grandes tratados o manuales sobre dicha cuestión, así como el uso de páginas web de Organizaciones Internacionales y organismos públicos nacionales.

De otro lado, conviene resaltar la relevancia que en la redacción de la Memoria ha asumido el empleo de bases de datos en línea, concretamente las dedicadas a la jurisprudencia, la cual, junto con la revisión bibliográfica, constituye el otro pilar documental en el que se ha basado la metodología seguida. Ello ha llevado a analizar distintas resoluciones judiciales (especialmente autos y sentencias) de tribunales de distinta posición en la estructura judicial nacional e internacional, desde los órganos judiciales de más alto nivel, estos son, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, hasta llegar, incluso, a los Juzgados de instancia o, fuera de nuestras fronteras, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Si bien la jurisprudencia constituye una pieza clave en la elaboración de este escrito, no ha de dejar de advertirse la importancia que también ha adquirido el empleo de doctrina procedente de otras instituciones, en especial las opiniones de órganos consultivos como el Consejo de Estado, e incluso, las resoluciones administrativas emitidas por estamentos como el Ministerio de Justicia o el Defensor del Pueblo.

Además, es de obligada mención el peso que en esta Memoria han ostentado las fuentes normativas, empleándose el acervo normativo nacional de todo rango, desde la Constitución Española de 1978 como norma suprema de todo el ordenamiento jurídico español, pasando por el conjunto de leyes que lo integran, aunque también trascendiendo las fronteras españolas y recurriendo a otras constituciones nacionales y a legislaciones extranjeras. Las fuentes del Derecho Internacional se han convertido también en protagonistas de este estudio, en especial los tratados internacionales suscritos por los Estados (en este caso, por España) en materia de protección de los Derechos Humanos. De otro lado, no puede obviarse la utilización de lo que supone el eje central de este artículo, el cual es el manejo de decisiones, dictámenes y resoluciones, en definitiva, de los actos de las propias Organizaciones Internacionales cuya aplicación y ejecución a nivel nacional español tantos problemas y discusiones plantea, dada la ausencia de regulación específica.

Por lo tanto, lo que se impone para la elaboración del presente texto es el recurso a las técnicas cualitativas de análisis de la documentación y la información, tal y como se desprende de los párrafos anteriores en lo referente a la naturaleza de las fuentes de información a las que se ha acudido.

Esta estrategia metodológica presenta grandes ventajas, entre las cuales destaca la oportunidad de adquirir un buen manejo de bases de datos de jurisprudencia, normativa y doctrina, y permite encontrar una extensa variedad de recursos de la información con los que abordar el estudio de esta materia desde la más absoluta seriedad, pudiendo desarrollarse un trabajo intenso de búsqueda de informaciones relativas al tema tratado, aun con grandes dificultades, tal y como se expondrá a continuación.

Sin embargo, este sistema también entraña una serie de inconvenientes a los que habrá que hacer frente a lo largo de toda la investigación, entre los que destacan las limitaciones de espacio, con lo que no se podrá ser todo lo exhaustivo que se quisiera o, incluso, el sesgo que se pudiera derivar de la elección por parte de quien escribe de concretas fuentes, y no de otras, todo ello relacionado con esos mismos límites. Además, ha de destacarse la dificultad relativa a la investigación del tema estudiado, debido a que se trata de un asunto que carece de regulación legal expresa en España y que, por ese mismo motivo, presenta problemas que no son de fácil solución y genera debates tanto a nivel académico como en las más altas esferas de toma de decisiones. Elementos a los cuales se tratará de controlar durante todo este análisis.

Capítulo III

LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN ESPAÑA

La elaboración y recepción del Derecho internacional es una materia que lleva suscitando interés en la doctrina, en la jurisprudencia y en los propios sujetos del ordenamiento jurídico internacional varias décadas. Ello explica los esfuerzos que se llevan realizando, tanto por parte de la Comunidad Internacional como por los Estados, de regular estas cuestiones las cuales pueden llegar, incluso, a afectar a ámbitos relativos a la propia soberanía de estos últimos. El número cada vez mayor de conexiones jurídicas que se dan en el ámbito de las relaciones internacionales ha provocado que ambas esferas de sujetos (estos son, Estados y OOII) muestren su predisposición para establecer mecanismos regulatorios que reglamenten la forma en la que el Derecho internacional debe producirse e integrarse en los ordenamientos jurídicos internos.

En este sentido, para entender de forma adecuada los aspectos referidos a la problemática relativa a la aplicación de ciertas decisiones de determinadas organizaciones internacionales en el ordenamiento jurídico español, conviene realizar previamente una exposición, si quiera de forma muy superficial y genérica, acerca de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno de los Estados. De ello se encargará el presente apartado.

1. La regulación constitucional y legal de la incorporación de los Tratados Internacionales en el Ordenamiento Jurídico español. El sistema español de recepción del Derecho Internacional

Aunque la celebración de los tratados internacionales es un ámbito que excede los límites del presente estudio, se puede decir, por comparación a la integración del Derecho internacional en el ámbito interno, que el protagonismo en cuanto a su ordenación básica fue asumido en su momento por la Comunidad

Internacional en su conjunto. Muestra de ello es la existencia de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, la cual se erige como el marco regulatorio principal respecto de esta cuestión y al amparo de la que los Estados han ido desarrollando sus disposiciones internas relativas a la celebración de los convenios internacionales. Por el contrario, la recepción de las normas internacionales ha quedado reservada prácticamente en exclusiva a los Estados quienes, a través de sus normas de rango constitucional y legal, regulan la relación en su ordenamiento jurídico entre el Derecho Internacional y el Derecho interno. España no es una excepción y también ha asumido este esquema, por lo que al amparo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en aplicación de la Constitución Española de 1978 y la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, se ha desarrollado un marco normativo tendente a ordenar todas estas cuestiones.

Es la CE de 1978 la que, como norma suprema del ordenamiento jurídico español, se ocupa de reglamentar a grandes rasgos las materias referidas a la celebración de los tratados internacionales y a su integración en el Derecho español, al contener las disposiciones básicas que ordenan el proceso de recepción de los tratados internacionales en España. En este sentido, la regulación de la recepción por España del Derecho Internacional convencional viene recogida, principalmente, en el Art. 96.1 CE, el cual preceptúa que:

«Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional».¹

Sin embargo, esta regulación no es original de la Carta Magna, sino que se basa en disposiciones anteriores a la promulgación del texto constitucional pues «este texto continúa la tradición jurídica del sistema español en esta materia y su precedente más próximo es el Art. 1.5 del Código Civil, incorporado a este cuerpo legal en 1974»². El mencionado precepto del Cc dispone que «las normas jurídicas contenidas en los Tratados internacionales no serán de aplicación directa en España, en tanto no hayan pasado a formar parte del Ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado»³, mandato corroborado por lo establecido en los apartados primero y tercero del Artículo 23 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre. El primero de estos párrafos afirma que «los

¹ Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978), Art. 96.1, p. 30.

² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *Sistema de Derecho Internacional Público*, 6.ª Edición, Navarra, Aranzadi Thompson Reuters, 2020, p. RB-3.32.

³ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid n.º 206, de 25 de julio de 1889.

tratados internacionales válidamente celebrados se publicarán íntegramente en el “Boletín Oficial del Estado”. Dicha publicación habrá de producirse al tiempo de la entrada en vigor del tratado para España o antes, si se conociera fehacientemente la fecha de su entrada en vigor», mientras que el tercer párrafo dispone que «los tratados internacionales formarán parte del ordenamiento jurídico interno una vez publicados en el “Boletín Oficial del Estado”»⁴. Además, deberá publicarse inmediatamente, en su caso, la aplicación provisional del tratado (Art. 23.2 Ley 25/2014, de 27 de noviembre).

Así, «el requisito de la publicación es imprescindible para que un tratado o la cláusula de un tratado forme parte del Derecho español y, por consiguiente, sea aplicable por un juez interno»⁵; publicación por otro lado que «debe ser entendida en toda su extensión y complejidad; esto es, ha de ser oficial, íntegra, continuada, idéntica al momento de la entrada en vigor y formalmente adecuada»⁶.

Rige en cuanto al contenido de la publicación lo dispuesto en el Art. 24 Ley 25/2014, de 27 de noviembre, esto es, «el texto íntegro del tratado junto a cualesquiera instrumentos y documentos anejos o complementarios, así como los actos unilaterales dependientes del tratado. Además, se publicará la fecha de entrada en vigor del tratado y, en su caso, la de aplicación provisional y su terminación» (apartado primero); y «cualquier acto posterior que afecte a la aplicación de un tratado internacional» (apartado segundo).

Por último, el tratado y sus posibles modificaciones deberá registrarse ante la Secretaría de Naciones Unidas (u otra organización internacional que corresponda) por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Art. 25 Ley 25/2014, de 27 de noviembre); tratados que serán custodiados por dicho departamento, el cual será el depositario de los convenios que así lo dispongan (Art. 26 Ley 25/2014, de 27 de noviembre).

La recepción de los tratados internacionales en el Derecho interno español, esto es, su integración en el ordenamiento jurídico interno como una norma más equiparable a la normativa española interna, viene de la mano de las previsiones del Art. 96.1 CE y del Art. 23 Ley 25/2014, de 27 de noviembre, en virtud de las cuales la recepción del tratado internacional en el Derecho español se produce con la publicación oficial del mismo en el BOE. Surge entonces la pregunta de con qué modelo doctrinal se alinea el sistema español de recepción de tratados internacionales, con el dualista o con el monista. Conviene realizar una breve descripción de cada uno de ellos de cara a responder a esta cuestión.

En primer lugar, el modelo dualista «parte del presupuesto básico de considerar que el sistema jurídico internacional, en relación con cada uno de los siste-

⁴ Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014.

⁵ PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 24ª Edición, Madrid, Tecnos, 2020, p. 184.

⁶ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.*

mas nacionales, son dos órdenes jurídicos distintos, separados y autónomos»⁷. De esta manera, la «conclusión primordial que de estas premisas obtiene el dualismo es que las normas internacionales son irrelevantes en los ordenamientos internos, necesitando para su aplicación en ellos de un acto especial de recepción»⁸, una actuación del Estado mediante la cual se transforme o incorpore la norma internacional al Derecho interno.

En segundo lugar, y por contraposición al dualismo, el monismo parte de «la unidad del sistema internacional y de los órdenes jurídicos estatales [...] por lo que la norma internacional se integra en el sistema estatal sin necesidad de ningún acto expreso de voluntad del estado (<<transformación>>»⁹, siendo la norma internacional superior a la interna y, por tanto, primando sobre ésta en caso de conflicto.

Conviene remarcar aquí el hecho de que, frente a estas dos teorías contrapuestas, surgieron otro tipo de doctrinas, llamadas coordinadoras, las cuales «son monistas sin ninguna duda, puesto que su base de partida es la unidad de todos los sistemas normativos [...] pero no hablan de subordinación del Derecho interno al Derecho Internacional, ni de delegación de éste en favor de aquél, sino de coordinación entre uno y otro»¹⁰.

Pues bien, no existe en la academia española unanimidad en cuanto a la determinación de si el modelo español es dualista o monista, más bien al contrario, las posiciones están divididas, tal y como demuestra el hecho de que:

«Hay posiciones que lo consideran monista (REMIRO BROTONS; GONZÁLEZ CAMPOS *et al*), al estimar que la publicación oficial no es un acto de incorporación, sino una simple condición para la aplicación directa, particularmente para la aplicación de oficio por el juez ordinario de sus disposiciones (GUTIÉRREZ ESPADA). La consecuencia más importante de esta tesis sería la posibilidad de aplicar internamente un tratado en vigor para España, aun cuando no hubiera sido publicado en el BOE. En ese caso, la parte que lo alegase debería probar su existencia. Dicha tesis, inspirada en la jurisprudencia francesa, tuvo apoyo en su día en nuestro TS. Por el contrario, según una segunda posición (RODRÍGUEZ CARRIÓN), nuestro sistema sería dualista, siendo la publicación oficial el acto de recepción o incorporación impuesto por nuestras normas (96.1 CE, 1.5 CC), de lo que se derivaría que el ordenamiento jurídico español «sigue un sistema de recepción especial». Otra versión de esta postura sería considerarlo un sistema «dualista, pero moderado y razonable» (PASTOR RIDRUEJO)»¹¹.

⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.* RB-3.31.

⁸ PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Op. cit.*, p. 174.

⁹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.*

¹⁰ PASTOR RIDRUEJO, J. A., *Op. Cit.*, p. 175.

¹¹ FERNÁNDEZ TOMAS, A. F. *et al: Curso de Derecho Internacional Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 257.

Para este propio autor, el sistema es «directo pero no automático, pues si bien no es necesaria la transformación de la norma internacional en norma interna (por tanto la recepción es directa), la publicación oficial constituye una condición de incorporación (por tanto la recepción no es automática)»¹²; mientras que para Díez de Velasco, «el art. 96 CE mantiene así la solución tradicional de la posición monista en las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno, aunque es un monismo <<moderado>> pues se exige la publicación oficial del tratado»¹³.

En definitiva, lo único que parece más o menos claro es que el sistema español no se decanta exclusivamente por uno u otro modelo, sino que más bien recoge una solución intermedia que vendría dada por la recepción del tratado sin necesidad de que éste se transforme en Ley española por parte de un acto del Estado, pero con la necesaria publicación del texto en el BOE para poder ser aplicable e invocable.

1.1 Breve referencia a la importancia del artículo 10.2 CE

Aunque el Art. 10.2 CE¹⁴ no contiene previsión expresa alguna relativa a la incorporación de las normas de Derecho internacional en el ordenamiento jurídico español, cabe resaltar su importancia en tanto en cuanto precepto que ordena la interpretación de los Derechos Fundamentales recogidos en el texto constitucional a la luz de lo establecido por la DUDH y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales es parte España. En este sentido, «de lo que se trata es de adecuar la actuación de los intérpretes constitucionales a los contenidos de aquellos tratados»¹⁵, lo cual provoca que el antedicho artículo se imponga exclusivamente como una cláusula interpretativa del catálogo de derechos integrado en el texto constitucional. En este mismo sentido se expresa Liñán Nogueiras cuando propugna que «queda pues el Art.10.2 como una norma que otorga rango constitucional a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos sobre esta materia ratificados por España exclusivamente en su función interpretativa en relación a los derechos y libertades reconocidos

¹² *Ibid.*

¹³ DÍEZ DE VELASCO, M: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Madrid, Tecnos, 2013, p. 251.

¹⁴ El mencionado Artículo preceptúa que «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

¹⁵ SÁIZ ARNÁIZ, A.: «Artículo 10.2. La interpretación de los Derechos Fundamentales y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos» en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. Y CASAS BAAMONDE M.E. [Directores] (2018): *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo 1, Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución. Editado por Fundación Wolters Kluwer, BOE, TC y Ministerio de Justicia, Madrid, p. 230.

por el texto constitucional»¹⁶. En consecuencia, el poder público en España en el ejercicio de sus funciones deberá interpretar los derechos reconocidos en la CE de acuerdo con lo previsto sobre los mismos en la propia DUDH y en los tratados internacionales ratificados por España en lo relativo a derechos humanos.

De todos modos, es preciso alertar del hecho de que el Art. 10.2 CE no proporciona total libertad al intérprete constitucional de los derechos fundamentales, sino que se imponen una serie de limitaciones a la interpretación, como la señalada por Sáiz Arnaiz al advertir que «la CE no consiente la incorporación de nuevos derechos al catálogo constitucional»¹⁷ sobre la base del Art. 10.2; la cual es reiterada por Liñán Nogueras cuando recuerda que existe «la necesidad de que los Derechos y libertades a los que se alude en la disposición constitucional [...] estén reconocidos en la Constitución [...] Un derecho no reconocido en la constitución pero sí en tratados relativos a esa materia ratificados por España es aplicable como tal tratado incorporado al derecho interno»¹⁸. Otra de las limitaciones del Art. 10.2 CE a las cuales se aludía anteriormente es la prohibición de la interpretación restrictiva de un derecho recogido en la Carta Magna efectuada al amparo de un tratado internacional o de la DUDH, pues ha de tenerse en cuenta que la interdicción de la *interpretatio in peius* «impide que una interpretación originada por la DUDH o en tratados sobre la materia ratificados por España pueda ser aplicada restringiendo la aplicación de un Derecho reconocido en la Constitución o en las leyes españolas de forma más amplia»¹⁹.

En definitiva, se asumen aquí los argumentos del ya citado Liñán Nogueras, quien defiende que «el Art. 10.2 de nuestra Constitución, aun dentro de tales limitaciones, ofrece *per se* vías de complementación en unos casos y de precisión en otros en relación a la definición constitucional de derechos humanos y libertades a través de su función interpretativa»²⁰, lo cual es reiterado por numerosa jurisprudencia, tal como la STC n.º 91/2000, de 30 de marzo, que en su FJ 18 dispone que «Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado. Por eso, desde sus primeras sentencias este Tribunal ha reconocido la importante función hermenéutica que, para determinar el contenido de los derechos fundamentales, tienen los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España».

¹⁶ LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «La protección de los Derechos Humanos en la Constitución Española (Comentario al Artículo 10.2)» en el Boletín Informativo de la International Law Association (Sección Española), n.º 9, marzo de 1982, p. 19.

¹⁷ SÁIZ ARNAIZ, A. *Op. cit.*, p. 232.

¹⁸ LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Op. cit.*, p. 21.

¹⁹ *Ibid.* p. 23.

²⁰ *Ibid.* p. 26.

2. La recepción de las normas consuetudinarias

La incorporación de las normas consuetudinarias internacionales en el ordenamiento jurídico español carece de una regulación constitucional expresa en nuestra Carta Magna, tal y como defienden Juste Ruiz *et al* cuando afirman que «la Constitución Española guardia silencio en lo relativo a la integración del Derecho internacional consuetudinario en el Derecho Interno»²¹. Sin embargo, esta laguna normativa quedaría colmada con la presunción «en cuya virtud las normas del Derecho internacional general de carácter consuetudinario pasan a formar parte del Derecho interno desde su formación y, por consiguiente, son directamente aplicables por el juez nacional»²², al posibilitar el inciso del Art. 96.1 CE “las normas generales del derecho internacional” dicha interpretación. Posición doctrinal que es también compartida por Andrés Sáenz de Santamaría, quien argumenta que «la condición de derecho no escrito de las normas consuetudinarias explica el hecho de que su integración o recepción en el orden interno de los Estados se efectúe sin necesidad de ningún acto formal y específico de incorporación en relación con cada una de las normas»²³, si bien se advierte por parte de esta autora del hecho de que existe un límite a dicha recepción automática de la costumbre internacional en el ordenamiento jurídico español, al operar solo «respecto de aquellas normas consuetudinarias internacionales en cuya formación se ha manifestado el inicial consentimiento del Estado español»²⁴, quedando fuera de este supuesto, por tanto, las costumbres internacionales que aún están en proceso de formación y aquellas sobre las que el Estado (en este caso España) se haya declarado contrario a su existencia y vigor.

3. El Derecho emanado de las Organizaciones Internacionales

Al igual que ocurre con la costumbre internacional, el ordenamiento jurídico español no contiene en ninguna de sus normas disposiciones jurídicas expresas acerca de la integración en el derecho interno de los distintos actos o resoluciones emitidas por las OOI de las cuales forma parte España, pues «ninguna norma constitucional o legal contempla la cuestión con carácter general»²⁵.

Aun así, llegados a este punto es preciso diferenciar los efectos en España de estas resoluciones de organizaciones internacionales en función de su naturaleza obligatoria o meramente recomendatoria. En primer lugar, la problemática suscitada por la ausencia de regulación legal o constitucional quedaría salvada res-

²¹ JUSTE RUIZ, J. *et al*: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 2ª Edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 419.

²² *Ibid.*

²³ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.* p. RB-3.32.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Op. Cit.* p. 187.

pecto de las resoluciones que son obligatorias según el tratado constitutivo de la Organización correspondiente (entre ellas, las propias sentencias del TEDH). De esta manera, la solución a la cuestión planteada vendría dada por la publicación en España de la referida resolución, pues «parece lógico reconducir el problema a la aplicación interna de los tratados y a las disposiciones del Derecho español que la regulan. Ello supone la necesidad de publicación oficial de las resoluciones de las organizaciones internacionales en el Boletín Oficial del Estado»²⁶. De todos modos, a pesar de esta reconducción del problema, la laguna regulatoria ha provocado que:

«[...] Hasta el presente la soluciones se hayan ido adoptando en la práctica, como ha ocurrido con las Resoluciones del CS de las NNUU por las que se crean Tribunales Penales Internacionales: en estos supuestos, desde la perspectiva del derecho interno la cuestión estriba en resolver la concurrencia de jurisdicción con los tribunales nacionales garantizando la primacía del Tribunal Internacional [...] no cabe olvidar —con carácter general— que las *decisiones* que el CS adopta en el contexto del Capítulo VII de la Carta son obligatorias para los Estados miembros; lo que implicaría, en el caso del derecho español, que dichas decisiones deberán ser objeto de publicación oficial en España. Lamentablemente, la LTOAI ha desaprovechado la oportunidad de regular este tema»²⁷.

Esta desaprovechada oportunidad de la que habla la antedicha autora se han hecho eco otros miembros de la academia, entre ellos, Liñán Noguerras, para quien «era de esperar que la tan ansiada Ley pusiera fin a este déficit. No ha sido así. La Ley 25/2014, sobre Tratados y otros Acuerdos Internacionales que, en efecto, podría haber cambiado las cosas con posterioridad a 2014 no lo ha hecho. El Artículo 23 de la LTOAI sigue limitando su alcance respecto de la recepción del Derecho internacional particular a los tratados internacionales y persiste en ignorar el problema de las resoluciones de organizaciones internacionales»²⁸.

En el caso de resoluciones tan relevantes como las del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, resulta útil traer a colación el contenido del Art. 93 CE. El mencionado precepto dispone que:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes

²⁶ *Ibid.*

²⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.* RB-3.32.

²⁸ LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «Las penumbras de la recepción de tratados: los actos de las Organizaciones Internacionales» en Díez-Hochleitner et al. [Edit.] (2018): *Principios y justicia en el Derecho Internacional. Libro Homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons*, Madrid, Dykinson, p. 198.

Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

El cumplimiento de esta disposición constitucional ha motivado que se haya «seguido en la práctica un itinerario progresivamente orientado a la recepción automática de las normas obligatorias [...] En un primer momento, no pareció aceptarse la aplicabilidad directa de dichas resoluciones ya que la práctica tradicional en la materia consistía usualmente en la incorporación de las disposiciones de la resolución internacional correspondiente, normalmente mediante una orden ministerial “subordinada”»²⁹. Sin embargo, el Dictamen del Consejo de Estado N.º 984/1993, de 9 de septiembre³⁰, insiste en el hecho ya anteriormente señalado de que «la Constitución no regula expresamente la incorporación al Derecho español de las resoluciones de las Organizaciones Internacionales» y dispone a la vez que el Art. 93 de la Constitución permitiría que «la solución que implícitamente de él se desprende en lo relativo a la adopción por el Derecho interno de resoluciones emanadas de dichas organizaciones parece que puede extenderse a los actos emitidos por otro tipo de organizaciones internacionales», a pesar de que «el párrafo segundo del Artículo 93 se refiere a la fase de ejecución de resoluciones [...] que ya han quedado incorporadas al Derecho español»³¹. Ello abriría la vía a la incorporación automática al ordenamiento español de dicha resolución mediante su publicación en el BOE, en el sentido defendido por el propio Dictamen al concluir que «para la incorporación al ordenamiento interno español de la Resolución 827(1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas bastaría su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Que para la ejecución en España de la citada Resolución sería necesaria la aprobación de una norma con rango de ley»³².

Sin embargo, esta solución ofrecida por el Consejo de Estado no está exenta de críticas y, ni mucho menos, genera unanimidad en la doctrina. Un ejemplo de esta falta de consenso se encontraría en lo defendido por Liñán Nogueras, para quien el Dictamen del citado órgano consultivo da una solución «muy débil y muy deficiente»³³ ya que «el problema no es si bastaría con la publicación, sino si esta es necesaria u obligatoria o no para que una norma internacional contenida en una resolución de organización internacional sea parte del ordenamiento jurí-

²⁹ JUSTE RUIZ, J. *et al.* *Op. cit.*, p. 427.

³⁰ Dicho Dictamen versa sobre la recepción en el Derecho español de la Resolución 827(1993) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 25 de mayo, por la cual se crea el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Esta Resolución se incorporaría en el ordenamiento jurídico interno, según el propio Consejo de Estado, a través de su publicación en el BOE.

³¹ Dictamen del Consejo de Estado n.º 984/1993, de 9 de septiembre de 1993. Procedencia: ASUNTOS EXTERIORES, p. 6. Disponible en: <https://bit.ly/3txzbVR>

³² *Ibid.* p. 8.

³³ LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Op. cit.*, p. 200.

dico interno. Y, además: si lo es en este caso y en todas las ocasiones»³⁴. Al tratarse lo dispuesto en el mencionado Dictamen de una solución al caso concreto, afirma Liñán Nogueras que «esta falta de generalidad de la solución [...] genera una sensación justificada de incertidumbre. En mi opinión, esta falta de seguridad jurídica es claramente contraria a un Estado de Derecho donde se requiere una previsibilidad de las normas y un control de la discrecionalidad del poder»³⁵.

Sea como fuere, la publicación en el BOE de la resolución como método para su integración en el Derecho español y la aprobación de una norma con rango de ley para su posterior ejecución han sido las soluciones que el Consejo de Estado ha determinado como respuesta a la ausencia de regulación de un mecanismo específico de recepción en España de este tipo de resoluciones de organizaciones internacionales. Restaría, por tanto, determinar en qué posición quedarían estas resoluciones en la jerarquía normativa interna una vez integradas en el ordenamiento jurídico español. Respecto de esto último, «nuestro sistema no contiene respuesta expresa para la cuestión del rango de los actos normativos de las OOI intergubernamentales. Cabe entender que estos actos tienen el mismo rango que el tratado que atribuye a la organización de que se trate la competencia para adoptarlos»³⁶.

En segundo lugar, la problemática generada por la carencia de regulación relativa a la aplicación en España de los actos de organizaciones internacionales, lejos de solucionarse, se agrava aún más cuando se trata de decisiones procedentes de organizaciones internacionales (especialmente de aquellas encargadas de la protección de los derechos humanos) cuyo tratado constitutivo las considera de carácter meramente recomendatorio o, incluso, nada dice acerca de la naturaleza jurídica de las mismas. Se trata de un asunto de no fácil solución que genera intensos debates doctrinales y jurisprudenciales, puesto que la tradicional postura de los órganos estatales encargados de la aplicación de estas resoluciones, en ausencia de previsiones legales claras y genéricas, ha sido contraria por lo general a concederles efectos jurídicos vinculantes en España, salvo contadas excepciones, tal y como se expone en los apartados subsiguientes.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.* p. 201.

³⁶ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Op. cit.* p. RB-3.33.

Capítulo IV

LA PROBLEMÁTICA RELATIVA A LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LOS ACTOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

1. Consideraciones generales

Tal y como se apuntaba anteriormente, existe en España una verdadera ausencia de regulación legal y constitucional acerca de los efectos jurídicos que deben tener en el ordenamiento interno las resoluciones de organizaciones internacionales. Si bien en aquellos casos en los que el tratado constitutivo otorga efectos vinculantes a dichas resoluciones la situación se ha reconducido, no sin debate, por la vía de la publicación oficial de cara a su integración y la aprobación de una norma con rango de ley para su ejecución (como en el caso de las STEDH); la cuestión se sigue manteniendo incierta en cuanto a aquellos casos de resoluciones emitidas por una organización internacional cuyo tratado constitutivo no reconoce expresamente la obligatoriedad de las mismas. En este ámbito destacarían los dictámenes de los distintos comités que salvaguardan los derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas, los cuales constatan vulneraciones de los derechos que reconocen sus tratados constitutivos de manos de un Estado parte y proponen, en la mayoría de los casos, medidas reparatorias que habrán de aplicarse, en principio, por el Estado responsable de la conculcación.

La falta de determinación a nivel convencional de los efectos jurídicos de tales resoluciones genera problemas en cuanto a la aplicación de los mismos en los ordenamientos jurídicos internos. En este sentido, España no es una excepción, puesto que la carencia de normas específicas que regulen la aplicación de las resoluciones de OOII que constatan la vulneración de un derecho por parte de nuestro país ha hecho surgir una problemática de no fácil solución que termina por enfrentar los principios procesales básicos de un ordenamiento jurídico, de un lado, y la necesaria protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos, de otro. Toda esta problemática se tratará en el presente apartado, tal y como se verá a continuación.

2. El problema de la ausencia de regulación como norma general. Los casos de Países Bajos y Portugal como excepción

Es preciso remarcar el hecho de que el problema que enfrenta España en relación con la integración de las decisiones de las organizaciones internacionales no es exclusivo de nuestro país, sino que se configura como la regla general. En este sentido, se producen situaciones análogas en la mayoría de los Estados, cuyas normas supremas no regulan el procedimiento a seguir para la recepción de estas decisiones en sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales. De esta situación se hacen eco, entre otros, Rodrigo Hernández, al afirmar que «en el Derecho Constitucional comparado son pocas las constituciones que reconocen de forma expresa a las resoluciones de las Organizaciones Internacionales intergubernamentales como fuente de derecho interno»³⁷; o Pastor Ridruejo, cuando expone que «las disposiciones constitucionales al respecto son más bien escasas»³⁸.

En nuestro entorno más cercano, solo son dos los textos constitucionales que regularían de algún modo la forma de recepción de las decisiones de organizaciones internacionales. En primer lugar, la Constitución del Reino de los Países Bajos dispone en su Art. 93 que «Las estipulaciones de tratados y de acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público que por su contenido puedan obligar a toda persona, tendrán fuerza obligatoria una vez publicadas», mientras que su Art. 94 consagra la primacía del Derecho Internacional sobre el ordenamiento jurídico neerlandés al establecer que «los preceptos legales en vigor dentro del Reino no serán de aplicación, si la aplicación de los mismos fuere incompatible con estipulaciones de tratados y de acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público que obligan a toda persona». Por su parte, el Art. 95 de la Constitución de los Países Bajos contiene un mandato al legislador para que disponga el mecanismo de publicación de los actos de organizaciones internacionales de cara a su integración en el ordenamiento interno al preceptuar que «la ley regulará la publicación de Tratados y acuerdos de organizaciones internacionales de derecho público». De esta manera, la recepción de las decisiones de Organizaciones internacionales en los Países Bajos se produce mediante la publicación de las mismas oficialmente.

En segundo lugar, destacaría la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976, cuyo Art. 83 establece que «Las normas adoptadas por los órganos competentes de las organizaciones internacionales a las que Portugal pertenece regirán, en el ámbito interno, a condición de que se establezcan en el respectivo tratado correspondiente». Conviene tener en cuenta a este respecto que, contrariamente a lo que ocurría con la Constitución neerlandesa, «no existen [en la norma suprema de Portugal] disposiciones similares referidas a la publica-

³⁷ RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: *La recepción de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones Internacionales intergubernamentales en el Ordenamiento Jurídico español*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 129.

³⁸ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Op. Cit.*, p. 181.

ción, primacía y aplicación de las resoluciones de las organizaciones internacionales»³⁹.

3. El sistema de Naciones Unidas de protección de los Derechos Humanos. Los diferentes mecanismos convencionales y la eficacia de sus resoluciones en España

El sistema de Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos cuenta con una serie de instrumentos a los que se les atribuye esta tarea. De un lado, se encontrarían los mecanismos creados en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, que incluyen el «Consejo de Derechos Humanos, los Procedimientos Especiales, el Examen Periódico Universal y las Investigaciones Independientes»⁴⁰, los cuales, debido a las limitaciones de espacio a las que se enfrentan, quedarán solamente aquí enumerados, dado el mayor interés que para esta investigación suscitan los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos, a los cuales se hará referencia a continuación.

De otro lado, y respecto a lo que aquí interesa, existirían otra serie de mecanismos convencionales, estos son, los establecidos mediante tratado, encargados de la salvaguarda de los derechos humanos. En concreto, se trata de un conjunto de comités instituidos por distintas convenciones internacionales que recogen derechos humanos y que les otorgan competencia (o en virtud de protocolos facultativos a las mismas) para examinar supuestas violaciones de derechos humanos perpetradas por los Estados parte, los cuales han aceptado la competencia del mencionado organismo. Los órganos de tratados son definidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como «comités de expertos independientes que han recibido un mandato para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos», teniendo los Estados parte en dichos tratados «la obligación de adoptar medidas para velar porque todas las personas de ese Estado puedan disfrutar de los derechos estipulados en el tratado»⁴¹.

En este sentido, el contexto en el que España se desenvuelve en lo relativo a organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos dentro del sistema de Naciones Unidas sería el expuesto por Fernández de Casadevante:

«[...] desde la transición política hacia la democracia, España no solo procedió a celebrar tratados internacionales de derechos humanos, sino que

³⁹ RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., *Op. cit.* p. 132.

⁴⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms>.

⁴¹ *Ibid.* Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies>.

a partir de 1978 esa celebración estuvo acompañada de la aceptación de la competencia del órgano internacional de control establecido en ellos. Esta trayectoria se inició en el plano regional europeo en 1979 y 1981 [...] y ha continuado en el terreno convencional con la aceptación de la competencia de la práctica totalidad de los órganos internacionales de control en materia de derechos humanos del sistema universal o general de la ONU»⁴²

Este sistema de la ONU está formado por nueve Comités establecidos por sus respectivos tratados constitutivos: el Comité de Derechos Humanos (CDH), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)⁴³, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPCD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDCM-CEDAW), el Comité contra la Desaparición Forzada (CDF), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), el Comité de los Derechos del Niño (CDN), el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTMF) y el Comité contra la Tortura (CCT)⁴⁴.

«Los nueve comités tienen una doble competencia [...] examinar los informes periódicos de los Estados parte sobre la aplicación del respectivo tratado, a cuyo término adoptan decisiones conocidas como observaciones finales [...] recibir quejas individuales sobre presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el tratado correspondiente»⁴⁵. Es preciso resaltar el hecho de que nuestro país «ha aceptado la competencia de ocho de esos comités (se exceptúa el CTMF), que han examinado los informes periódicos de España sobre la aplicación en derecho interno de los respectivos tratados y han adoptado las correspondientes observaciones finales. Además, los ocho comités pueden recibir quejas individuales contra España»⁴⁶. Una vez recibidas las mencionadas quejas, éstas pueden ser inadmitidas o finalizar con una decisión sobre el fondo en la que se determine si España ha conculcado o no los derechos recogidos en los tratados que los instituyen.

⁴² FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: «La obligación del Estado de reconocer y aceptar los efectos jurídicos de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.[Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 241.

⁴³ Ha de advertirse del hecho de que el Comité DESC fue establecido por la Resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social, de 28 de mayo, con naturaleza de órgano subsidiario del ECOSOC y no como resultado del PIDESC.

⁴⁴ Base de datos de los órganos de tratados de las Naciones Unidas: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=163&Lang=SP

⁴⁵ VILLÁN DURÁN, C.: «El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.[Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 100.

⁴⁶ *Ibid.* pp. 100-101.

Tal y como se viene apuntando a lo largo de las páginas precedentes, la ausencia de regulación sobre el método de recepción de los actos de las organizaciones internacionales de las que España forma parte en materia de derechos humanos ha sido una cuestión que, debido a la enorme trascendencia que puede llegar a tener la emisión e inaplicación de un dictamen en el que se constata que el Estado español ha conculcado los derechos humanos de un individuo o grupo, ha provocado que incluso los Tribunales españoles, entre otras instituciones estatales, hayan tenido que pronunciarse sobre los efectos que han de tener dichas resoluciones en el ordenamiento jurídico español. Es preciso recordar en este punto que la regla del agotamiento de los recursos internos que rige la actuación de todos estos organismos internacionales encargados del control del cumplimiento de los tratados que los instituyen, los cuales reconocen y garantizan derechos humanos y sin cuyo cumplimiento no se podría tener acceso a los mismos, implica que la vulneración en cuestión ha sido ya enjuiciada en el orden interno, habiendo llegado incluso a recaer sentencia firme con eficacia de cosa juzgada. Por este mismo hecho, y por otros motivos que se expondrán en lo sucesivo, los órganos del Estado encargados en la práctica, y se dice en la práctica porque no existe ningún cauce procedimental específico para dar cumplimiento a estas resoluciones, de lidiar con este problema se han mostrado reticentes a otorgar eficacia jurídica vinculante y, por ende, cumplir con las recomendaciones que se incluyen en tales dictámenes internacionales.

La primera ocasión en la cual un organismo de este tipo emitió una resolución en la que se afirmaba la vulneración por parte de nuestro país de los derechos humanos de un individuo la constituye la Decisión de 20 de julio de 2000 del CDH, que pone fin al asunto *Gómez Vázquez*. Así se constata por Ripol Carulla al afirmar que «la posición de los Altos Tribunales Españoles relativa a los dictámenes del Comité DH que han declarado la vulneración por España de uno de los derechos y libertades recogidos en el PIDCP se planteó a raíz del asunto *Gómez Vázquez*»⁴⁷. La citada decisión dictaminó que «al autor le fue denegado el derecho a la revisión del fallo condenatorio y de la pena, en violación del párrafo 5 del artículo 14 del Pacto»⁴⁸. En base a ello, el Sr. Gómez Vázquez «solicitó la nulidad de la condena de la Audiencia Provincial de Toledo, lo que fue rechazado por la Sala de lo Penal del Alto Tribunal mediante Auto de 14 de diciembre de 2001»⁴⁹.

⁴⁷ RIPOL CARULLA, S.: «Las decisiones de los órganos de tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el Derecho Español». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 217.

⁴⁸ Decisión del CDH de 20 de julio de 2000, §11.1, p. 12. El Art. 14.5 PIDCP dispone que «Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley», reconociendo así el denominado derecho a la “doble instancia”.

⁴⁹ RIPOL CARULLA, S. *Op. cit.* p. 219.

Han sido varias las instituciones estatales que han tenido ocasión de pronunciarse acerca de la eficacia en España de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas encargados de la protección de los derechos humanos, desde los tribunales de instancia hasta el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, pasando por órganos de naturaleza no jurisdiccional como el Defensor del Pueblo o el Consejo de Estado. De las posiciones asumidas por cada una de estas instituciones relativas a esta materia se tratará a continuación.

3.1 La posición del Tribunal Supremo

La posición del Tribunal Supremo respecto de la eficacia en España de los dictámenes de los comités encargados de la garantía de los derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas queda inaugurada mediante el antedicho Auto (este es, el ATS N.º 8958/2001, de 14 de diciembre)⁵⁰. En él se niega la naturaleza jurisdiccional del Comité (de Derechos Humanos) y el carácter vinculante de sus resoluciones al disponer que «surge de los Arts. 41º y 42º del Pacto que el Comité no tiene facultades jurisdiccionales que le permitan otorgar al dictamen el carácter de título ejecutivo que legitime al recurrente para solicitar la revisión de la sentencia firme dictada por esta Sala» (FJ 5 p. 4), recordando además el TS el hecho de que «ninguna norma del Pacto ni del Protocolo Facultativo acuerda al Comité un poder jurisdiccional». Sin embargo, es preciso remarcar el hecho, por lo llamativo del mismo, de que el Ministerio Fiscal en el seno de este procedimiento mantiene una posición totalmente opuesta a la esgrimida por la Sala pues, de acuerdo con el FJ 2 del ATS, «concluye que “ha de reconocerse el carácter vinculante de la decisión del comité” y que “procede declarar la nulidad de la sentencia de casación dictada el 27 de octubre de 1993 y retrotraer las actuaciones al momento de sustanciación de la casación impugnada», añadiendo además que «la decisión que al respecto adopte el Comité ha de ser reconocida por el Estado» (FJ 2, p. 2), por el mero hecho de haber aceptado la competencia del CDH para conocer de asuntos relacionados con la vulneración de derechos humanos por parte de España, aunque también asume el Ministerio Fiscal que «la decisión del Comité carece de alcance general y va referida al caso concreto del recurso que examina» y que aquélla «no supone la inocencia del condenado» (FJ 2, p. 3). Aunque la divergencia de posturas entre el TS y el Ministerio Fiscal en este caso tiene una naturaleza anecdótica, es fiel reflejo del debate que se da en este sentido en la doctrina e, incluso, entre distintas instituciones del Estado, sobre los efectos que deberían tener en España este tipo de resoluciones, todo ello como resultado de una inexistente regulación legal que ordene la materia con carácter general.

⁵⁰ Si bien el ATS n.º 8958/2001, de 14 de diciembre, se refiere a la eficacia en España de las decisiones del CDH, la negativa a dotarle de fuerza vinculante es extrapolable en definitiva al resto de organismos de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos.

A partir del ATS N.º 8958/2001, de 14 de diciembre, el TS ha sentado jurisprudencia en cuanto a la eficacia en España de las decisiones de este tipo de organismos internacionales, a través de resoluciones tales como la STS (Sala de lo Militar) N.º 8722/2001, de 9 de noviembre, la cual, tras negar eficacia jurídica a los Dictámenes del CDH, advierte que «no se trata de minimizar en modo alguno el Dictamen invocado del Comité, más ello no implica que pueda interpretarse con el alcance que propone el recurrente»⁵¹ (FJ 1, p. 6) y, lo más relevante a este respecto, estableciendo la resolución analizada una importante diferenciación entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) y los organismos de la ONU encargados de estas materias cuando expone, aun reconociendo «su trascendente función de vigilancia en la aplicación de los derechos contenidos en el Pacto» (FJ 1, p. 6), que el Comité;

[...] no actúa ni tiene el carácter ni las competencias propias de un Tribunal supranacional —como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos— si bien constituye un órgano informador que impulsa la adopción de medidas para la tutela de los derechos en la forma prevista en el Pacto, sin que se concrete su cometido, en principio en formular indicaciones imperativas a los legisladores nacionales para la modificación de las normas (STS n.º 8722/2001, de 9 de noviembre, FJ 1, p. 6).

Destacarían en este ámbito, sin ánimo de exhaustividad, otras resoluciones judiciales tales como la STS n.º 507/2015, de 6 de febrero, en cuyo Fundamento Jurídico octavo se dispone que «los Dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no tienen carácter vinculante, pues el PIDCP [...] no diseña un órgano jurisdiccional, con facultades de carácter jurisdiccional, es decir, para determinar el Derecho de forma definitiva en caso de conflicto e imponerse frente a todos. Ni tampoco se le atribuye al mismo el monopolio para la interpretación y aplicación de sus normas» (p. 5); la STS n.º 2496/2015, de 8 de junio, la cual establece que «los Dictámenes de mención no constituyen jurisprudencia» (FJ 3, p. 4) o la STS n.º 953/2011, de 9 de marzo, en la que el TS se hace eco de su jurisprudencia anterior aseverando que «el valor vinculante de los dictámenes del citado Comité ha sido cuestionado por nuestra jurisprudencia [...] y el propio Tribunal Constitucional (STC70/2002, de 3 de abril, FJ 6) ha afirmado que los Dictámenes del Comité no son resoluciones judiciales, al carecer de facultades jurisdiccionales, ni pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto, al carecer de competencia para ello» (FJ 2, p. 2).

De otro lado, el propio TS realiza una serie de precisiones relativas a esta materia en algunas de sus resoluciones que resultan interesantes de traer a cola-

⁵¹ El alcance que propendría el recurrente sería el de que dicho dictamen sirviera de base para motivar la revisión de una sentencia firme.

ción. Un ejemplo de ellas sería la afirmación que el mencionado órgano jurisdiccional realiza al disponer que «como se desprende del propio contenido del Pacto y Protocolo y como señala unánimemente la doctrina, los Dictámenes del Comité no tienen valor jurídico vinculante, salvo el que quiera otorgarle el Estado afectado por la condena»⁵². También cuando dispone, en lo referente a la revisión de sentencias firmes que «el Dictamen del Comité de Derechos Humanos no es un título apto para crear recursos *ex novo* ni tampoco para obligar al Estado a modificar su legislación procesal»⁵³, lo que viene a decir, en definitiva, que los dictámenes del CDH (y por extensión, de los restantes mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos) no tienen fuerza vinculante en España. De hecho, en cuanto al recurso de revisión, el ATS n.º 3620/2016, de 25 de abril, afirma que «no se estima procedente la aplicación analógica del Acuerdo Plenario de 21 de octubre de 2014 al presente Dictamen del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre la doble instancia. El Acuerdo se refiere específica y concretamente a las resoluciones del TEDH [...] y la doctrina referente a los Dictámenes del CDH de la ONU es diferente»⁵⁴. El contenido del Acuerdo Plenario se abordará más adelante.

3.2 La jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional asume las posturas originalmente definidas por el ATS n.º 8958/2001, de 14 de diciembre, y sucesivamente desarrolladas por la jurisprudencia del TS. Ejemplo de ello sería la STC n.º 70/2002, de 3 de abril, la cual, además de negarle al CDH la potestad de ser el intérprete auténtico del PIDCP, «niega fuerza jurídica vinculante a los dictámenes del CDH en el Derecho interno español»⁵⁵, llegando incluso a afirmar que:

«[...] ha de tenerse en cuenta que las “observaciones” que en forma de Dictamen emite el Comité no son resoluciones judiciales, puesto que el Comité no tiene facultades jurisdiccionales (como claramente se deduce de la lectura de los arts. 41 y 42 del Pacto) y sus Dictámenes no pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto, dado que en ningún momento ni el Pacto ni el Protocolo Facultativo le otorgan tal competencia»⁵⁶.

⁵² ATS n.º 1773/2004, de 16 de febrero de 2004, FJ único, p. 3.

⁵³ ATS de 15 de febrero de 2005, Parte dispositiva, p. 6.

⁵⁴ ATS n.º 3620/2016, de 25 de abril de 2016, FJ 4, p. 3.

⁵⁵ BOU FRANCH, V.: Las comunicaciones individuales contra España presentadas en el Comité de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho español». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.[Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 48.

⁵⁶ STC n.º 70/2002, de 3 de abril, FJ 7, p. 13. Esto se reafirma por la STS n.º 462/2012, de 30 de enero, en su FJ 3º.

Postura esta que el propio TC reafirma de manera tajante al concluir en que «si los Estados parte hubieran querido reconocer al Dictamen del Comité un efecto como el que pretende el recurrente [es decir, que el Dictamen sea vinculante para España], habrían reglamentado sus efectos y su vía de ejecución⁵⁷. En este sentido, según el TC, «los Dictámenes del Comité no tienen fuerza ejecutoria directa para anular los actos de los poderes públicos nacionales, pues en el Pacto no existe cláusula alguna de la que se derive su ejecutoriedad, ni en el ordenamiento jurídico español se ha articulado una vía específica que permita a los jueces la revisión de sentencias penales firmes como consecuencia de un Dictamen del Comité»⁵⁸.

Sin embargo, es preciso remarcar el hecho de que aunque en el ATC n.º 260/2000, de 13 de noviembre, el tribunal niega efectos jurídicos vinculantes a los dictámenes del CDH, este órgano jurisdiccional reconoce que «la lesión de diversos derechos humanos reconocidos en el Pacto [PIDCP], declarada en el Dictamen de la Comisión, puede acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente, puesto que el contenido de aquéllos constituye parte también el de éstos, formando el estándar mínimo y básico»⁵⁹; interpretación ésta del TC que ya había sido enunciada en otras resoluciones tales como la Sentencia n.º 245/1991, de 16 de diciembre o la Sentencia n.º 91/2000, de 30 de marzo (si bien en estas dos últimas la controversia versaba sobre la vulneración de un Derecho reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos).

A pesar de la persistencia de la jurisprudencia constitucional en negar efectos jurídicos en España a las resoluciones de los Comités del Sistema de Naciones Unidas (*vid.* v.g. la STC n.º 70/2002, de 3 de abril), llama la atención el hecho anotado de que, *ex* Arts. 96.1 y 10.2 CE, «el TC ha recurrido con relativa frecuencia a los Dictámenes del CDH para interpretar normas españolas relativas a los Derechos Fundamentales que debe aplicar en un caso concreto»⁶⁰. Destacan en este sentido ejemplos como la STC n.º 41/2006, de 13 de febrero, que en relación con un supuesto de vulneración del Art. 14 CE, dispone que «tal normativa, *ex* Art. 10.2 CE, debe servir de fuente interpretativa del Art. 14 CE»^{61 62}. La relevancia a este respecto del Art. 10.2 CE, enunciada anteriormente, es reseñada desde antiguo por la doctrina del TC tal y como reflejan sentencias como la n.º 38/1981, de 23 de noviembre, donde el tribunal establece (en relación con las Recomendaciones de la OIT) que «si se observa lo que dice el Art. 10.2 CE, los textos

⁵⁷ STC n.º 116/2006, de 24 de abril, antecedente de hecho 14, p. 5.

⁵⁸ *Ibid.* FJ 4, p. 18.

⁵⁹ ATC n.º 260/2000, de 13 de noviembre, FJ 2, p. 6.

⁶⁰ RIPOL CARULLA, S. *Op. cit.* p. 215.

⁶¹ STC n.º 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3, p. 8.

⁶² El Art. 14 CE consagra el principio-derecho de igualdad al afirmar que «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

internacionales ratificados por España son instrumentos valiosos para configurar el sentido y el alcance de los derechos que, en este punto, recoge la Constitución [...] Las Recomendaciones [...] son textos orientativos, que sin eficacia vinculante pueden operar como criterios interpretativos»⁶³. Por su parte, la STC n.º 91/2000, de 30 de marzo, dispone que el Art. 10.2 CE «expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad de Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos [...] Por eso, desde sus primeras sentencias este Tribunal ha reconocido su importante función hermenéutica»⁶⁴; y todo ello:

«[...] a pesar de que no tengan fuerza ejecutoria directa y no resulte posible su equiparación con las Sentencias del TEDH, no implica que carezcan de todo efecto interno en la medida en que declaran la infracción de un derecho reconocido en el Pacto y que, de conformidad con la Constitución, el Pacto no solo forma parte de nuestro Derecho interno, conforme al Art. 96.1 CE, sino que, además, y por lo que aquí interesa, las normas relativa a los derechos fundamentales y libertades públicas contenidas en la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (Art. 10.2 CE); interpretación que no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales»⁶⁵.

En definitiva, resulta evidente que la doctrina del TC en lo relativo a este asunto pasa por negar fuerza obligatoria a los dictámenes de los distintos comités de Naciones Unidas encargados de la protección de los derechos humanos (resultando lógico a este respecto que tanto el TS como el TC se hayan enfocado fundamentalmente en las resoluciones del CDH, al ser éste el órgano que en una mayor proporción ha constatado la vulneración por parte de España de los derechos reconocidos en el PIDCP, pero que resulta extensible al resto de Comités garantes de los derechos humanos de los que España forma parte). Ello contrasta con el hecho de que el propio TC haya reconocido incluso la importancia del papel que desempeñan tales comités los cuales, mediante sus resoluciones, interpretan los derechos recogidos en los tratados que los constituyen, lo cual sirve al mismo tiempo como elemento interpretativo del sentido y alcance de los derechos fundamentales establecidos en la CE en virtud del mandato constitucional del Art. 10.2.

⁶³ STC n.º 31/1981, de 23 de noviembre, FJ 4, p. 6.

⁶⁴ STC n.º 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7, p. 18.

⁶⁵ STCn.º 116/2006, de 24 de abril, FJ 3, p. 19.

3.3 La doctrina de la Audiencia Nacional

Por su parte, también la Audiencia Nacional ha podido expresar, en las líneas seguidas tanto por el TS como por el TC, su opinión acerca de la eficacia de las resoluciones de los Comités del Sistema de Naciones Unidas garantes de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico español. Para no reiterar en exceso las posiciones doctrinales que se vienen exponiendo a lo largo del presente escrito, baste aquí con mencionar algunos ejemplos de ello, como serían resoluciones tales como la SAN n.º 1365/2006, de 30 de marzo, en la que la Audiencia Nacional, con una pronunciada actitud “corporativista”, asume los postulados enunciados por el TS y el TC al negar eficacia jurídica a los dictámenes de los comités internacionales de protección de los derechos humanos; la SAN n.º 2414/2009, de 5 de mayo, en la que este órgano judicial concluye que «el Comité de Derechos Humanos no era un órgano jurisdiccional y sus dictámenes no constituían título habilitante para la anulación de sentencias firmes»⁶⁶; o, por último, la SAN n.º 1538/2013, de 10 de abril, en la cual se recuerda que «debe partirse de que el dictamen del Comité de Naciones Unidas, aparte de carecer de otro valor jurídico vinculante que el que quiera otorgarle el Estado afectado por la condena (Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2002, de 3 de abril), no es una resolución jurisdiccional»⁶⁷.

Sin embargo, conviene traer a colación aquí el asunto *Ruiz Agudo*⁶⁸, el cual se erige como la única excepción a esta continua negación de efectos jurídicos vinculantes para los dictámenes de los Comités del Sistema ONU, puesto que la «Sentencia de 24 de mayo de 2005 de la Audiencia Nacional ordenó el pago de 600 euros al autor como indemnización por el deficiente funcionamiento del sistema judicial de que había sido víctima»⁶⁹, sobre la base del Dictamen del CDH de 29 de noviembre de 2002, que constataba la vulneración por parte de España de un derecho recogido en el PIDCP.

3.4 Los dictámenes del Consejo de Estado respecto de la eficacia en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales

El Consejo de Estado ha sido otro de los órganos estatales que ha tenido la posibilidad de emitir su opinión sobre esta cuestión en multitud de ocasiones. Ello es así debido al hecho de que, en la mayor parte de los casos, la obtención de un dictamen favorable por parte de algún organismo del Sistema ONU garante

⁶⁶ SAN n.º 2414/2009, de 5 de mayo, Antecedente de hecho 1, p. 1.

⁶⁷ SAN n.º 1538/2013, de 10 de abril, FJ 3, p. 2.

⁶⁸ *Vid. Alfonso Ruiz Agudo v. Spain*, Comunicación n.º 864/1999, U.N. Doc. CCPR/C/76/D/864/1999 (2002). En ella se condena a España por vulneración del Art. 14.3 c) del PIDCP, que reconoce el derecho humano a «ser juzgado sin dilaciones indebidas». Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/864-1999.html>

⁶⁹ BOU FRANCH, V., *Op.cit.*, p. 56.

de los derechos humanos ha servido de base a las víctimas de la vulneración para iniciar procedimientos de reclamación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública con el fin de verse reintegrados en sus derechos y de hacer efectivas tales resoluciones, lo cual se debe a que «la normativa española que ha venido regulando el procedimiento de responsabilidad patrimonial ha establecido, a este respecto, que será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado»^{70 71}.

Este órgano consultivo también mantiene el posicionamiento asumido por los tribunales españoles en lo referente a la obligatoriedad para el ordenamiento jurídico español de las resoluciones de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas. Siendo esto así, «la primera vez que el Consejo de Estado se encontró ante una decisión de este órgano supervisor [el CDH] ignorada por España fue tras su segunda condena por parte del mismo. Concretamente, respecto del Dictamen de 23 de junio de 1997, en relación con la Comunicación n.º 526/1993 (*Michael y Brian Hill c. España*)»⁷². Es a través del mencionado asunto y de los Dictámenes n.º 3352/2001 y 3353/2001, de 21 de marzo, como el Consejo de Estado inaugura su doctrina respecto de esta cuestión.

Aunque en los citados dictámenes el órgano consultivo no se centró en determinar la eficacia obligatoria de la resolución del CDH de 23 de junio de 1997 en el ordenamiento jurídico español, es preciso destacar la existencia en ellos de un voto particular emitido por el Consejero Sr. José Luis Manzanares Samaniego, en el cual afirmaba que «ni el repetido Comité es un órgano judicial (a diferencia, por ejemplo de los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo) [...] en definitiva, las observaciones que en forma de dictamen emite el repetido Comité de Derechos Humanos ni son resoluciones judiciales, puesto que aquél carece de facultades jurisdiccionales, ni siquiera pueden entenderse como interpretación auténtica del Pacto»⁷³. Lo que es más, Manzanares Samaniego llega a menospreciar en su voto particular el papel del Comité defendiendo «la absoluta irrelevancia del recurso al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas respecto a la prescripción de cualesquiera acciones ejecutables al amparo de la legislación española», afirmando así «un criterio contrario a la relevancia jurídica, o mejor a la “ejecutoriedad” del Dictamen»⁷⁴.

Ya no como votos particulares, sino como opinión en conjunto del Consejo de Estado negando eficacia obligatoria a las resoluciones de los comités de la

⁷⁰ En otras ocasiones, la obtención de un Dictamen de un organismo de Naciones Unidas que declara la vulneración por parte de España de un derecho humano, ha servido de base como vía para solicitar la anulación de una sentencia firme.

⁷¹ LÓPEZ MARTÍN, A. G.: «La doctrina del Consejo de Estado sobre los efectos jurídicos de los Dictámenes de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 172.

⁷² *Ibid.* p. 175.

⁷³ Dictamen del Consejo de Estado n.º 3353/2001, de 21 de marzo, Voto Particular, p. 5

⁷⁴ *Ibid.* pp. 5-6.

ONU encargados de los derechos humanos destacarían algunos dictámenes como el n.º 431/2007, de 26 de abril, en el cual el Consejo de Estado establece que «no puede desconocerse el limitado alcance, en cuanto a fuerza vinculante, de las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Humanos, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y con el Protocolo Facultativo»⁷⁵; o el n.º 1955/2010, de 2 de diciembre, donde el órgano consultivo dispone que «ha de rechazarse que las observaciones formuladas por el Comité en su dictamen tengan efectos jurídicos en nuestro ordenamiento [...] lo que no implica que el Dictamen del Comité tenga, *per se*, efectos ejecutivos en España»⁷⁶, si bien resulta llamativo a este respecto que el propio Consejo de Estado, en este Dictamen, advierta que no hacer ningún caso al Dictamen del CDH puede llevar al Estado a incurrir en responsabilidad internacional, pues:

«[...] el cumplimiento por España de los compromisos internacionales asumidos, especialmente en materia de protección de derechos fundamentales, y los principios que deben regir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos [...] imponen no solo que, emitido un dictamen por el Comité de Derechos Humanos en el que se afirme la existencia de una vulneración en la materia, se adopten las medidas que deriven de aquellos compromisos»⁷⁷. Esta misma conclusión es la contenida más adelante en el Dictamen n.º 425/2017, de 28 de septiembre.

Multitud de dictámenes del Consejo de Estado continúan esta línea negatoria de fuerza vinculante para España de las resoluciones de los Comités de la ONU en materia de derechos humanos. Sin ánimo de exhaustividad, baste con traer a colación aquí algunos como el Dictamen n.º 26/2013, de 23 de mayo, en el que el propio órgano consultivo parece incluso reinterpretar el contenido del Dictamen del CDH que motiva la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta al disponer que «el mencionado Comité no ha declarado que España haya incumplido obligaciones de índole legislativa que asumió al aceptar el mencionado Pacto Internacional»⁷⁸; o el Dictamen n.º 526/2010, de 29 de abril, que al examinar si un dictamen del CDH puede amparar una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, dispone que «no procede la aplicación de este precepto [se refiere al Art. 142.5 de la Ley 30/1992] puesto que, en ningún caso, el Dictamen del Comité de Derechos Humanos, el carácter no vinculante de cuyas resoluciones ha sido reiteradamente declarado por la jurisprudencia ordinaria y constitucional [...] puede asimilarse a una anulación en vía administrativa o jurisdiccional»⁷⁹.

⁷⁵ Dictamen del Consejo de Estado n.º 431/2007, de 26 de abril, p. 3.

⁷⁶ Dictamen del Consejo de Estado n.º 1955/2010, de 2 de diciembre, FJ 3, p. 4.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Dictamen del Consejo de Estado n.º 26/2013, de 23 de mayo, FJ 2, p. 10.

⁷⁹ Dictamen del Consejo de Estado n.º 526/2010, de 29 de abril, FJ 1, p. 3.

Por último, destacaría por su menor antigüedad el Dictamen n.º 425/2017, de 28 de septiembre, en el cual el Consejo de Estado afirma que «no pudiendo tan siquiera sostenerse que el dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas tenga, *per se*, efectos ejecutivos en España como para desvirtuar el contenido de una decisión judicial. Este Consejo ya ha tenido ocasión de rechazar que las observaciones formuladas por el Comité en su dictamen tengan dichos efectos ejecutivos en nuestro ordenamiento»⁸⁰.

3.5 Las posiciones de otros órganos del Estado: el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno de la Nación y el Defensor del Pueblo

Otros órganos del Estado, tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno de la Nación o el Defensor del Pueblo, también han podido desempeñar un papel fundamental en esta controversia y emitir sus posicionamientos en lo referente a la problemática en cuestión. En primer lugar, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), reproduciendo lo dispuesto en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 431/2007, de 26 de abril, emitió un informe en el que «se hace una consideración previa sobre el alcance y eficacia que cabe otorgar a los Dictámenes emanados del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en respuesta a las comunicaciones elevadas por particulares», en el cual defiende que los Dictámenes del CDH son resoluciones «carentes de toda fuerza jurídica vinculante, y del que se desprende únicamente el compromiso del Estado a adoptar en el futuro las disposiciones y medidas que estime precisas para alcanzar un satisfactorio grado de cumplimiento de dichas obligaciones, de las que debe dar cuenta al Comité»⁸¹; al tiempo que la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia propugnaba que «el Dictamen del Comité no supone la anulación de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo puesto que carece de fuerza ejecutiva»⁸². De otro lado, es digna de mención también la opinión del CGPJ de 19 de enero de 2011 integrada en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 425/2017, en la cual el órgano de gobierno del Poder Judicial defiende que «las resoluciones emitidas por órganos internacionales carecen de eficacia jurídica interna y que los aspectos compensatorios [...] no pueden encauzarse a través de la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia»⁸³.

Por su parte, el Gobierno de la Nación también ha sido partícipe de la problemática relativa a la aplicación en España de las resoluciones de los organismos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos. En concreto, cada vez que se

⁸⁰ Dictamen del Consejo de Estado n.º 425/2017, de 28 de septiembre, FJ 5, p. 5.

⁸¹ Dictamen del Consejo de Estado n.º 431/2007, de 26 de abril, antecedente de hecho 2, p. 2.

⁸² Ibid. Antecedente de hecho 4, p. 3.

⁸³ Dictamen del Consejo de Estado n.º 425/2017, de 28 de septiembre, FJ 3, p. 3.

ha condenado a España por vulneración de alguno de los derechos reconocidos en los distintos tratados constitutivos de tales organismos, desde el Ministerio de Justicia se han desestimado siempre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado interpuestas sobre la base de un Dictamen emitido por cualquiera de los mencionados organismos, al entender que éste carece de fuerza obligatoria en el ordenamiento jurídico español, arguyendo por otro lado la ausencia de mecanismos de aplicación concretos. En este sentido, sirvan como ejemplo, en relación con el CDH, las *Respuestas a la Lista de cuestiones (CCPR/C/ESP/Q/5) que deben abordarse al examinar el quinto Informe Periódico del Gobierno de España*, de 14 de octubre de 2008, en las que, ante la primera pregunta del CDH, esta es, «¿qué mecanismos y procedimientos ha creado el Estado parte para garantizar el seguimiento adecuado de las observaciones finales y dictámenes del Comité de Derechos Humanos?»⁸⁴, el Ejecutivo responde que «ni el volumen ni la naturaleza de las observaciones finales y dictámenes del Comité exigen el establecimiento de mecanismos específicos de seguimiento»⁸⁵, considerando que, por no recibirse en gran número y por no constituir resoluciones jurisdiccionales (a pesar de que constatan vulneraciones de derechos humanos), no se impone la necesidad de establecer un cauce directo de aplicación en España de tales dictámenes. Además, el Gobierno de España afirma que estos dictámenes:

- a. «Son objeto de amplia difusión, siendo comunicados por la Abogacía del Estado a las autoridades afectadas por los mismos.
- b. Son objeto de publicación en el Boletín Oficial del Ministerio de Justicia la mayor parte de ellos, especialmente los que plantean cuestiones novedosas o se refieren a comunicaciones sobre hechos de relevancia social; el Boletín Oficial del Ministerio de Justicia tiene una amplia difusión y, en particular, lo reciben todos los órganos jurisdiccionales españoles.
- c. Han dado lugar a diversos procesos ante los tribunales nacionales instados por los propios comunicantes»⁸⁶.

Y todo ello, entiende el Gobierno español, «a pesar del carácter no vinculante de los dictámenes del Comité [se refiere al CDH] pues, como han tenido ocasión de poner de relieve tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, ninguna norma del Pacto ni del Protocolo Facultativo acuerda al comité un poder jurisdiccional»⁸⁷.

⁸⁴ *Respuestas a la Lista de cuestiones (CCPR/C/ESP/Q/5) que deben abordarse al examinar el quinto Informe Periódico del Gobierno de España*, de 14 de octubre de 2008, p. 2.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.* p. 4.

Por último, incluso el recurso al Defensor del Pueblo «se ha revelado ineficaz»⁸⁸, para hacer valer un dictamen de los organismos convencionales de protección de los derechos humanos, como demuestra la desestimación de un recurso de queja en el Asunto *Achabal Puertas*, con el pretexto de que «en la decisión adoptada se disponía que el Estado Parte no adoptaría ninguna medida con respecto a la decisión del CDH, por cuanto consideraba que no había habido violación alguna de un derecho reconocido a la autora, puesto que su caso ya había sido presentado ante el TEDH, que lo había declarado inadmisible»⁸⁹.

4. Y, sin embargo, la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1263/2018, de 17 de julio (Asunto *González Carreño c. España*). ¿Punto de inflexión o decisión puntual?

El continuismo en la línea doctrinal y jurisprudencial de las instituciones del Estado de negar fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico español a las resoluciones de los distintos comités de la ONU encargados de la salvaguarda de los derechos humanos ha sido la regla general cuando dichas instituciones (en especial, los tribunales) han tenido que hacer frente a esta problemática. Sin embargo, es especialmente llamativa a este respecto la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, en la cual se sustancia un recurso de casación promovido por D^a. Ángela González Carreño contra la SAN de 2 de noviembre de 2016, mediante la que la demandante inició un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, al amparo del Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 18 de julio de 2014; pretensión que fue desestimada por la Audiencia Nacional⁹⁰.

⁸⁸ BOU FRANCH, V., *Op.cit.*, p. 57.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Para tener un mayor conocimiento del Asunto *González Carreño*, es preciso realizar un breve resumen de los antecedentes del mismo, bien sintetizados por Gutiérrez Espada: «Doña Ángela González Carreño pasó ocho años terribles en su vida (1996-2003). Violencia física y psicológica en su matrimonio, órdenes de alejamiento, divorcio, sufrimiento personal y por su hija, procesos judiciales, régimen de visitas presenciales, vigiladas y no vigiladas por los servicios sociales del que luego fue asesino y suicida (...); hasta lo más horrible de todo: el asesinato de su hija por su ex marido y el suicidio de este.

El 23 de abril de 2004, la Sra. González Carreño presentó ante el Ministerio de Justicia una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, alegando negligencia por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

El 3 de noviembre de 2005 el Ministerio rechazó su reclamación sobre la base de que el régimen de visitas establecido por los jueces había sido correcto y que si la reclamante no estaba de acuerdo debía alegar un error judicial ante el TS, y solo si este lo acordaba así podría efectuar la reclamación pertinente. El 15 de diciembre de 2005 la reclamante presentó un recurso de reposición ante el Ministerio de Justicia que fue rechazado el 22 de diciembre por los mismos motivos.

El 14 de junio de 2007 doña Ángela presenta un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, solicitando que se reconociera por esta el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia: los tribunales acordaron un régimen de visitas sin supervisión que no era adecuado, siguiendo los informes de los servicios sociales y del Ministerio Fiscal. La Audiencia Nacional rechazó el recurso el 10 de diciembre de 2008. El 23 de febrero de 2009, la autora recurre en casación ante el TS, que desestima el recurso el 15 de octubre de 2010.

El 30 de noviembre de 2010, la Sra. González Carreño recurre en amparo ante el TC, alegando la violación de sus derechos constitucionales a un recurso efectivo, a la vida e integridad física y moral, a la seguridad, a no ser sometida a

En la citada STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, se reconoció por parte del alto tribunal que un dictamen procedente de uno de los mecanismos convencionales de protección de los derechos humanos del Sistema de Naciones Unidas (en este caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer), podía ser utilizado como presupuesto habilitante para la iniciación de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, rompiendo así (al menos aparentemente) con toda su tradición jurisprudencial previa. Todo ello ha llegado a ser calificado por diversos autores como un «importante punto de inflexión»⁹¹, que va «en la dirección correcta y que merece ser aplaudido y reconocido»⁹².

El antedicho Dictamen del Comité concluyó que «el Estado parte ha infringido los derechos de la autora y su hija fallecida en virtud de los artículos 2 a), b), c), d), e) y f); 5 a) y 16 párrafo 1 d), de la Convención, leídos conjuntamente con el Artículo 1 de la Convención y la recomendación general núm. 19 del Comité»^{93 94 95}; por lo que «condenó a España por violencia doméstica contra la Sra.

tortura ni a tratos o penas crueles o degradantes y a su igualdad ante la ley. El 13 de abril de 2011 el TC rechazó el amparo por no considerar el recurso al mismo relevante desde un punto de vista constitucional. El 18 de julio de 2014 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer considera que nuestro país ha violado determinados artículos de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.» (2020:289-290)

⁹¹ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: La aplicación en España de los dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión.» en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, octubre de 2018, Vol. 10, n.º 2, p. 847.

⁹² FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Op. cit.*, p. 272.

⁹³ Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (58º período de sesiones), de 18 de julio de 2014, §10, p. 10.

⁹⁴ Los Artículos vulnerados de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de acuerdo con el Dictamen 47/2012 del Comité del CEDAW se reproducen a continuación:

El Art. 2 dispone que: «Los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio.
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación.
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer.

El Art. 5 establece que: «Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.»

Por último, el Art. 16 d) preceptúa que: «Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial.»

⁹⁵ Por su parte, la mencionada Recomendación General n.º 19 del Comité CEDAW (11º período de sesiones, 1992) se centra en materias relativas a la violencia contra la mujer. En su Comentario General dispone que ésta «menoscaba o anula

González Carreño y su hija de siete años, que había sido asesinada por su padre maltratador en 2003»⁹⁶.

También estableció el Dictamen una serie de recomendaciones generales y específicas relativas a la cuestión analizada. Respecto de las segundas, referidas a la Sra. González Carreño, el Comité recomendó «i) Otorgar a la autora una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos; y ii) Llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial con miras a determinar la existencia de fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la autora y su hija»⁹⁷; al tiempo que respecto a las primeras, el Comité efectuó una serie de recomendaciones que tienen que ver con el contexto legislativo y la práctica judicial de España, mediante las que se animaba a nuestro país a emprender un conjunto de actuaciones destinadas a mejorar las garantías de los derechos recogidos en la Convención, entre ellas:

- i) «Tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos los hijos. El interés superior del niño y el derecho del niño a ser escuchado deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia;

el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos y constituye discriminación» (§7:1), ofreciendo posteriormente una lista enumerada de derechos y libertades que se entienden incluidos entre aquellos cuya conculcación da lugar a discriminación contra la mujer. Entre ellos, y en lo que al asunto *González Carreño* interesa, «a) El derecho a la vida; b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) El derecho a la igualdad ante la ley; o f) El derecho a la igualdad en la familia» (§7:2). Además, resulta conveniente añadir que la RG n.º 19 establece que «la Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del Derecho Internacional sobre Derechos Humanos u otros Convenios» (§8:2).

De otro lado, la RG n.º 19 llega a afirmar en sus observaciones sobre disposiciones concretas de la Convención que «los Artículos 2 y 3 establecen una obligación amplia de eliminar la discriminación en todas sus formas» (§10:2). Sin embargo, más interesante respecto del asunto tratado es la opinión que el Comité emite sobre los Arts. 2 f) y 5 de la Convención al aseverar que: «Las actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada o se le atribuyen funciones estereotipadas perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción, como la violencia y los malos tratos en la familia [...] El efecto de dicha violencia sobre su integridad física y mental es privarla del goce efectivo, el ejercicio y aun el conocimiento de sus derechos humanos y libertades fundamentales» (§11:2).

Por último, sobre el Art. 16 de la Convención (cuya conculcación acreditó el Dictamen del Comité del CEDAW de 18 de julio de 2014) se pronuncia la RG n.º 19 disponiendo que la violencia en el ámbito familiar «[...] es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales [...] Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad» (§23:4).

⁹⁶ VILLÁN DURÁN, C., *Op. cit.*, p. 120.

⁹⁷ Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (58º periodo de sesiones), de 18 de julio de 2014, §11, p. 10.

- ii) Reforzar la aplicación del marco legal con miras a asegurar que las autoridades competentes ejerzan la debida diligencia para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica;
- iii) Proporcionar formación obligatoria a los jueces y personal administrativo competente sobre la aplicación del marco legal en materia de lucha contra la violencia doméstica que incluya formación acerca de la definición de la violencia doméstica y sobre los estereotipos de género, así como una formación apropiada con respecto a la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité, en particular la recomendación general núm. 19.»⁹⁸

De acuerdo con lo establecido por el Art. 7.4 del Protocolo Facultativo de la Convención⁹⁹, «el Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité», obligación que se reitera en el §12 del Dictamen de 18 de julio de 2014, en el cual se añade que «el Estado parte también debe publicar las opiniones y recomendaciones del Comité y difundirlas ampliamente a fin de alcanzar a todos los sectores pertinentes de la sociedad».

Aun así, a pesar de las recomendaciones y de la constatación de una vulneración de los derechos humanos de la Sra. González Carreño por parte de España, en principio, «el Estado español no parecía dispuesto ni a otorgarle una reparación adecuada ni a realizar una investigación de los fallos en las estructuras y en las prácticas estatales»^{100 101}. En este sentido, la respuesta del Estado fue que:

«Spain refused to pay any reparation since “there is no legal basis to compensate the victim” [...] there has been a previous inquiry that analyzed all of the elements of the case in detail that is impossible to initiate, in view of the time elapsed since the crime, for a new exhaustive judicial investigation on this case [...] Spanish Government asserts that, in spite of order, there is not a lack of capacity or personal resources that can avoid any repetition of such events and there is nothing to investigate»¹⁰².

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º A/54/4, de 6 de octubre de 1999.

¹⁰⁰ LOUSADA AROCHENA, J.F. «El caso González Carreño contra España», en *AEQUALITAS*, 2015 (n.º 37), p. 12.

¹⁰¹ Sobre la base de la tan reiterada negativa a dotar fuerza vinculante para España de los Dictámenes de este tipo de organismos internacionales.

¹⁰² ABRIL STOFFELS, R., «The “effectiveness” of CEDAW Committee Decisions: Angela Gonzalez Carreño v. Spain» en *The Spanish Yearbook of International Law*, n.º 19, 2015, p. 368.

Debido a «la negativa del Gobierno en cumplir el dictamen, la Sra. González Carreño y sus representantes de la ONG Women's Link Worldwide se vieron obligadas a recorrer nuevamente las instancias judiciales internas»¹⁰³, además de las instancias administrativas. Basándose en el Dictamen del CEDAW, presentó un recurso extraordinario de revisión contra la Resolución del Ministerio de Justicia de 3 de noviembre de 2005 la cual había desestimado una reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia presentada por González Carreño en 2004. Motivó su pretensión en el Art. 118.1 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según el cual «contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que será competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes: 2ª. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida»¹⁰⁴, considerando el Dictamen del CEDAW como un “documento de valor esencial” para la sustanciación del caso.

El Consejo de Estado emitió en el curso del procedimiento su preceptivo Dictamen (n.º 318/2015, de 11 de junio), manteniéndose fiel a las posiciones hasta entonces vigentes en lo relativo a la eficacia de las resoluciones de organizaciones internacionales de derechos humanos de las que España es parte en el ordenamiento interno español. En su Dictamen, diferencia el citado órgano consultivo dos ámbitos distintos en lo referente al recurso extraordinario de revisión: su objeto y su fundamento.

En cuanto a su objeto, dispone el Dictamen que «la resolución impugnada no solo fue ya recurrida en vía administrativa ordinaria sino también en vía judicial y, de este modo, confirmada tanto por la Audiencia Nacional como por el Tribunal Supremo. En consecuencia, no es encuadrable entre los “actos firmes en vía administrativa” que se refiere el citado artículo 118.1»¹⁰⁵, advirtiendo que en lo sustancial coinciden los motivos del recurso extraordinario de revisión administrativo y los del recurso extraordinario de revisión judicial (del Art 102 LJCA), lo que provoca que el Consejo de Estado afirme que «habiendo recaído sentencia firme [como ocurre en este supuesto] ha de acudir para su revisión a la vía judicial»¹⁰⁶ y aconseje así la desestimación del recurso.

Pero a este alegato favorable a la desestimación por equivocación en el uso de un recurso extraordinario de revisión en vía administrativa cuando existe sentencia firme susceptible de impugnación en vía judicial a través del recurso del Art. 102LJCA debe añadirse lo defendido por el Consejo de Estado en cuanto al

¹⁰³ VILLÁN DURÁN, C., *Op. cit.*, p. 120.

¹⁰⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE n.º 285, de 27 de noviembre de 1992.

¹⁰⁵ Dictamen del Consejo de Estado n.º 318/2015, de 11 de junio, FJ 3, p. 6.

¹⁰⁶ *Ibid.*

fundamento de aquel recurso para su desestimación. A este respecto, el órgano consultivo se remite a su Dictamen n.º 1306/2013, de 20 de febrero, donde afirma que los documentos decisivos o relevantes a los que se refiere el Art. 118.1.2ª de la Ley 30/1992 son aquellos en los que se «aprecie su valía de tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de sentido y signo»¹⁰⁷. Así, considera el Consejo de Estado que la aportación del Dictamen del CEDAW como un “documento de valor esencial” (*ex* Art. 118.1.2ª Ley 30/1992) no es procedente y no se le puede entender a éste como un documento decisivo, al tratarse de «dictámenes en los que se recogen opiniones del Comité (y, en su caso, recomendaciones), que no tienen carácter vinculante, que no son resoluciones judiciales y que no constituyen una interpretación auténtica del Pacto»¹⁰⁸.

Sin embargo, tras rechazar la eficacia jurídica y la naturaleza obligatoria a los Dictámenes de los comités del Sistema ONU para la garantía de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico español, el Consejo de Estado, cayendo en una notable contradicción, reconoce que:

«Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, España debe dar la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, lo que, a juicio del Consejo de Estado, sirve de base para que se examine, en vía de recurso de revisión, si con él se evidencia un error en una determinada resolución administrativa. Dicho en otros términos, el Dictamen no tiene carácter vinculante, pero la debida consideración de sus opiniones y recomendaciones conduce a examinar si pone de manifiesto un error evidente en la resolución recurrida»¹⁰⁹.

De este modo, defiende el Consejo de Estado en relación con la naturaleza del error de la resolución recurrida que ésta puede ser de derecho o de hecho, si bien recuerda que «no basta que se aprecie la existencia de un error (fáctico o jurídico) sino que este tiene que evidenciarse, esto es, ha de hacerse patente, manifiesto e incontrovertible»¹¹⁰, señalando que la resolución recurrida es de naturaleza administrativa y no judicial, lo cual impediría que por vía administrativa se juzgase un supuesto error en el cual una resolución judicial habría incurrido. En este caso, debería ser el propio Poder Judicial el responsable de dicha revisión y de la declaración o del reconocimiento de su propio error. Así lo considera el Consejo de Estado cuando dispone que «es claro que el dictamen no evidencia un error en la resolución recurrida [esta es, no ha de olvidarse, la Resolución del ministro de Justicia de 3 de noviembre de 2005], en la medida en que esta se

¹⁰⁷ Dictamen del Consejo de Estado n.º 1306/2013, de 20 de febrero, FJ 5, p. 6.

¹⁰⁸ Dictamen del Consejo de Estado n.º 318/2015, de 11 de junio, FJ 4, p. 7.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

basaba en que el perjuicio por el que se reclamaba se imputaba a decisiones judiciales adoptadas en el ejercicio de la función jurisdiccional»¹¹¹ y no a la propia resolución administrativa.

En conclusión, «entiende el Consejo de Estado que el dictamen aportado por la recurrente no constituye un documento de valor esencial para la resolución del asunto que evidencie el error de la resolución recurrida [...] lo que supone que la vía aquí examinada no es idónea para el fin indemnizatorio pretendido por la recurrente, ni puede conducir a la revocación de la resolución del ministro de Justicia»¹¹², propugnando este órgano consultivo la desestimación del recurso extraordinario de revisión.

Una vez desestimado el recurso extraordinario de revisión contra la Resolución del ministro de Justicia de 3 de noviembre de 2005 y, sobre la base del Dictamen del CEDAW, prosiguió la recurrente el camino judicial establecido por el ordenamiento procesal, pudiendo sintetizarse este en que «la Sra. González interpuso recurso contencioso-administrativo mediante el cauce del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales de la persona. Este recurso fue desestimado por Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2016. Esta sentencia fue recurrida en casación [a través del recurso n.º 1002/2017]»¹¹³.

Este recurso de casación fue resuelto por la antedicha STS n.º 126/2018, de 17 de julio, cuyo análisis resulta de gran interés en este punto puesto que sus fundamentos podrían hacer pensar que ésta supone una suerte de, *a priori*, ruptura con las tesis que el propio TS había mantenido hasta la fecha en cuanto a la fuerza jurídica en España de las resoluciones de organismos internacionales garantes de derechos humanos. Tal ha sido la trascendencia de la sentencia que, en la doctrina, algunos autores la han llegado a calificar como «un importante punto de inflexión en este tema»¹¹⁴.

El centro de la cuestión enjuiciada, tras reconocer el TS que «con las normas internacionales y de derecho interno invocadas no existe un cauce procedimental específico y autónomo para instar el cumplimiento de los Dictámenes del CEDAW»¹¹⁵, se sitúa en determinar «si el Dictamen del Comité de la CEDAW, por su propia naturaleza, puede ser, en sentido amplio, el presupuesto que permita formular esa reclamación de responsabilidad patrimonial. Daremos una respuesta positiva»¹¹⁶.

¹¹¹ *Ibid.* p. 8.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ RIPOL CARULLA, S., *Op. cit.* p. 230.

¹¹⁴ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Reflexiones sobre la ejecución en España de los dictámenes de los comités de control creados por los tratados sobre Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, p. 296.

¹¹⁵ STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, FJ 7, p. 15.

¹¹⁶ *Ibid.*

Para ello, el TS construye una serie de argumentos a través de los que trata de consolidar la tesis de que un Dictamen de un comité encargado de la protección de derechos humanos con competencia (libremente aceptada por nuestro país) para emitir resoluciones en las que se condene a España por vulnerar alguno de los derechos reconocidos en el tratado constitutivo de dicho órgano, ratificado por el Estado español, puede servir de base para fundamentar una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia. Lo primero que constata la Sala, lo cual es lo verdaderamente llamativo respecto de esta cuestión ya que rompe con todos los postulados anteriores mantenidos por el Tribunal, es que «Aunque ni la Convención ni el Protocolo regulan el carácter ejecutivo de los Dictámenes del Comité de la CEDAW, no puede dudarse que tendrán carácter vinculante/obligatorio para el Estado parte que reconoció la Convención y el Protocolo»¹¹⁷, amparándose para ello en el Art. 24 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el cual establece que «los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención»¹¹⁸ y en el Art. 7.4 de su Protocolo Facultativo.

Conviene no olvidar que el tratado internacional por el que se crea el Comité CEDAW, así como su Protocolo Facultativo, aunque no determinen si los Dictámenes que el Comité emite son o no vinculantes para los Estado parte, integran el ordenamiento jurídico español una vez publicados oficialmente en España; y que los derechos fundamentales reconocidos en la CE han de interpretarse a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por nuestro país, pues así lo recuerda el TS cuando dispone que:

«(...) el Dictamen emana de un órgano creado en el ámbito de una normativa internacional que, por expresa previsión del Artículo 96 de la Constitución Española, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno tras su ratificación y publicación en el Boletín Oficial del Estado; (ii) que, por imponerlo así el artículo 10.2 de nuestra Carta Magna, las normas relativas a los derechos fundamentales se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»¹¹⁹.

El discurso del TS en esta resolución es que el asunto sometido a su enjuiciamiento se basa en «una alegación o denuncia de vulneración de derechos fundamentales que se apoya en una declaración de un organismo internacional re-

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas).

¹¹⁹ STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, FJ 7, pp. 15-16.

conocido por España y que ha afirmado que el Estado español ha infringido concretos derechos de la recurrente que tenían amparo en la Convención»¹²⁰, para lo cual llega incluso a equiparar a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales sobre la materia ratificados por España con los derechos fundamentales que la CE reconoce al afirmar que «no hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por La Convención y que declara el Dictamen del Comité de la CEDAW, pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente»¹²¹. Alega el TS que el contenido material de los primeros es también parte del contenido de los segundos, afirmando que «en efecto, la conculcación de sus derechos humanos, también puede constituir, por lo dicho, una lesión de sus derechos fundamentales que debe ser examinada y en su caso reparada por los Jueces y Tribunales españoles»¹²²; hecho que contribuye a crear «el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el ordenamiento jurídico español»¹²³ y a que este estándar se forme *ex Arts. 96 y 10.2 CE*. El TS concluye que se han vulnerado los derechos de igualdad y no discriminación del Art. 14 CE y a la tutela judicial efectiva del Art. 24 CE.

Por todo ello se considera en esta sentencia al Dictamen del Comité del CEDAW como título habilitante para emprender una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado, puesto que no existe en el ordenamiento jurídico español un mecanismo concreto para la aplicación de este tipo de resoluciones de organizaciones internacionales, hecho que en sí mismo implica un «incumplimiento de un mandato legal y constitucional por parte de España, *circunstancia que [...]* atañe directamente al respeto y observancia por los poderes públicos españoles de los derechos fundamentales de la recurrente»^{124 125}. En palabras del propio TS plasmadas en su Sentencia n.º 1263/2018, de 17 de julio:

«El Dictamen del Comité de la CEDAW deberá ser tenido, en este caso y con sus particularidades, como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado y al margen de la anterior ya denegada, ello en razón de que acredita junto con los hechos que se desprenden del expediente administrativo (i) la existencia de una lesión o daño real y efectivo, individualizado en la persona de la recurrente, que ella no estaba obligada a soportar, y que se produjo por la desprotección que ha soportado durante años ante una clara situación de discriminación, antes y después del fallecimiento de su hija, hecho que en sí mismo no puede ser valorado. Es un daño que no está integrado por el juicio de valor

¹²⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*, p. 18.

¹²³ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 18.

¹²⁵ La cursiva es de quien escribe estas páginas.

del órgano internacional aunque éste sirva para su constatación sobre la base de los hechos acaecidos, que está aún vigente pues la situación de desprotección de derechos no ha sido resarcida y que, además, es evaluable económicamente por venir representado (no sólo por el fallecimiento de su hija, que también, sino) por los daños de todo tipo que ha tenido que soportar como consecuencia de ello siendo víctima de violencia sobre la mujer que es, sin duda, el supuesto de mayor gravedad de desigualdad de la mujer en la sociedad actual, y no obtener nunca una protección de la Administración y una tutela judicial efectiva; (ii) un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, como parte integrante del Estado al que imputa una negligente actuación en la protección de los derechos de la recurrente, que consideramos concurrente; (iii) la evidente relación entre la lesión antijurídica y la actuación del Estado, de la que forma parte la Administración de Justicia»¹²⁶.

Hay que tener en cuenta la especial trascendencia que adquiere el inciso del párrafo recién referenciado «en este caso y con sus particularidades», puesto que, aunque se ha reconocido por parte del TS al Dictamen del CEDAW como título habilitante para interponer una reclamación de responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia, el alto tribunal advierte de que se trata de una solución específica para este caso en particular, afirmación que tanto Ripol Carulla, al aseverar que «se comprende que el fallo de la Sentencia subraye (así lo afirma en dos ocasiones) que esta es una solución al caso concreto. Es una afirmación importante que no conviene olvidar»¹²⁷; como Escobar Hernández, al defender que «la sentencia comentada, como cualquier otra decisión judicial, responde a las circunstancias propias del caso»¹²⁸, apoyan.

De otro lado, la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, considera que, aun reconociendo el Dictamen del CEDAW como un presupuesto habilitante para la interposición de una reclamación de responsabilidad patrimonial y defendiendo su naturaleza obligatoria para España (incluso si contradice lo dispuesto por sentencias firmes dictadas por los órganos jurisdiccionales españoles que son, por lo tanto, irrecurribles y que gozan de eficacia de cosa juzgada), ni este principio procesal [el de *res iudicata*] ni el de seguridad jurídica se ven afectados por la interpretación que la Sala hace en este caso de la ejecutividad en el ordenamiento español de una decisión del Comité del CEDAW. El principio de cosa juzgada quedaría garantizado, de acuerdo con el TS, porque la «denegación de responsabilidad [...] fue rechazada en la sentencia impugnada y tal decisión no

¹²⁶ STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, FJ 7, p. 17.

¹²⁷ RIPOL CARULLA, S. *Op. cit.*, p. 233.

¹²⁸ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C: «Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “Dictámenes” adoptados por Comités de Derechos Humanos. Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio» en *Revista Española de Derecho Internacional: Práctica Española de Derecho Internacional*, Vol. 71/1, enero-junio 2019, Madrid. p. 250.

ha sido impugnada y, la lesión apreciada no deriva exclusivamente de los hechos entonces juzgados, sino también de la actuación y decisiones de las Administraciones intervinientes al dar respuesta a aquellos»¹²⁹; mientras que el de seguridad jurídica se garantizaría mediante el hecho de que «no se trata tanto de dejar sin efecto los pronunciamientos iniciales, ya que con la pretensión ejercitada no se está revisando ni anulando aquellas decisiones administrativas y judiciales, sino de reconocer la existencia de un presupuesto diferente que ampare la reclamación de responsabilidad patrimonial»¹³⁰; presupuesto que, sin embargo, no aparece regulado expresamente en ninguna de las normas que reglamentan los motivos que justifican la interposición de una reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado.

En suma, todo lo anteriormente expuesto queda perfectamente sintetizado por la conclusión a la que llega el TS en el Fundamento Jurídico octavo de la Sentencia n.º 1263/2018, de 17 de julio, según la cual se casa la sentencia y se condena a la Administración a abonar una indemnización de 600.000€ a la recurrente¹³¹.

De la lectura de esta resolución judicial se desprende una interpretación novedosa y evolucionada por parte del TS, completamente opuesta a la que este órgano judicial había mantenido tradicionalmente en lo relativo a la fuerza vincu-

¹²⁹ STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, FJ 7, p. 17.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ «La presente sentencia, a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA, ha establecido en los precedentes fundamentos la interpretación de aquellas normas sobre las que el auto de admisión consideró necesario el enjuiciamiento del presente recurso de casación por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo y, conforme a ello, declarará:

1º) Que la inexistencia de un cauce específico y autónomo para hacer efectivas en el ordenamiento español las recomendaciones de un Dictamen del Comité de la CEDAW por vulneración de derechos fundamentales reconocidos en La Convención por parte del Estado español, impide exigir autónomamente el cumplimiento de aquellos dictámenes.

2º) Que, no obstante esa afirmación, dado que la existencia de un cauce adecuado y eficaz para hacer valer el reconocimiento de la vulneración de derechos fundamentales ante los órganos judiciales españoles atañe directamente al respeto y observancia por los poderes públicos españoles de los derechos fundamentales, es posible admitir en este caso que ese Dictamen sea el presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como último cauce para obtener la reparación, ello con independencia de la decisión que resulte procedente en cada caso e, incluso, de la posible procedencia de otros en los supuestos de hecho que puedan llegar a plantearse.

3º) Que, en este caso y en el ámbito de la responsabilidad patrimonial del Estado, concluimos que la Administración vulneró derechos fundamentales de la recurrente, concretamente sus derechos a la igualdad y a no ser discriminada por razón de sexo, a la integridad física y moral, y a la tutela judicial efectiva, y ello por no asumir la demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial y poner fin a los efectos de una declaración de lesión de derechos de la mujer por haber sufrido un acto de discriminación derivado de una situación de violencia sobre la mujer, que le vinculaba en los términos de La Convención y El Protocolo Facultativo.

4º) Que casamos y anulamos la sentencia impugnada en cuanto no apreció tal vulneración de derechos fundamentales, así como la inicial decisión administrativa por silencio, y declaramos la obligación de la Administración de reparar esa vulneración imponiéndole directamente una condena por importe de seiscientos mil (600.000) euros por los daños morales padecidos.» (STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, FJ 8: 19-20).

lante para España de las resoluciones de los Comités de Naciones Unidas encargados de la protección de los derechos humanos. Así lo suscribe Gutiérrez Espada al afirmar que el TS, a través de su Sentencia n.º 1263/2018, de 17 de julio,

[...] acepta la aplicación en España del dictamen de un comité internacional creado en el marco de un tratado de derechos humanos del que España es parte y respecto del que aceptó expresamente la competencia de dicho comité para pronunciarse sobre reclamaciones individuales. Y de conformidad con su dictamen, condena al Estado al pago de una indemnización como reparación de los daños morales causados a la recurrente. El TS, con su sentencia, rompe con la situación anterior y acepta la relevancia en nuestro Derecho interno de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia de derechos y libertades fundamentales de la persona. Bienvenida sea¹³².

Sin embargo, aun habiéndose reconocido la ejecutividad del Dictamen del Comité CEDAW, advierte el TS de que se trata de una solución específica para este caso particular y no de una solución que pueda aplicarse de forma generalizada, hecho que corrobora Ripol Carulla al afirmar que «siendo importante, la STS de 17 de julio de 2018 no puede entenderse como una resolución que resuelva, más allá del asunto concreto, las múltiples y complejas cuestiones que plantea la recepción de las decisiones de los órganos de Tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas en el derecho español»¹³³ y, «en consecuencia, ha de tenerse en cuenta que la decisión adoptada por el TS no puede ser extrapolada en su totalidad a cualquier supuesto relacionado con la aplicación de un dictamen adoptado por cualquier Comité»^{134 135}.

Conviene advertir que el optimismo con el que el Profesor Gutiérrez Espada ha acogido la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, a la que ha llegado a calificar como un cambio de tendencia en la jurisprudencia del TS ha quedado desvirtuado o, más bien desmentido, por el mero transcurso del tiempo, ya que sus opiniones a este respecto no han podido tener en cuenta, más que nada por las fechas en las que se desarrollan sus estudios (todos antes de 2020), la reciente publicación de la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, que viene a reafirmar las tesis anteriormente mantenidas por el TS relativas a la cuestión tratada y que no hacen sino que poner orden en el panorama jurídico español y calmar las expectativas que había podido generar la sentencia del Asunto *González Carreño* en cuanto a la posibilidad de emplear un Dictamen condenatorio para España de un Comité de Naciones Uni-

¹³² GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2018), *Op. cit.*, p. 836.

¹³³ RIPOL CARULLA, S. *Op. cit.*, p. 233.

¹³⁴ Aunque es igualmente cierto que todas las sentencias resuelven un caso concreto que se ha sometido al enjuiciamiento por parte de un órgano jurisdiccional.

¹³⁵ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Op. cit.*, p. 250.

das garante de los Derechos Humanos como vía para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado o de servir de base para un recurso extraordinario de revisión de sentencias firmes *ex Art. 102 a) LJCA*. Además, es preciso hacer constar aquí que el antedicho optimismo de Gutiérrez Espada contrasta con opiniones de otros autores que, aun habiendo publicado también sus artículos en fechas anteriores a la de publicación de la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, se han mostrado un poco más prudentes a la hora de valorar la relevancia de la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, respecto de este ámbito, como pudiera ser Escobar Hernández, quien sugirió que «para una valoración más profunda de esta nueva línea jurisprudencial habrá que esperar a futuras decisiones del TS, en la confianza de que el Tribunal vaya depurando progresivamente esta aproximación»¹³⁶. En definitiva, parecía que la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio podría haberse configurado como un verdadero punto de inflexión en la doctrina del TS sobre la eficacia en España de los dictámenes de los órganos de la ONU de protección de derechos humanos, si bien la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, convierte a la anterior resolución del TS en una mera decisión puntual, tal y como se verá a continuación.

5. La vuelta de las aguas a su cauce: la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1/2020, de 12 de febrero

Como se había apuntado en el párrafo inmediatamente anterior, la importancia de la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, en tanto resolución que consagraba un cambio de postura en las tesis del TS acerca de la fuerza obligatoria en España de los dictámenes de los Comités del Sistema ONU para la protección de derechos humanos, ha quedado minimizada con la publicación por parte de ese mismo órgano jurisdiccional (aunque, eso sí, procedente de otra Sala —la Especial del Art. 61 LOPJ-) de la Sentencia n.º 1/2020, de 12 de febrero, en la cual el TS vuelve a negar la eficacia vinculante de este tipo de resoluciones en España, convirtiendo así a la Sentencia que resuelve el Asunto *González Carreño*, más que en un punto de inflexión o un cambio de tendencia, en una decisión puntual tomada a la luz de las vastas complejidades del caso que resuelve.

Si se observa el *iter* procesal del asunto sobre el que recae la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, se puede apreciar que es sustancialmente parecido al seguido por la Sra. González Carreño en el caso que lleva su nombre, si bien en lugar de obtener un dictamen favorable por parte del CEDAW, en este supuesto el recurrente obtuvo un dictamen del Comité de Derechos Humanos de 25 de julio de

¹³⁶ *Ibid.*

2007, en el cual este órgano «consideró que se había producido una vulneración del Art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»^{137 138}.

Tras conocerse la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, en la cual el alto tribunal declara «al recurso de revisión contra sentencias denegatorias de la responsabilidad patrimonial del Estado como cauce procesal adecuado para hacer efectivas las recomendaciones de los Dictámenes de la CEDAW sobre violación de derechos humanos»¹³⁹, el Sr. Hachuel (parte recurrente) interpuso un recurso de revisión contra la STS de 6 de febrero de 2015, alegado que debía aplicarse analógicamente a los dictámenes del CDH lo reconocido por el TS para los dictámenes de la CEDAW.

Sin embargo, la solución a la que llega la Sala especial del Art. 61LOPJ del TS es radicalmente distinta a la planteada por la Sala tercera en la Sentencia n.º 1263/2018, de 17 de julio, lo cual «pone de relieve —aparentemente— una tensión entre dos salas del Tribunal Supremo en un tema de trascendencia»¹⁴⁰. En ella, haciendo gala de una buena dosis de realismo y sentido común, recuerda el TS que «el recurso de revisión no es una nueva instancia [...] es un remedio de carácter procesal excepcional encaminado a atacar el principio de cosa juzgada para casos en que la resolución cuya revisión se pretende haya sido dictada como consecuencia de defectos o vicios que, de haberse conocido, hubiesen provocado una resolución distinta»¹⁴¹, cuyos motivos son los expresamente recogidos por la ley y cuya interpretación debe ser restrictiva, evitándose «cualquier tipo de interpretación extensiva o analógica de los supuestos previstos en la ley»¹⁴².

Prosigue la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, respondiendo a las alegaciones del recurrente sobre el cumplimiento del plazo de interposición del recurso, esta-

¹³⁷ STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, FJ 1 d), p. 3.

¹³⁸ Para conocer en profundidad el iter procedimental de este asunto, vid. el Fundamento Jurídico primero de la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero (Sala especial del Art. 61LOPJ). Básicamente, al ahora recurrente se le absuelve por SAN de 31 de marzo de 2000 de un delito de apropiación indebida, si bien dicha resolución es apelada, y como consecuencia revocada por parte del Tribunal Supremo, condenando al Sr. Hachuel por dichos hechos. Se interpone recurso de amparo, el cual es inadmitido. Con ello, el demandante presenta una comunicación ante el CDH, quien considera mediante Dictamen de 25 de julio de 2007 que España ha vulnerado el Art. 14.5 PIDCP. Tras el Dictamen, se interpone recurso de revisión ante el TS, el cual es inadmitido. Después se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia que es desestimada por Resolución del Secretario de Estado de 21 de noviembre de 2008. Contra la citada resolución se presenta recurso contencioso-administrativo, desestimado por SAN de 15 de julio de 2010, sentencia que fue confirmada por el TS en casación en fecha de 30 de noviembre de 2012.

Nuevamente, se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado que acaba con Resolución desestimatoria del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2013. Contra ella, se interpone recurso contencioso-administrativo, desestimado por STS de 6 de febrero de 2015.

¹³⁹ STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, FJ 1 i), p. 3-4.

¹⁴⁰ VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: «La STS (sala Especial) 1/2020, de 12 de febrero: ¿Es el recurso de revisión una vía útil para dotar de efectividad a los dictámenes adoptados por los comités de Derechos Humanos?», en *Revista Española de Derecho Internacional: Práctica Española de Derecho Internacional Público, Studies on Spanish International Law Practice*, Vol 73/1, enero-junio 2021, Madrid, p. 354.

¹⁴¹ STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, FJ 3, p. 5.

¹⁴² *Ibid.*

blecido en el Art. 512.2 LEC y que es de tres meses desde que «se descubrieren los documentos decisivos, el cohecho, la violencia o el fraude, o en que se hubiere reconocido o declarado la falsedad»¹⁴³, con la excepción de las Sentencias del TEDH, en cuyo supuesto el plazo de interposición del recurso se amplía a un año. Frente a esta argumentación, el TS sostiene que «ya hemos afirmado la improcedencia de la aplicación de la analogía en el recurso de revisión, por lo que el plazo es de tres meses y ha sido incumplido»¹⁴⁴, ya que la demanda de revisión se presenta en noviembre de 2018, mientras que la STS n.º 1263/2018, que es la que sirve de base en este procedimiento, está fechada en julio (por tanto, habiendo transcurrido cuatro meses entre una fecha y otra).

Recuerda en este punto el TS la reiterada jurisprudencia sobre los requisitos exigidos para la revisión de sentencias firmes del Art. 102 a) LJCA, que no se cumplen en el caso analizado y solo encuentran su única excepción en las Sentencias del TEDH. Estas exigencias son:

- a. «Que los documentos hayan sido <recobrados> con posterioridad al momento en que haya precluido la posibilidad de aportarlos al proceso;
- b. Que tales documentos sean <anteriores> a la data de la sentencia firme objeto de la revisión, habiendo estado <retenidos> por fuerza mayor o por obra o acto de la parte favorecida con la resolución firme y,
- c. Que se trate de documentos <decisivos> para resolver la controversia, en el sentido de que, mediante una provisional apreciación, pueda inferirse que, de haber sido presentados en el litigio, la decisión recaída tendría un sesgo diferente»¹⁴⁵.

En este supuesto, ni la Sentencia del Asunto *González Carreño* es anterior a la que se impugna mediante el recurso de revisión, ni se trata de una Sentencia del TEDH, sino del TS; ni tampoco es decisiva, ya que como se ha advertido en líneas precedentes solo contiene una solución al caso concreto.

Para acabar, termina la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, realizando una serie de consideraciones acerca del valor jurídico de las sentencias del TEDH y negando cualquier tentativa de equiparar «las sentencias del TEDH con las recomendaciones o dictámenes de los distintos Comités de las variadas organizaciones internacionales que se pronuncian sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por España en materia de derechos humanos»¹⁴⁶. Advierte el TS que «la ley española solo atribuye a las sentencias del TEDH [...] la condición de título habilitante para un recurso de revisión contra una resolución judicial firme»¹⁴⁷,

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, FJ 4, p. 7.

¹⁴⁵ *Ibid.*, FJ 5, pp. 7-8.

¹⁴⁶ *Ibid.*, FJ 6, p. 9.

¹⁴⁷ *Ibid.*

puesto que solo las sentencias del TEDH tienen, *ex Art. 46 CEDH*¹⁴⁸, fuerza obligatoria, contrariamente a lo que sucede con los dictámenes de los comités del Sistema ONU protectores de los derechos humanos, cuyos tratados constitutivos no establecen expresamente la naturaleza obligatoria de los mismos.

Por todo ello, el TS desestima este recurso, no sin antes recordar que la situación anterior a 2015 en relación a la ejecución en España de las sentencias condenatorias del TEDH no era tan distinta a la que se da en la actualidad con la problemática relativa ejecutoriedad de las resoluciones de los Comités de la ONU en materia de Derechos Humanos, si bien con la importante diferencia entre el carácter vinculante (expresamente dispuesto en el CEDH) de aquéllas y la ausencia de esa disposición de obligatoriedad en el caso de éstos últimos.

6. Posiciones doctrinales respecto de posibles soluciones ante la ausencia de regulación legal. Los distintos intereses en conflicto

Como se ha podido deducir de todo lo anteriormente descrito, este asunto genera graves problemas e impulsa enconados debates de los cuales la doctrina científica no ha sido ajena, incluso ofreciendo algunas propuestas de solución, las cuales, asimismo, provocan reacciones mutuamente contrarias y genera, a su vez, más debate. Los remedios planteados abarcan todo el espectro de posibles soluciones, desde una reforma constitucional que modifique el Art. 96 CE para adaptarlo a los nuevos tiempos y necesidades introduciendo alguna referencia a la forma de incorporar las resoluciones de los comités sobre Derechos Humanos de la ONU en el ordenamiento español, hasta la continuación de la línea argumentativa seguida por los órganos del Estado de negar efectos jurídicos vinculantes a tales resoluciones.

Aun así, la mayoría de autores propugnan reformas legales de mayor o menor envergadura que permitan asegurar al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos y la protección de las víctimas, de un lado, y la seguridad jurídica, de otro. Entre los que se posicionan a favor de una aplicación «amplia» de estos Dictámenes de todas las OOII, previa reforma legal, se encuentran Fernández de Casadevante, al afirmar que «la obligación que tienen los poderes públicos de tutelar los derechos fundamentales y de reparar cualquier lesión contra los mismos [...] puede satisfacerse *mutatis mutandi* reconociendo y otorgando a los dictámenes de los Comités los efectos jurídicos que se derivan de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por España»¹⁴⁹; Lousada Arocheña, en este caso sobre el asunto *González Carreño*, sosteniendo que «la solución

¹⁴⁸ El Art. 46 CEDH, bajo la rúbrica «Fuerza obligatoria y ejecución de las sentencias», preceptúa que «1. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes».

¹⁴⁹ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C., *Op. cit.*, p. 271.

excede de lo jurídico, y entra en el campo de una decisión política que, a través de las oportunas modificaciones legales, diese eficacia en el derecho interno a los Dictámenes del CEDAW permitiendo, en su caso, la revisión de las sentencias firmes y que, además, lo hiciese con carácter retroactivo»¹⁵⁰, si bien quizás el más explícito haya sido Villán Durán, quien defiende que «debería reformarse urgentemente el art. 5 bis de la Ley Orgánica 7/2017, de 21 de julio, de manera que el recurso de revisión ante el TS, previsto únicamente cuando se produce una sentencia condenatoria del TEDH, se extienda igualmente a las recomendaciones y decisiones de los ocho comités de las Naciones Unidas»¹⁵¹.

De otro lado, existen otros autores como Liñán Nogueras que, aun defendiendo el papel de tales Comités en la defensa de los derechos humanos, mantienen unas posiciones más restrictivas en cuanto a la entrada de esas resoluciones en el ordenamiento español sin una reforma legislativa que establezca con meridiana claridad aspectos tales como el valor jurídico de los mismos, cuáles deberán integrarse en el orden interno y cuáles no o los motivos que justifiquen tal diferenciación, ya que «el recurso de “asimilación al tratado” es insuficiente»¹⁵². Así lo reconoce el propio autor cuando defiende que «en la aplicación de las resoluciones de las organizaciones internacionales esa fase [se refiere al procedimiento constitucional para la celebración de tratados] no existe como tal y la “voluntad reguladora” de los órganos internacionales, distinta de la del Estado, penetra en el Derecho interno sin ningún tipo de control»¹⁵³, añadiendo además que «presumir sin más precisión que el acto de organizaciones internacionales y otros acuerdos se incorpora al Derecho interno y despliega sus efectos jurídicos, sin comprobar que esas estructuras son homologables en el control de discrecionalidad del poder en un sistema jurídico avanzado, es desde la perspectiva de protección del Estado de derecho irresponsable»¹⁵⁴. Pero, probablemente, en lo que más incida Liñán respecto de este asunto sea en el peligro que puede representar para el Estado de Derecho la aplicación o ejecución indiscriminada de esas resoluciones; palabras que han generado gran polémica y que, desde este trabajo, se comparten. En concreto:

«No publicarlo [el acto de una OI] puede arrasar los principios de seguridad jurídica y todos los vinculados al de publicidad de las normas. Si se le incorpora directamente, sin necesidad de acto legislativo, al orden interno apoyado en una pretendida “legitimidad” por encontrar su fundamento, más o menos explícito, en un tratado, el principio de legalidad queda soslayado.

¹⁵⁰ LOUSADA AROCHENA, J.F., *Op. cit.*, p. 15.

¹⁵¹ VILLÁN DURÁN, C., *Op. cit.*, p. 123.

¹⁵² LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Op. cit.*, p. 202.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

Si se le presume una aplicación directa, se desconoce por principio el mecanismo de reserva de ley y se cancela para cualquier ámbito decisorio no solo el control de constitucionalidad sino el mismo control de legalidad. Finalmente, si la decisión del órgano internacional no ha sido publicada ni incorporada a través de un acto legislativo, el principio de tutela judicial deviene imposible»¹⁵⁵.

7. La aplicación de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

La ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por su parte, también generó en su momento un amplio debate académico y jurisprudencial acerca del cauce específico que debía seguirse de cara a hacer valer una resolución judicial procedente de Estrasburgo que constataba la vulneración por parte de España de un derecho recogido en el CEDH, dada la ausencia de regulación legal expresa a este respecto. Sin embargo, la principal diferencia entre las sentencias de este Tribunal y los dictámenes de los comités de Naciones Unidas encargados de la protección de los derechos humanos radicaba, de acuerdo a lo señalado en las páginas precedentes, en la fuerza ejecutiva expresa *ex Art. 46 CEDH* de aquellas, frente a la ausencia de disposición específica sobre la vinculatoriedad de sus resoluciones en los tratados constitutivos de los mencionados comités.

Esta previsión convencional expresa, sin duda, facilitó en cierto modo las cosas al legislador español en lo relativo a la determinación de una vía procesal concreta para ejecutar en España las sentencias del TEDH cuando era imposible según las circunstancias del caso concreto obtener una satisfacción equitativa por parte del Estado *ex Art.41 CEDH*, si bien no se adoptó una solución definitiva y genérica a este respecto hasta el año 2015¹⁵⁶. Hasta su adopción, se desarrollaron intensas discusiones por parte de la doctrina, de las instituciones y de la jurisprudencia sobre cuál sería la vía más adecuada para su integración en el ordenamiento jurídico español, habida cuenta del efecto obligatorio expreso y de la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional del Estado en el supuesto de hacer caso omiso de lo fallado por la sentencia del TEDH.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Debe de advertirse del hecho de que España ratificó el CEDH (que contempla la obligatoriedad de las Sentencias del TEDH para sus Estados Parte) en octubre de 1979. Así se contiene en el *Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 [BOE n.º 243, de 10 de octubre de 1979]. Por tanto, han llegado a transcurrir treinta y seis años de ausencia de un cauce legal específico para ejecutar en España las antedichas resoluciones judiciales.

7.1 La ausencia de regulación sobre los efectos en España de las sentencias del TEDH antes de 2015

Tal y como se venía apuntando en las líneas precedentes, la situación existente en fechas anteriores a 2015 en cuanto a la ejecución de las sentencias del TEDH en nuestro país, se caracterizaba por la inexistencia en el ordenamiento jurídico español de un cauce procesal específico para dar debido cumplimiento a tal tipo de resoluciones judiciales, las cuales declaraban la vulneración por parte de España de alguno de los derechos reconocidos en el CEDH. De esta situación ya había advertido, incluso antes de haberse emitido ninguna sentencia condenatoria contra España por parte del TEDH, Liñán Nogueras cuando afirmaba «la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de una norma que contemple la ejecución de sentencias internacionales»¹⁵⁷. Ello «hacía necesario proveer una vía procesal específica que [...] garantizase la reapertura de procedimientos judiciales internos ya finalizados»¹⁵⁸, pues, es preciso no olvidar que las sentencias del TEDH recaen cuando ya existe una resolución judicial firme en España.

Ya en fechas muy tempranas una alta instancia como es el propio TC se había visto en la difícil tesitura de considerar al recurso de amparo como el mecanismo adecuado para lograr la restitución de un derecho declarado como vulnerado por parte de una Sentencia del TEDH. En este sentido se pronuncia Delgado Muñoz al afirmar que «el recurso de amparo situó al Alto Tribunal ante una difícil encrucijada consistente en el restablecimiento del derecho fundamental vulnerado o bien no considerar que el recurso de amparo fuere el medio idóneo para dar efectividad a la situación producida»^{159 160}.

¹⁵⁷ LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Efectos de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Derecho Español» en *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 37, n.º 2, 1985, p. 367.

¹⁵⁸ DE JUAN CASADEVALL, J.: «La problemática ejecución de sentencias del TEDH en el Derecho Español» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 66, tercer cuatrimestre, 2005, p. 100.

¹⁵⁹ DELGADO MUÑOZ, L. J.: «La ejecución de las sentencias del TEDH y el actual recurso de revisión penal: cinco años de vigencia» en *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 70/1, enero-junio 2022, p. 262.

¹⁶⁰ Se refiere al recurso de amparo interpuesto ante el TC en el transcurso del Caso *Bultó* por parte de Messeguer, Barberá y Jabardo [los cuales habían sido condenados a «elevadas penas de prisión por delito de asesinato y colaboración con banda armada, entre otros» (Delgado Muñoz, 2022:261)]. Los condenados recurrieron ante el TC sobre la base de la STEDH de 6 de diciembre de 1988, la cual había declarado la vulneración por parte de España del Art. 6.1 CEDH, con la intención de que se declarase la nulidad de la sentencia (firme) de la Audiencia Nacional mediante la cual habían sido condenados.

El citado Art. 6.1 CEDH dispone que «Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella. La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la sala de audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional en una sociedad democrática, cuando los intereses de los menores o la protección de la vida privada de las partes en el proceso así lo exijan o en la medida considerada necesaria por el tribunal, cuando en circunstancias especiales la publicidad pudiera ser perjudicial para los intereses de la justicia».

La decisión adoptada por el TC en el conocido como caso *Bultó* fue, en cierta medida, sorprendente, puesto que el supremo intérprete de la CE¹⁶¹ llegó a aceptar la utilización del recurso de amparo como medio de impugnación de una sentencia firme dictada por un órgano jurisdiccional español sobre la base de una Sentencia del TEDH que declaraba la vulneración de un derecho (en este caso el derecho a un proceso equitativo) por parte del Estado español, ante la ausencia de un medio de cumplimiento específico de las sentencias procedentes de Estrasburgo. El propio TC, en su Sentencia n.º 245/1991, de 16 de diciembre, que es la que resuelve el recurso de amparo, llegó incluso a advertir al legislador de la necesidad de facilitar una vía procesal específica para la ejecución de las sentencias del TEDH, basando su razonamiento en el establecimiento de que la conculcación de un derecho del CEDH comportaría la vulneración del correlativo derecho fundamental reconocido en la CE de acuerdo con los Arts. 96.1 y 10.2 de la Carta Magna y que, por tanto, el recurso de amparo constituiría un medio adecuado a este respecto al tratarse de la lesión de un derecho fundamental. En este sentido, defendía el TC que:

«Para coordinar adecuadamente la tutela del derecho reconocido en el Convenio y la tutela del derecho fundamental reconocida en la Constitución, el Poder legislativo debería establecer cauces procesales adecuados a través de los cuales sea posible articular, ante los órganos del Poder Judicial, la eficacia de las resoluciones del TEDH en aquellos supuestos en los que, como ocurre en el presente caso, se haya declarado la infracción de derechos fundamentales en la imposición de una condena penal que se encuentra aún en trámite de ejecución. En tanto que tales reformas no se establezcan, este Tribunal no puede sustraerse de conocer la alegada infracción del derecho a un proceso justo con todas las garantías, dado que se trata de un derecho fundamental protegible en amparo, y la vulneración del derecho fundamental sólo es susceptible de reparación efectiva mediante la pérdida de efectos de la decisión judicial condenatoria de origen»¹⁶².

Por todo ello, estimando parcialmente el recurso de amparo, considera el TC vulnerado el Art. 24.1 CE en equiparación a la conculcación declarada por el TEDH del Art. 6.1 CEDH y ordena la retroacción de las actuaciones al momento en que se considera que se produjo la vulneración de estos derechos en el proceso judicial (este es, el trámite de inicio de las sesiones del juicio oral). De acuerdo con De Juan Casadevall, «la STC 245/1991 representa una solución *ad hoc* al problema de la eficacia procesal interna de las Sentencias condenatorias del Tri-

¹⁶¹ Pues así se define al TC en el Art. 1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹⁶² STC n.º 245/1991, de 16 de diciembre, FJ 5, p. 5.

bunal de Estrasburgo»¹⁶³ que no generó consenso ni en el propio seno del TC, habida cuenta de la existencia de un Voto Particular emitido por el Magistrado Vicente Gimeno Sendra, quien «censura que una interpretación extensiva del art. 10.2 cuestione la supremacía normativa de la Constitución, la posición del TC como supremo intérprete de la misma, sólo sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica, y el valor de cosa juzgada de sus resoluciones»¹⁶⁴.

Sin embargo, la opción del TC por el recurso de amparo como medio de ejecutar una Sentencia del TEDH fue producto de una sola sentencia (la n.º 245/1991, de 16 de diciembre), y fue pronto descartada como solución a este respecto en posteriores resoluciones del propio órgano jurisdiccional. Ejemplo de ello sería el caso *Ruiz Mateos*, en el transcurso del cual, sobre la base de la STEDH de 23 de junio de 1993 (la cual condenaba a España por conculcación del Art. 6 CEDH —derecho a un proceso equitativo—), se interpuso por los afectados dos recursos de amparo «que serían inadmitidos a trámite mediante sendas providencias de 31 de enero de 1994»¹⁶⁵. El TC justificaba la decisión de inadmisión de los recursos de amparo, que rompía con la doctrina que había construido la STC n.º 245/1991, de 16 de diciembre, de la siguiente forma:

«Los recurrentes pretenden en su demanda de amparo, con exclusiva invocación de la doctrina sentada en la STC 245/1991, que se declare la nulidad de las Sentencias de este Tribunal 166/1986, de 19 de diciembre, y 6/1991, de 15 de enero, con retroacción de actuaciones a un momento anterior. Ahora bien, para rechazar tal pretensión basta observar, en primer

¹⁶³ DE JUAN CASADEVALL, J., *Op. cit.*, p. 113.

¹⁶⁴ *Ibid.*

En concreto, el Voto Particular del magistrado Gimeno Sendra critica la interpretación extensiva que realiza el TC del Art. 10.2 CE (la cual justificaría la toma en consideración y estimación del recurso de amparo basándose en la correlación entre derechos humanos del Convenio Europeo y derechos fundamentales de la Constitución *ex* Art. 10.2), además de rechazar la recomendación que realiza el TC al legislador anteriormente reseñada al afirmar que «la segunda objeción que formulo a la presente Sentencia es la de haberse irrogado este Tribunal funciones normativas principalmente por la vía de haber convertido al recurso de amparo en un recurso extraordinario de revisión de la cosa juzgada» (STC n.º 245/1991, de 16 de diciembre, Voto Particular de Gimeno Sendra, Motivo de discrepancia II: 6). Por otro lado, también reprocha este magistrado la decisión del TC de aceptar el recurso de amparo como medio de hacer ejecutar una Sentencia del TEDH, lo cual, según sus propias palabras, hace que el TC abra «una peligrosa vía, cuya meta es la de convertirse en un órgano ejecutor de las Sentencias del TEDH» (STC n.º 245/1991, de 16 de diciembre, Voto Particular de Gimeno Sendra, Motivo de discrepancia III: 7) y provocaría la vulneración del principio de cosa juzgada al afirmar que «la transformación del amparo en un recurso de revisión, sin que exista al respecto previsión legal alguna en nuestra LOTC, conlleva, como lógica consecuencia, la vulneración de la cosa juzgada de la Sentencia de la AN de 15 de enero de 1982, confirmada por la Sentencia del TS de 27 de diciembre de 1982 [...] no se puede olvidar, en esta materia, que la institución de la cosa juzgada goza de una protección constitucional» (Motivo de discrepancia V:8). Gimeno Sendra, en definitiva, se muestra partidario de incorporar un nuevo motivo al recurso de revisión que permita la ejecución de las sentencias de Estrasburgo en España. A su vez, el Voto Particular del Magistrado Leguina Villa defiende la utilización para este tipo de ejecución del incidente de nulidad de actuaciones.

¹⁶⁵ DE JUAN CASADEVALL, J., *Op. cit.*, p. 115.

término, que si bien tanto el TEDH como a este Tribunal les corresponde declarar la violación de derechos y libertades fundamentales y, de este modo, asegurar su protección, sus respectivas funciones se llevan a cabo en el ámbito de distintos órdenes, estando únicamente sometido este Tribunal a la Constitución y a lo dispuesto en su Ley Orgánica (art. 1.1 LOTC), con independencia del mandato de interpretación que deriva del art. 10.2 CE. Sin que del art. 53 y concordantes del Convenio de Roma de 1950 se desprenda en modo alguno que este Tribunal sea una instancia jerárquicamente subordinada al TEDH y obligada, por tanto, a dar cumplimiento a sus Sentencias en el orden interno. Posibilidad ésta que tampoco se halla prevista en la Ley Orgánica de este Tribunal, máxime cuando ello entraña la anulación de sus propias Sentencias como se ha solicitado por los recurrentes, pues éstas tienen el valor de cosa juzgada (art. 164 CE) y contra las mismas no cabe recurso alguno (art. 93.1 LOTC)»¹⁶⁶.

De esta manera, «el TC fundamenta pues la improcedencia del amparo para la ejecución de la sentencia del TEDH en este supuesto en una triple argumentación: que en este recurso no existen penas de privación de libertad en curso de ejecución, en cuyo caso el TC sí habría admitido dicho recurso como única vía para impedir la prolongación de una situación directamente lesiva del derecho a la libertad personal, que los recurrentes se han dirigido directamente contra sentencias del TC y, además, que el Alto Tribunal carece de jurisdicción para revisar sus propias sentencias»¹⁶⁷. Así, «el TC abandona su interpretación extensiva del art. 10.2, reafirma su papel como intérprete supremo de la Constitución, rechaza de nuevo el carácter supranacional del TEDH y pone de manifiesto el rango infraconstitucional del CEDH, y opta, por fin, por no hacer del recurso de amparo un procedimiento para la reapertura de los procedimientos internos respecto de aquellas sentencias del TEDH en las que éste constata que ha habido una vulneración por parte de las autoridades judiciales españolas de un derecho recogido por la Convención. El TC viene limitar los efectos de su STC 245/1991»¹⁶⁸.

Por último, especialmente llamativo a este respecto sería el asunto *Castillo Algar*¹⁶⁹, en el cual el TC vuelve a inadmitir el recurso de amparo como vía para ejecutar una Sentencia del TEDH (en este caso, la sentencia de 28 de octubre de 1998, la cual había condenado a España por violación del Art. 6.1 CEDH) mediante providencia de 11 de marzo de 1999. Sin embargo, lo que hace realmente

¹⁶⁶ Providencia del TC de 31 de enero de 1994.

¹⁶⁷ SORIA JIMÉNEZ, A.: «Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, 1995, Vol.11, p. 339.

¹⁶⁸ RIPOL CARULLA, S.: *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*, Barcelona, Atelier, 2007, p. 131.

¹⁶⁹ En el cual se condena al Sr. Castillo Algar por el Tribunal Central Militar (Sentencia de 25 de mayo de 1994) por un delito contra la Hacienda en el ámbito Militar.

especial a este caso es el hecho de que, inadmitido el amparo, se solicitó ante la Sala Quinta del TS autorización para interponer recurso de revisión, a lo que ésta accede al considerar que la Sentencia del Tribunal Europeo constituye un «hecho nuevo»¹⁷⁰. Sin embargo, en la STS de 27 de enero de 2000 se desestima el recurso de revisión porque no existe ninguna disposición legal que autorice la revisión de sentencias penales a consecuencia de una Sentencia del TEDH»¹⁷¹.

De esta manera, la ausencia de un cauce legal específico para hacer ejecutar en España las sentencias del TEDH provocó verdaderos quebraderos de cabeza a los órganos jurisdiccionales españoles que pasó en general por la negativa (a través de los distintos medios de impugnación existentes en el ordenamiento procesal) a dotarles de efectos jurídicos. El propio TS había rechazado hasta 2014 en multitud de ocasiones la posibilidad de que vía recurso de revisión se ejecutase una sentencia del TEDH en España. Múltiples son los ejemplos de resoluciones judiciales de este órgano que se pronuncian en este sentido, por lo que sirva a modo expositivo lo dispuesto en la STS de 20 de noviembre de 2001 (Asunto *Fuentes Bobo*), la cual desestimó el recurso de revisión interpuesto por el Sr. Fuentes Bobo con base en una STEDH (que declaraba la vulneración del derecho a la libertad de expresión), argumentando que:

«La recuperación de documentos «decisivos» para la resolución del caso se contrae a los ya existentes en el momento de dictarse la sentencia cuya nulidad se pretende, y no a documentos sobrevenidos o posteriores a la misma. Esta interpretación descansa, dice el Tribunal Supremo, no sólo en el carácter restrictivo del recurso de revisión, sino también en el tenor literal del texto legal. No se puede hablar con propiedad de documentos «recobrados» y aún menos de documentos «detenidos por fuerza mayor o por obra de... parte» (art. 1796.1 LEC 1881), en relación con un documento que todavía no existía en la fecha en que fue dictada la Sentencia cuya rescisión se solicita. Siendo esto así, resulta incuestionable que una Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (o de cualquier otro Tribunal) no encaja en ninguno de los motivos de revisión del art. 1796 LEC 1881»¹⁷².

¹⁷⁰ Lo cual contradice lo afirmado por el ATS de 27 de julio de 2000 (Asunto *Riera Blume*) que «un cambio de jurisprudencia no constituye un hecho nuevo, y que una Sentencia del TEDH ni siquiera puede considerarse un cambio de jurisprudencia» (De Juan Casadevall, 2005:110). Aun así, la propia STC n.º 240/2005, de 10 de octubre, criticó esta opinión del ATS al afirmar que «se trata de una decisión de inadmisión que por su rigorismo y por su formalismo excesivo revela una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan —especialmente la seguridad jurídica que deriva de la intangibilidad de las Sentencias firmes— y los intereses que sacrifican, que en este caso es, ni más ni menos, que un derecho fundamental» (FJ 5:27). Sin embargo, esta opinión del TC no «censuró esta doctrina legal [la del ATS] sino la falta de fundamentación de la controvertida resolución judicial» (Ripol Carulla, 2007:126).

¹⁷¹ DE JUAN CASADEVALL, J., *Op. cit.*, p. 118.

¹⁷² STC 197/2006, de 3 de julio, Antecedente de hecho g). p. 4.

Paradójicamente, en contra de lo anteriormente expuesto, también el propio TS en fechas anteriores al Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de 2014 ha llegado a considerar que los motivos del recurso de revisión contra sentencias firmes del Art. 954.4 LECrim podrían extenderse a aquellos supuestos en los que existe una sentencia condenatoria contra España del TEDH al considerarla como un «hecho nuevo». Así, el TS «realiza una interpretación forzada del Art. 954.4 LECrim con el objeto de vehicular la pretensión del recurrente por un cauce procesal preestablecido, y entiende la vulneración declarada por la sentencia del TEDH, y la lógica consecuencia procesal de su eliminación del acervo probatorio que sirvió de base a la sentencia penal condenatoria, constituye un hecho nuevo que posibilitaría la revisión penal por vía del Art. 954.4 LECrim»¹⁷³. Sin embargo, a pesar de todo ello, el TS termina por «denegar la autorización para interponer recurso de revisión»¹⁷⁴ sobre la base de que «cuando se trata del supuesto previsto en el artículo 954.4º es preciso que los nuevos hechos o las nuevas pruebas lo sean efectivamente, bien porque antes no existieran o porque fueran conocidas después, y que demuestren la inocencia del condenado o justifiquen la imposición de una pena menos grave o más beneficiosa para el reo. No se trata por lo tanto de nuevos elementos probatorios que permitan nuevas argumentaciones en pro de la inocencia del entonces condenado, sino de nuevas pruebas que la evidencien desvirtuando totalmente las pruebas que en su día se tuvieron en cuenta para la condena»¹⁷⁵.

En definitiva, se aprecia a través de esta jurisprudencia ejemplificativa (y de multitud de resoluciones jurisdiccionales más), la problemática que se vivió en España hasta la solución provisional de 2014 adoptada por el TS en relación a la ejecución en nuestro país de las Sentencias del TEDH, dada la ausencia de regulación legal específica para ello. Según De Juan Casadevall, «esta notoria insuficiencia, ha obligado al operador jurídico a utilizar los mecanismos procesales existentes, con un resultado contradictorio. En ocasiones una interpretación flexible ha permitido la eficacia interna de las Sentencias del TEDH (asunto *Barberá, Messegue y Jabardo*; asunto *Prado Bugalló*), en otras el largo peregrinaje procesal de los recurrentes no ha tenido un resultado satisfactorio, y el fallo de Estrasburgo ha devenido poco más que papel mojado (asunto *Fuentes Bobo*)»¹⁷⁶,¹⁷⁷.

Las soluciones a esta compleja situación ofrecidas por las distintas instituciones, partidos políticos y doctrina para hacer ejecutar las sentencias del TEDH en España fueron desde la utilización del recurso de amparo ante el TC¹⁷⁸, hasta

¹⁷³ DE JUAN CASADEVALL, J., *Op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁴ ATS de 29 de abril de 2004, Parte Dispositiva.

¹⁷⁵ *Ibid.*, FJ 8.

¹⁷⁶ *Vid.* STC 197/2006, de 3 de julio.

¹⁷⁷ DE JUAN CASADEVALL, J., *Op. cit.*, p. 129.

¹⁷⁸ Solución empleada por la legislación maltesa que fue pronto descartada debido a las implicaciones que ello tendría y dadas las exigencias para su utilización impuestas por el propio TC: 1) Que el TEDH constatare la vulneración de un derecho del CEDH susceptible de amparo constitucional según la nor-

incluso el empleo del *exequatur*¹⁷⁹, pasando por el indulto¹⁸⁰, el incidente de nulidad de actuaciones¹⁸¹, el recurso de anulación¹⁸² y el recurso de revisión. Este último ha sido el cauce procesal que mayor aceptación ha tenido por parte de la doctrina, pues autores como Torres Pérez, entre otros, han defendido que «un cauce que podría ser utilizado para dar eficacia a las sentencias del TEDH cuando la violación del Convenio trae causa en una sentencia firme es el recurso de revisión ante el TS. De hecho, ha sido la vía procesal más utilizada por los particulares para intentar dar eficacia interna a las sentencias del TEDH»¹⁸³. En 2002, por ejemplo, «el grupo parlamentario federal de Izquierda Unida presentó una <<Proposición no de Ley relativa a la ejecución en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos>>»¹⁸⁴. En ella se disponía que «El Congreso de los Diputados insta al Gobierno de la Nación a que: a) Inicie el procedimiento para llevar a cabo todas las reformas legislativas necesarias para la ejecución plenamente satisfactoria en España de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos>>»¹⁸⁵.

Por su parte, el Consejo de Estado elaboró un informe (fechado el 14 de febrero de 2008) acerca de la integración del Derecho europeo en el Derecho

mativa española; 2) que dicha conculcación sea responsabilidad de un órgano judicial del orden penal; 3) persistencia de los efectos de la vulneración a fecha de ejecución de la STEDH; y 4) que la libertad del individuo esté afectada en ese momento.

¹⁷⁹ Definido por Bujosa Vadell como «un procedimiento de cooperación internacional por el cual se obtiene el reconocimiento u homologación en España de resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales extranjeros o, incluso, por otros órganos como pueden ser los arbitrales, de esta forma se le otorga a aquellas eficacia ejecutiva y fuerza de cosa juzgada en nuestro país» (1997:166). Aun así, ha de advertirse de que el *exequatur* tiene por objeto sentencias extranjeras, si bien una STEDH tiene naturaleza de sentencia internacional.

¹⁸⁰ Intentado por algunos recurrentes sobre la base de una STEDH, el recurso al indulto resultaría poco aconsejable en virtud de que sus efectos se limitan a una extinción de la responsabilidad penal *ex* Art. 103.3CP, si bien no afectan a la firmeza de la sentencia, la responsabilidad civil, los cálculos relacionados con la reincidencia o las costas procesales.

¹⁸¹ La nulidad de actuaciones carecería de eficacia para anular sentencias que gocen del principio de cosa juzgada al no poderse decretar la nulidad en caso de que la sentencia sea definitiva. Al igual que el recurso de anulación, solo podría interponerse sobre la base de una STEDH que declarase la vulneración del Art. 6 CEDH, pues, de acuerdo con el Art. 238.3LOPJ dispone que serán nulos de pleno derecho los actos procesales «cuando se prescinda total y absolutamente de las normas esenciales de procedimiento establecidas por la Ley o con infracción de los principios de audiencia, asistencia y defensa, siempre que efectivamente se haya producido indefensión».

¹⁸² Constituiría según De Juan Casadevall (2005) un «mecanismo de reparación *ad hoc*» (p. 108) que solamente sería susceptible de aplicación en aquellos casos en que se condenara a España por vulneración del Art. 6.1 CEDH sobre la base de una infracción del principio de audiencia, ya que el Art. 797.2LECrim preceptúa que «la sentencia dictada en ausencia, haya sido o no apelada, es susceptible de ser recurrida en anulación por el condenado en el mismo plazo y con iguales requisitos y efectos que los establecidos para el recurso de apelación».

¹⁸³ TORRES PÉREZ, A.: «Fuentes Bobo y la infra-ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en España» en *Revista Española De Derecho Europeo*, 2007, n.º 21, p. 155.

¹⁸⁴ RUIZ MIGUEL, C.; «La STEDH sobre la doctrina Parot y el problema de la ejecución de las sentencias del TEDH» en *La tutela multinivel del principio de legalidad penal* (Editores: PÉREZ MANZANO, M., Y LASCURAIN, J. A.). Ed. Marcial Pons, p. 401.

¹⁸⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados (VII Legislatura). Serie D: General, 7 de junio de 2002, n.º 365, p. 26.

interno español, en el cual rechazaba la posibilidad de la utilización del recurso de revisión (por que una STEDH no se podía considerar un “hecho nuevo”) o del de nulidad de actuaciones (ya que opera el principio de cosa juzgada) como vía para ejecutar las Sentencias del TEDH en España, ofreciendo como solución un mecanismo que se situase a mitad de camino entre ambos medios de impugnación, afirmando que:

«el mecanismo más adecuado para tal fin podría situarse a medio camino entre el recurso de revisión y la nulidad de actuaciones, de tal modo que sería el Tribunal Supremo el que habría de ponderar la reapertura de los procesos cuestionados y, en su caso, revisar por sí mismo la sentencia o, si ello no fuere posible en atención a la naturaleza de la violación apreciada, declarar la nulidad de las actuaciones y reenviar el asunto al órgano jurisdiccional en el que se produjo la violación»¹⁸⁶.

También el Ministerio de Justicia, encabezado en ese momento por Alberto Ruiz Gallardón, presentó en febrero de 2013 una serie de propuestas encaminadas a la facilitar la ejecución de las sentencias del TEDH en España. Éstas pasaban, de un lado, por una reforma de la LOPJ que incluyese como nueva redacción del Art. 5.2 la siguiente: «En particular, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos en los que España haya sido parte demandada y en que se declare la violación de un derecho, serán motivo para la revisión de la sentencia firme dictada por el correspondiente Tribunal español en el proceso *a quo*, a instancia de quien hubiera sido demandante ante dicho Tribunal»¹⁸⁷ y, de otro, la propuesta de un Código Procesal Penal cuyo Art. 623 disponía que «Se podrá solicitar la revisión de las sentencias firmes en los casos siguientes: [...] e) Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hubiese declarado la violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, siempre que dicha vulneración haya sido relevante o determinante de la condena»¹⁸⁸. Por último, en 2014, desde el Ministerio de Justicia se presentó un Anteproyecto de LOPJ que regulaba la eficacia de las sentencias de los tribunales internacionales, entre los cuales se encontraría el TEDH¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, pp. 366-367.

¹⁸⁷ Propuesta de Reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por la Comisión Institucional creada por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 2012, para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de demarcación y planta judicial.

¹⁸⁸ RUIZ MIGUEL, C., *Op. cit.*, p. 403.

¹⁸⁹ Concretamente, el Art. 6.2 de dicho Anteproyecto preceptuaba que «las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los asuntos en los que España haya sido parte demandada y en que se declare la violación de un derecho, siempre que esa vulneración haya sido relevante o determinante del fallo, serán motivo para la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Supremo exclusivamente de la resolución judicial firme dictada por el correspondiente Tribunal español en el proceso *a quo*, a instancia

Finalmente, será la STEDH de 21 de octubre de 2013 (Asunto *Del Río Prada c. España*) la que puso de manifiesto la urgente necesidad de instaurar en el ordenamiento jurídico español un cauce específico para ejecutar estas resoluciones procedentes de Estrasburgo, las cuales condenaban a España por vulneración de los derechos recogidos en el CEDH. La solución por la que se abogó entonces fue, en conclusión, la reforma del recurso de revisión, tal y como se expone en la continuación.

7.2 La reforma de la legislación procesal ex LO7/2015, de 21 de junio y Ley 41/2015, de 5 de octubre, como solución

A pesar de todas estas contradicciones jurisprudenciales, de la inseguridad jurídica que con ellas se genera y de los debates doctrinales que se habían mantenido hasta la fecha, no será hasta el año 2014 cuando el Poder Judicial (y el Legislativo) español se verán realmente concernidos de forma seria por una Sentencia del TEDH que constató que España había violado varios derechos del CEDH. En concreto, sería la STEDH de 21 de octubre de 2013 (Asunto *Del Río Prada c. España*), la cual condenó a España a abonar «en un plazo de tres meses, 30.000 euros por daño moral [...] y 1.500 EUR a la Sra. Del Río Prada por gastos y honorarios» sobre la base de que «desde el 3 de julio de 2008, la privación de libertad de la Sra. del Río Prada no es regular y vulnera el artículo 5.1»¹⁹⁰. La citada STEDH de 21 de octubre de 2013, como se puede apreciar, condena a España por vulneración del derecho a la legalidad (Art.7 CEDH) y del derecho a la libertad (Art.5 CEDH), lo que hizo al TS dejar de aplicar la denominada «Doctrina Parot», la cual había sido elaborada por este órgano jurisdiccional en virtud de asentada jurisprudencia. Ésta «tenía por objeto la aplicación de dicho beneficio penitenciario a los casos de imposición de varias penas de prisión. Para tales supuestos de imposición de varias penas de prisión, el artículo 70 del Código Penal —derogado— disponía la regla de cumplimiento sucesivo y comenzando por las de mayor gravedad, si bien imponía, además, un límite máximo de cumplimiento, establecido en el triple de la pena más grave de las impuestas y, en todo caso, en treinta años»¹⁹¹.

El beneficio penitenciario consistía pues en la redención de penas por el trabajo (ex Art. 100CP de 1973 —derogado-) a razón de un día de condena por

de quien hubiera sido demandante ante dicho Tribunal. Interpuesto este recurso de revisión, el Tribunal Supremo, atendiendo a la naturaleza del derecho vulnerado, el contenido de la sentencia y demás circunstancias, decidirá si es procedente o no la nulidad de resolución impugnada, su alcance y, en su caso, el dictado de una segunda sentencia u otras actuaciones» (p. 19).

¹⁹⁰ STEDH de 21 de octubre de 2013, Fallo, p. 5.

¹⁹¹ ALCÁCER GUIRAO, R.: «La “Doctrina Parot” ante Estrasburgo: Del Río Prada c. España (STEDH 10.7.2012, n.º 42750/09). Consideraciones sobre la aplicación retroactiva de la jurisprudencia y la ejecución de las sentencias del TEDH» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 43, septiembre/diciembre (2012), p. 931.

cada dos de trabajo, que debía calcularse sobre el límite de 30 años de prisión, independientemente del número de condenas establecidas mediante sentencia. Sin embargo, la STS n.º 197/2006, de 28 de febrero, rompe con la antedicha doctrina e instaura una nueva fórmula para calcular la redención en caso de condenas acumuladas, optando «por descontarlo de cada una de las penas impuestas por separado, en el orden sucesivo de cumplimiento»¹⁹², lo cual aumentaría el tiempo de estancia en prisión¹⁹³. Ante esta nueva situación, la STEDH de 21 de octubre de 2013, en el Asunto *Del Río Prada c. España* consideró que «el cambio de método de cálculo de la pena a cumplir tuvo importantes consecuencias para la duración real de la condena [...] llevando en la práctica a prolongar en casi nueve años la condena a cumplir»¹⁹⁴, vulnerando así el derecho a la legalidad que impediría la aplicación retroactiva de normas penales y de jurisprudencia desfavorables (como ocurriría en este caso, pues Del Río Prada ya habría sido condenada por delitos relacionados con el terrorismo de ETA y estaría cumpliendo condena) y el derecho a la libertad (al encontrarse recluida en prisión).

La competencia para ejecutar la mencionada STEDH se la irrogó la Audiencia Nacional por entender que había sido el tribunal sentenciador y por qué las decisiones sobre las cuales el TEDH constató la violación de derechos del CEDH:

«se dictaron en el proceso de ejecución de penas privativas de libertad, un proceso judicial por naturaleza dinámico y en evolución, que debe adaptarse en cuanto a la determinación de la fecha de licenciamiento y extinción de la responsabilidad criminal a las circunstancias del propio cumplimiento, especialmente cuando concurren beneficios penitenciarios como la redención de penas por el trabajo, cuyo cómputo provoca una modificación de los tiempos previamente contemplados»¹⁹⁵.

Ordenó la Audiencia Nacional a través del citado Auto la inmediata puesta en libertad de Del Río, y reconoció que «los pronunciamientos que realiza el TEDH claramente trascienden a la demandante y son de aplicación general a todos los casos en que se den situaciones semejantes»¹⁹⁶; al tiempo que el Acuer-

¹⁹² *Ibid.*, p. 932.

¹⁹³ La STS n.º 197/2006, de 28 de febrero, se expresa así: la forma de cumplimiento de la condena total, será de la manera siguiente: se principiará por el orden de la respectiva gravedad de las penas impuestas, aplicándose los beneficios y redenciones que procedan con respecto a cada una de las penas que se encuentre cumpliendo. Una vez extinguida la primera, se dará comienzo al cumplimiento de la siguiente, y así sucesivamente, hasta que se alcanzan las limitaciones dispuestas en la regla segunda del art. 70 del Código penal de 1973. Llegados a este estadio, se producirá la extinción de todas las penas comprendidas en la condena total resultante» (FJ 4).

¹⁹⁴ STEDH de 21 de octubre de 2013, (§§ 57- 58).

¹⁹⁵ Auto de la Audiencia Nacional n.º 62/2013, de 22 de octubre.

¹⁹⁶ *Id.*, entre otros, los casos de los miembros de organizaciones terroristas como Antonio Troitiño, Henri Parot o De Juana Chaos, (ETA); Miquel Gutiérrez (GAL), y otros delincuentes como Romero Tercero, Ricart o Muñoz Guadix.

do del Pleno No Jurisdiccional del TS de 12 de noviembre de 2013 afirmó que «el Tribunal considera necesario que el poder legislativo regule con la necesaria claridad y precisión el cauce procesal adecuado en relación con la efectividad de las sentencias del TEDH». De otro lado, se presentó en 2014 por parte del Ministerio de Justicia el Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal, el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológicas, que es considerado por el Dictamen n.º 97/2015, de 5 de marzo, del Consejo de Estado como «un avance respecto de la situación anterior, en cuanto colma el vacío normativo existente hasta ahora»¹⁹⁷, si bien el Informe del CGPJ de 12 de enero de 2015 al citado Anteproyecto contiene una opinión un tanto más restrictiva acerca de la ejecución en España de las Sentencias del TEDH, negando que la solución venga de la mano del recurso de revisión o del de nulidad de actuaciones¹⁹⁸.

Una solución provisional y genérica esta cuestión vino de la mano del Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda del TS de 21 de octubre de 2014, en el cual se dispuso que «en tanto no exista en el ordenamiento jurídico una expresa previsión legal para la efectividad de las sentencias dictadas por el TEDH que aprecien la violación de un derecho fundamental del condenado por los Tribunales españoles, el recurso de revisión del Art. 954 LECrim cumple este cometido»^{199 200}.

De acuerdo con Delgado Muñoz, «el caso Del Río Prada c. España, sin embargo, supuso un punto de inflexión y fue determinante para que el Poder Legislativo procediera sin mayor dilación a abordar la reforma legislativa procesal cuyos trabajos no se demoraron»²⁰¹, de acuerdo con las reclamaciones que en esta

¹⁹⁷ Dictamen del Consejo de Estado n.º 97/2015, de 5 de marzo.

¹⁹⁸ En concreto, el Informe se expresa de la siguiente forma: «tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional dan por sentado que las Sentencias del Tribunal Europeo tienen naturaleza declarativa, careciendo de fuerza ejecutiva en el ordenamiento interno —por más que, conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1 del Convenio de Roma, los Estados parte tengan la obligación de acatarlas—, y que los Estados parte en el Convenio no vienen obligados por sus preceptos a adoptar procedimientos de ejecución destinados a la revisión de sentencias firmes o a la reapertura de los procedimientos cuestionados, concluyendo que no existen cauces procesales adecuados para la ejecución de las Sentencias europeas, al no servir a tal efecto la nulidad de actuaciones ni el procedimiento de revisión: en el primer caso, porque la nulidad de actuaciones a que se refiere el art. 240 LOPJ no permite anular sentencias penales firmes, y en el segundo, porque los motivos legales que fundamentan la revisión son estrictos y entre ellos no cabe interpretar que las Sentencias europeas puedan ser entendidas a estos efectos como un hecho nuevo» (CGPJ, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal, el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológicas, de 12 de enero de 2015, pp. 43-44).

¹⁹⁹ Acuerdo del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda del TS de 21 de octubre de 2014, p. 1.

²⁰⁰ Sobre la base de este Acuerdo, y antes de la reforma legislativa que se abordará en 2015, se aceptó la utilización del recurso de revisión con fundamento en una Sentencia condenatoria procedente de Estrasburgo en diversos casos seguidos ante los tribunales españoles, entre ellos, el Asunto *Almenara Álvarez c. España* (STS 145/2015, de 12 de marzo o el Asunto *Serrano Contreras c. España* (STS 330/2015, de 19 de mayo).

²⁰¹ DELGADO MUÑOZ, L. J., *Op. cit.*, p. 269.

dirección se venían produciendo desde el ámbito jurisdiccional por parte sobre todo del TC y del TS.

En este sentido, será la reforma en la legislación procesal vigente introducida por la LO 7/2015, de 21 de junio, la que ofrezca la solución definitiva a la problemática de la ejecución en España de las Sentencias del TEDH y ponga fin a una situación de inseguridad jurídica que podría llevar a situaciones poco deseadas para el Estado español en su conjunto. Guillén López asevera a este respecto que «puede entenderse así que, la ley 7/2015 se hiciera finalmente imperiosa tras la corrección por el TEDH de la doctrina Parot y, cuando al socaire de la inexistencia de mecanismo específico para ejecutar una sentencia que afectaba a una cuestión tan sensible como las condenas por terrorismo, comenzaban a esgrimirse con creciente fuerza argumentos como la subsidiariedad del mecanismo previsto por el Convenio, o la sujeción exclusiva del juez a la ley interna»²⁰². Dicha modificación legislativa ha tratado de implementar una vía procesal concreta y específica de integración de tales sentencias en el ordenamiento español, cuya actuación fundamental ha sido «incorporar un nuevo Art. 5 bis a la LOPJ en virtud del cual se podrá interponer recurso de revisión ante el TS contra una resolución judicial firme en respuesta a una sentencia condenatoria del TEDH»²⁰³. En definitiva, se decantó el legislador español por introducir como nuevo motivo para interponer un recurso de revisión contra sentencias firmes dictadas por el TS, la existencia de una sentencia procedente del TEDH que constata la vulneración por parte de España de un derecho reconocido y garantizado en el CEDH. En este sentido, el citado Art. 5 bis LOPJ preceptúa que:

«Se podrá interponer recurso de revisión ante el Tribunal Supremo contra una resolución judicial firme, con arreglo a las normas procesales de cada orden jurisdiccional, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, siempre que la violación, por su naturaleza y gravedad, entrañe efectos que persistan y no puedan cesar de ningún otro modo que no sea mediante esta revisión».

Según lo expuesto por Delgado Muñoz, «el cauce procesal escogido por el legislador no es una cuestión baladí. El recurso de revisión penal [extensible a los restantes órdenes jurisdiccionales] es una vía de impugnación que se refiere a

²⁰² GUILLÉN LÓPEZ, E.: «Ejecutar en España las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una perspectiva de Derecho constitucional Europeo» en *Teoría y Realidad constitucional*, n.º 42, 2018, p. 367.

²⁰³ MONTESINOS PADILLA, C.: «El recurso de revisión como cauce de ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo: pasado, presente y futuro» en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, N.º 10, abril-septiembre de 2016, p. 108.

sentencias firmes y, por lo tanto, inatacables mediante la utilización de recursos ordinarios o extraordinarios, por gozar de los efectos de la cosa juzgada»²⁰⁴. Se conseguía así garantizar la seguridad jurídica, al proporcionar a las víctimas de una vulneración de sus derechos achacable al Estado español una vía genérica y sistemática a través de la cual hacer valer en España la sentencia de Estrasburgo constatadora de dicha violación. La propia Exposición de Motivos de la LO 7/2015, de 21 de julio, reconocía que la introducción de este nuevo motivo para interponer el recurso de revisión «incrementa, sin lugar a dudas, la seguridad jurídica en un sector tan sensible como el de la protección de los derechos fundamentales, fundamento del orden político y de la paz social», al tiempo que «persigue fundamentalmente mantener, en la medida de lo posible, el necesario equilibrio entre las exigencias de justicia y seguridad jurídica»²⁰⁵.

Sobre la base de este nuevo Art. 5 bis LOPJ se produjeron sendas modificaciones en las leyes de procedimiento de los distintos órdenes jurisdiccionales, con el objetivo de abrir en ellos un nuevo motivo para el recurso de revisión de sentencias firmes, de acuerdo con Montesinos Padilla, quien afirma que «sus disposiciones finales segunda y cuarta [de la LO 7/2015, de 21 de julio], han modificado, respectivamente, la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil»²⁰⁶; y con Simarro Pedreira, el cual defiende que «en la DF tercera se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa [...] con la salvedad del orden penal, en el que el nuevo motivo del recurso de revisión se incluyó mediante Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LECrim en su Art. 954.3»²⁰⁷.

Por último, conviene remarcar el hecho de que existe un Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2020 que incorporaría modificaciones específicas al régimen de revisión de sentencias penales firmes, como por ejemplo, en el ámbito de la nomenclatura, en el cual «el anteproyecto abandona la denominación de recurso [...] y el Capítulo I del Título V (<<La revisión de sentencias firmes>>) lleva la siguiente rúbrica: <<El juicio de revisión>>»²⁰⁸, asumiéndose así por parte del legislador la doctrina tanto del TC como del TS relativa al carácter y naturaleza de la revisión de sentencias firmes, puesto que estos órganos jurisdiccionales se han mostrado tradicionalmente reacios a denominar a este mecanismo de impugnación “recurso” dadas las connotaciones que ello podría tener en la práctica (como, por ejemplo, llegar a considerar al TEDH una instancia más en el sistema judicial español). En este sentido se pronuncian, entre otras, la STC n.º 240/2005, de 10

²⁰⁴ DELGADO MUÑOZ, L. J., *Op. cit.*, p. 270.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ MONTESINOS PADILLA, C., *Op. cit.*, p. 108.

²⁰⁷ SIMARRO PEDREIRA, M.: «El nuevo motivo del recurso de revisión (especial referencia en el Orden Jurisdiccional Penal)» en *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n.º 3, 2016, pp. 38-39.

²⁰⁸ DELGADO MUÑOZ, L. J., *Op. cit.*, p. 281.

de octubre, al afirmar que «a pesar de que la Ley de Enjuiciamiento Criminal califique como recurso a la revisión, en puridad no estamos ante una reivindicación relativa al acceso a los sucesivos recursos sino que se trata más bien de una vía de impugnación autónoma que [...] se aproxima más a la del acceso a la jurisdicción que a la del acceso a los recursos»²⁰⁹; o la STS n.º 111/2015, de 26 de febrero, en la que se califica la revisión como «remedio extraordinario, contra sentencias firmes de contenido condenatorio que tiene por objeto, siempre en beneficio del reo, la anulación de tales resoluciones en algunos casos concretos de manifiesta injusticia»²¹⁰, junto con el ATS de 14 de marzo de 2017, en el cual se define como «un proceso autónomo tendente a rescindir o romper la firmeza de una sentencia. No es un último recurso, sino un proceso diferente que solo cabe promover al amparo de las causas tasadas enumeradas en el art. 954 LECrim». Por otro lado, en cuanto al contenido de la revisión, «la regulación no varía de la dispuesta por la Ley 41/2015. Ahora bien, se regula con mayor concreción el procedimiento, los requisitos para su admisión, la celebración de la vista, el contenido de la revisión y sus efectos»²¹¹. En este sentido, lo que se pretende con la interposición del “remedio” de la revisión, sería la declaración de nulidad de la sentencia que se recurre, esto es, la cesación de sus efectos jurídicos (y, según el caso, la reparación de los daños causados), pero para evitar situaciones que vulneren el principio de justicia, se retrotraen las actuaciones al momento del proceso en el cual se considera que se ha procedido a la violación del derecho conculcado (según siempre la STEDH que sirva de base a la impugnación).

²⁰⁹ STC n.º 240/2005, de 10 de octubre, FJ 5.

²¹⁰ STS n.º 111/2015, de 26 de febrero, FJ 1, p. 2.

²¹¹ DELGADO MUÑOZ, L. J., *Op. cit.*, p. 282.

Capítulo V

CONCLUSIONES

El surgimiento y la consolidación de las OOII a lo largo del último siglo y durante la centuria actual han configurado un nuevo paradigma en las Relaciones Internacionales, en las que los Estados ya no se desenvuelven en el panorama internacional como sujeto exclusivo del Derecho de gentes. Muchas de esas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en cuanto al desarrollo y garantía de los Derechos Humanos que hace que los Estados que se adhieren a los tratados constitutivos de las mismas o participan en su constitución asuman una serie de compromisos internacionales relacionados con el respeto y la promoción de los Derechos Humanos y con el cumplimiento de dichos tratados internacionales. De dicha simbiosis entre el Estado y las OOII nacen evidentes ventajas, como pudiera ser una elevación del estándar mínimo de los Derechos Humanos, que afecta al contenido y al alcance de los mismos, y la extensión a todos los lugares del planeta de unos mayores niveles de protección de dichos derechos, por ende, de la democratización.

Sin embargo, esta relación no siempre es fácil, ya que en ocasiones pueden chocar, y de hecho chocan, los objetivos perseguidos por los organismos encargados de la vigilancia y del cumplimiento de los Tratados Internacionales sobre derechos humanos con los intereses perseguidos por los Estados que forman parte de ellos. Y es en este ámbito donde destaca la problemática relativa a la aplicación por parte de los Estados de los Dictámenes o resoluciones no expresamente obligatorias (en virtud de los tratados internacionales que las regulan) que emanan de esos Comités, en especial dentro del Sistema de Naciones Unidas, cuya competencia para dictar esas decisiones ha sido previamente reconocida por el Estado en cuestión de forma expresa, y sus efectos en el orden interno de los Estados. Se han producido también en el pasado estos problemas de ejecución de resoluciones, incluso de aquéllas obligatorias según los tratados internacionales que contemplan al órgano que las emite, en el ordenamiento jurídico español,

en particular en el caso de las sentencias del TEDH que condenan a España por vulneración de los derechos reconocidos en el CEDH.

Este problema viene dado, en gran medida, por la ausencia de regulación a nivel constitucional y legal en los países afectados de cauces específicos de aplicación de tales resoluciones y de la delimitación de sus efectos, lo cual puede llegar a generar graves situaciones de inseguridad jurídica al no existir un medio interno expresamente previsto para hacer valer una resolución internacional en la que se constate que el Estado en cuestión ha vulnerado los derechos humanos de un individuo y que puede afectar, y en realidad afectan, a sentencias firmes de los tribunales nacionales contra las que no cabe recurso alguno por la importancia de la regla del agotamiento de los recursos internos que rige en este ámbito. Como se ha tratado de explicar a lo largo de este trabajo, este es un problema que afecta a España especialmente, si bien no de forma exclusiva, ya que en el mundo son pocos los textos constitucionales que contemplan una solución al mismo, pues solo las Constituciones de Países Bajos y de Portugal han entrado a regular esta materia.

Se decía que el alcance que en este sentido tiene el Art. 96 CE es limitado, dado que el mencionado precepto se centra en la recepción de las normas convencionales en el Ordenamiento jurídico español, dejando de lado la cuestión de cómo han de integrarse en el Derecho nacional esas resoluciones de los organismos de la ONU y las sentencias del TEDH, si bien se alega en algunos casos que dichas resoluciones, al estar contemplada su emisión por el tratado constitutivo, el cual ha entrado a formar parte del derecho español previa publicación del mismo en el BOE, formarían también parte del Derecho interno siendo directamente invocables ante la jurisdicción interna. Sin embargo, debe rechazarse esta postura ya que una cosa es la integración del tratado internacional en el ordenamiento español tras su publicación oficial y otra cosa bien distinta es que este mismo hecho permita que los dictámenes que a la luz del tratado pueden emitir esos comités de garantía o esos organismos jurisdiccionales internacionales sean considerados derecho interno y empleados, sin regulación ninguna, como vía para solicitar la revisión de sentencias firmes. Cuestión distinta es el papel que jugaría en este sentido el Art. 10.2 CE, expuesto en las páginas anteriores.

Todo ello ha hecho que hayan tenido que ser, en el caso de España, los órganos del Estado encargados de dichas cuestiones los que hayan definido el sentido y el alcance que ha de dársele a una resolución de un Comité de Naciones Unidas en la que se declara que España ha vulnerado un derecho recogido en la Convención que lo instituye y la cual le arroga esa competencia, pero también a las Sentencias del TEDH en tanto en cuanto no existía un mecanismo para hacerlas valer en España (esto es, hasta el año 2015). De un lado, los altos tribunales españoles (principalmente el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional) han mantenido una línea jurisprudencial de la cual se han hecho eco otros órganos del Estado, tales como el Consejo de Estado o el propio Gobierno de la Nación, y que pasa

por negar eficacia jurídica vinculante a estos dictámenes de los órganos de Naciones Unidas en aras de proteger los principios de firmeza de las sentencias y de eficacia de cosa juzgada sobre la base de defender que ni tan siquiera en los tratados constitutivos de dichos Comités se afirma la eficacia jurídica vinculante de las resoluciones en cuestión. Parecía que estas posturas habían sido dejadas atrás tras la STS n.º 1263/2018, de 17 de julio, si bien con la publicación de la STS n.º 1/2020, de 12 de febrero, las aguas vuelven al cauce de negar que un Dictamen internacional que declare que España ha vulnerado derechos humanos sirva de base para plantear reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado o como un motivo del recurso extraordinario de revisión de sentencias, ni que tengan valor jurídico alguno. Ese choque de intereses anteriormente aludido se muestra aquí con toda su magnitud, ya que se enfrentan los principios procesales básicos de todo Estado de Derecho con la desprotección que se genera a las víctimas de una conculcación de los Derechos Humanos cuando se les niega en el orden interno la restitución en su derecho o la reparación de los daños y perjuicios.

En cuanto a las Sentencias del TEDH, la línea argumental de las altas instancias jurisdiccionales españolas (que fueron también las encargadas de afrontar la ausencia de regulación en este ámbito) se mostró hasta 2015 fuertemente dividida, manifestando incluso opiniones contradictorias entre sí sobre si las sentencias de Estrasburgo debían aplicarse o no en España, y, en caso afirmativo, cuál debía ser el método procesal empleado para su ejecución interna, habida cuenta de que aquéllas recaen siempre cuando existe una sentencia interna con firmeza y que ello afectaría al principio de *res iudicata*. La opción final (tras muchos casos de condenas a España por parte del TEDH) que adoptó el legislador español a través de la modificación de la legislación procesal *ex* LO 7/2015, de 21 de julio, ha resuelto la problemática relativa a la ejecución en España de las STEDH mediante la vía de un nuevo motivo para el recurso de revisión de sentencias firmes que permite acudir a recurrirlas ante el TS sobre la base de una STEDH que declara la violación por parte del Estado español de un derecho recogido en el Convenio. Sin embargo, la cuestión permanece a la espera de una solución que parece no llegar en cuanto a los dictámenes de los comités del Sistema ONU.

De esta cuestión, como no podía ser de otra manera, se ha hecho eco una doctrina iusinternacionalista que se muestra fuertemente dividida en cuanto a los posibles remedios para solventar este grave problema que, en definitiva, llega incluso a dejar en evidencia a España ante las instancias internacionales. Las soluciones van desde el no hacer nada, es decir, seguir negando sistemáticamente eficacia jurídica a los Dictámenes de los Comités de Naciones Unidas hasta la más ambiciosa de las reformas constitucionales para adaptar el texto de la Constitución a las nuevas realidades dentro de este ámbito, pasando por soluciones intermedias en las que se introduzcan reformas legales expresas que permitan la coherencia del ordenamiento jurídico y unas mejores relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno a través de mecanismos que aseguren un equi-

librio entre los principios de protección de las víctimas y de cosa juzgada (como pudiera ser la extensión del recurso de revisión para la ejecución de sentencias del TEDH a estos dictámenes). Pero el asunto no es de fácil solución.

Lo que no parece lógico es afirmar la naturaleza jurídica vinculante de la absoluta totalidad de estas resoluciones de todos los comités actuales y, por qué no, potenciales, en el orden interno sin tan siquiera acometer una reforma legal que permita establecer un mecanismo reglado en el que se disponga el cauce para hacer efectivos tales dictámenes, o de algunos de ellos, porque el mismo hecho de ejecutar internamente (o mejor dicho, instar su ejecución) una resolución de un Comité sin procedimiento previsto alguno produce, inevitablemente, la misma inseguridad jurídica o más que la que produce la vulneración de un derecho humano y la negativa por parte del Estado de reparar dicha situación, y ello se debe, en definitiva, a que no se pueden inventar vías o usar recursos cuya utilización no está expresamente regulada.

En definitiva, de lo que se trata aquí es de proteger los derechos humanos y de garantizar el cumplimiento de los principios procesales básicos del ordenamiento jurídico, y es en ese pretendido equilibrio donde se encuentra la solución, la cual ha de ser, evidentemente, plasmada en el ordenamiento jurídico vigente y lo más respetuosa posible con ambas esferas. Sin embargo, es de remarcar el hecho de que no existen visos de que el problema sea resuelto en el corto plazo, ni aún en el medio, dada la ausencia de voluntad política para llevar a cabo estas reformas y la dificultad del problema. Mientras tanto, todo apunta a que los órganos del Estado, en ausencia de iniciativas legislativas por parte del poder político, seguirán negando eficacia jurídica a los Dictámenes de los Comités de Naciones Unidas garantes de los Derechos Humanos y que se seguirán produciendo vulneraciones por parte del Estado español, como ocurría en su momento con las STEDH. Pero esto es solamente una conjetura, el tiempo dirá.

BIBLIOGRAFÍA

ABRIL STOFFELS, R.: «The “effectiveness” of CEDAW Committee Decisions: Angela Gonzalez Carreño v. Spain» en *The Spanish Yearbook of International Law*, n.º 19, 2015, pp. 365-372.

ALCÁZER GUIRAO, R.: «La “Doctrina Parot” ante Estrasburgo: Del Río Prada c. España (STEDH 10.7.2012, n.º 42750/09). Consideraciones sobre la aplicación retroactiva de la jurisprudencia y la ejecución de las sentencias del TEDH» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 43, septiembre/diciembre (2012), pp. 929-952.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P.: *Sistema de Derecho Internacional Público*. Navarra, Aranzadi Thomson Reuters, 2020.

BASE DE DATOS DE LOS ÓRGANOS DE TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS:
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=163&Lang=SP

BOU FRANCH, V.: «Las comunicaciones individuales contra España presentadas en el Comité de Derechos Humanos y su incidencia en el Derecho español». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, pp. 17-64.

BUJOSA VADELL, L. M.: *Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el ordenamiento español*. Madrid, Tecnos, 1997.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal, el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológicas*, de 12 de enero de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3BH7zVz>

DE JUAN CASADEVALL, J.: La problemática ejecución de sentencias del TEDH en el Derecho Español» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 66, tercer cuatrimestre, 2015, pp. 93-136. DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/66/512>

DELGADO MUÑOZ, L. J.: «La ejecución de las sentencias del TEDH y el actual recurso de revisión penal: cinco años de vigencia» en *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 70/1, enero-junio 2022, pp. 253-283.

DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª edición, Madrid, Tecnos, 2013.

ESCOBAR HERÁNDEZ, C.: «Sobre la problemática determinación de los efectos jurídicos internos de los “Dictámenes” adoptados por Comités de Derechos Humanos. Algunas reflexiones a la luz de la STS 1263/2018, de 17 de julio» en *Revista Española de Derecho Internacional: Práctica Española de Derecho Internacional*, Vol. 71/1, enero-junio 2019, Madrid. pp. 241-250.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: «La obligación del Estado de reconocer y aceptar los efectos jurídicos de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, pp. 237-277.

FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F.; SÁNCHEZ LEGIDO, A.; ORTEGA TEROL, J. M.; FORCADA BARONA, I.; MARTÍNEZ CARMENA, M.; BALLESTEROS MOYA, V.: *Curso de Derecho Internacional Público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.

GUILLÉN LÓPEZ, E.: «Ejecutar en España las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una perspectiva de Derecho constitucional Europeo» en *Teoría y Realidad constitucional*, n.º 42, 2018, pp. 335-370.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «La aplicación en España de los dictámenes de comités internacionales: la STS 1263/2018, un importante punto de inflexión» en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, octubre de 2018, Vol. 10, n.º 2, pp. 863-851. ISSN 1989-4570 - www.uc3m.es/cdt - DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2018.4406>

GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Reflexiones sobre la ejecución en España de los dictámenes de los comités de control creados por los tratados sobre Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, pp. 279-297.

JUSTE RUIZ, J.; CASTILLO DAUDÍ, M.; BOU FRANCH, V.: *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 2ª Edición, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Las penumbras de la recepción de tratados: los actos de las Organizaciones Internacionales» en DÍEZ-HOCHLEITNER et al. [Edit.] (2018): *Principios y justicia en el Derecho Internacional. Libro Homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 195-203.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Efectos de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Derecho Español» en *Revista Española de Derecho Internacional*. ISSN 0034-9380, 1985, Vol. 37, n.º 2, pp. 355-376.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «La protección de los Derechos Humanos en la Constitución Española (Comentario al Artículo 10.2)» en el *Boletín Informativo de la International Law Association (Sección Española)*, n.º 9, marzo de 1982, pp. 2-26.

LÓPEZ MARTÍN, A. G.: «La doctrina del Consejo de Estado sobre los efectos jurídicos de los Dictámenes de los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, pp. 171-200.

LOUSADA AROCHENA, J. F.: «El Caso González Carreño contra España» en *AEQUALITAS*, 2015 (n.º 37). pp. 6-15. ISSN: 1575-3379

MONTESINOS PADILLA, C.: «El recurso de revisión como cauce de ejecución de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo: pasado, presente y futuro» en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. ISSN 2253-6655, N.º 10, abril-septiembre de 2016, pp. 98-113.

OFICINA del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/es/instruments-and-mechanisms>

PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 24ª Edición, Madrid, Tecnos, 2020.

RECOMENDACIÓN General n.º 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer adoptado en su 11º período de sesiones (1992). *Violencia contra la mujer*.

RESPUESTAS a la Lista de cuestiones (CCPR/C/ESP/Q/5): que deben abordarse al examinar el quinto Informe Periódico del Gobierno de España (CCPR/C/ESP/5), de 14 de octubre de 2008 [CCPR/C/ESP/Q/5/Add.1].

RIPOL CARULLA, S.: *El sistema europeo de protección de los derechos humanos y el Derecho español*, Barcelona, Atelier, 2007.

RIPOL CARULLA, S.: «Las decisiones de los órganos de tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el Derecho Español». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional* (pp. 201-233). Madrid, Dykinson, 2020, pp. 201-233.

RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J.: *La recepción de las resoluciones obligatorias de las Organizaciones Internacionales intergubernamentales en el Ordenamiento Jurídico español*, Madrid, Tecnos, 1996.

RUIZ MIGUEL, C.: «La STEDH sobre la doctrina Parot y el problema de la ejecución de las sentencias del TEDH» en *La tutela multinivel del principio de legalidad penal* (Editores: PÉREZ MANZANO, M, Y LASCURAIN, J.A.). Ed. Marcial Pons, 2016, pp. 377-408.

SÁIZ ARNÁIZ, A.: «Artículo 10.2. La interpretación de los Derechos Fundamentales y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos» en RODRÍGUEZ-PINERO, M. Y CASAS BAAMONDE M.E. [Directores]: *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo 1, Conmemoración del XL Aniversario de la Constitución. Editado por Fundación Wolters Kluwer, BOE, TC y Ministerio de Justicia, Madrid, 2018, pp. 230-254.

SIMARRO PEDREIRA, M.: «El nuevo motivo del recurso de revisión (especial referencia en el Orden Jurisdiccional Penal» en *Revista Jurídica de la Universidad de León*, n.º 3, 2016, pp. 25-74.

SORIA JIMÉNEZ, A.: «Algunas reflexiones en torno a la ejecución de las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos» en *Anuario Español de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, 1995, Vol. 11.

TORRES PÉREZ, A.: «Fuentes Bobo y la infra-ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en España» en *Revista Española De Derecho Europeo*, n.º 21, 2007, pp. 145–169.

VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B.: «La STS (sala Especial) 1/2020, de 12 de febrero: ¿Es el recurso de revisión una vía útil para dotar de efectividad a los dictámenes adoptados por los comités de Derechos Humanos?», en *Revista Española de Derecho Internacional: Práctica Española de Derecho Internacional Público, Studies on Spanish International Law Practice*», Vol 73/1, enero-junio 2021, Madrid. pp. 353-359.

VILLÁN DURÁN, C.: «El valor jurídico de las decisiones de los órganos establecidos en tratados de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos». En FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. [Coord.]: *Los efectos jurídicos en España de las decisiones de los órganos internacionales de control en materia de Derechos Humanos de naturaleza no jurisdiccional*. Madrid, Dykinson, 2020, pp. 99-123.

Legislación y normativa internacional

ANTEPROYECTO de Ley Orgánica del Poder Judicial, de 4 de abril de 2014. Ministerio de Justicia. En *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, n.º Extra 1, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3U8q0cP>

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados (VII Legislatura). Serie D: General, 7 de junio de 2002, n.º 365.

CONSTITUCIÓN de la República portuguesa, de 2 de abril de 1976. Disponible en: <https://bit.ly/3nT9AFq>. Congreso de los Diputados de España.

CONSTITUCIÓN del Reino de los Países Bajos, de 2018. Ministerio del Interior y de Relaciones del Reino. Disponible en: <https://bit.ly/3b99kNn>.

CONSTITUCIÓN Española de 1978, (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978) [BOE-A-1978-31229] Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

CONVENCIÓN sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, (Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Disponible en: <https://bit.ly/3xQvpdm>

CONVENIO para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, (Convenio Europeo de Derechos Humanos - CEDH).

LEY 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014. [BOE-A-2014-12326]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/11/27/25/con>

LEY 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. BOE n.º 167, de 14 de julio de 1998 [BOE-A-1998-16718]

LEY 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE n.º 285, de 27 de noviembre de 1992 [BOE-A-1992-26318]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>

LEY ORGÁNICA, 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. BOE n.º 239, de 5 de octubre de 1979 [BOE-A-1979-23709]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2/con>

LEY ORGÁNICA, n.º 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985 [BOE-A-1985-12666]. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6/con>

LEY ORGÁNICA N.º 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE n.º 174, de 22 de julio de 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/07/21/7>

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas n.º 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

PROPUESTA de Reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por la Comisión Institucional creada por Acuerdo de Consejo de Ministros, de 2 de marzo de 2012, para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de demarcación y planta judicial.

REAL DECRETO de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim). Gaceta de Madrid n.º 260, de 17 de septiembre de 1882 [BOE-A-1882-6036]. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/(1)/con)

REAL DECRETO, de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid n.º 206, de 25 de julio de 1889. [BOE-A-1889-47763]. Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/rd/1889/07/24/(1)/con).

RESOLUCIÓN, de la Asamblea General de Naciones Unidas n.º A/54/4, de 6 de octubre de 1999.

Jurisprudencia

ACUERDO del Pleno no Jurisdiccional de la Sala Segunda del TS. de 21 de octubre de 2014.

ACUERDO del Pleno No Jurisdiccional del TS. de 12 de noviembre de 2013.

AUTO de la Audiencia Nacional n.º 62/2013, de 22 de octubre.

AUTO del Tribunal Constitucional n.º 260/2000, de 13 de noviembre [ECLI:ES:TC:2000:260A]. Disponible en: <https://bit.ly/3usk2Gu>

AUTO del Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal) n.º 1773/2004, de 16 de febrero de 2004 [ECLI:ES:TS:2004:1773A]. Disponible en: <https://bit.ly/2SvG-MHA>

AUTO del Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal) n.º 3620/2016, de 25 de abril de 2016 [ECLI:ES:TS:2016:3620A]. Disponible en: <https://bit.ly/3uufbob>

AUTO del Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal) n.º 8958/2001, de 14 de diciembre de 2001 [ECLI:ES:TS:2001:8958A]. Disponible en: <https://bit.ly/3o5i-0Kd>

AUTO del Tribunal Supremo (Sala Segunda, de lo Penal), de 15 de febrero de 2005 [JUR/2005/73200]. Disponible en: <https://bit.ly/3h7EXLe>

AUTO del Tribunal Supremo, de 14 de marzo de 2017.

AUTO del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2000.

AUTO del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2004.

DECISIÓN del Comité de Derechos Humanos, de 20 de julio de 2000 (69º período de sesiones). Comunicación n.º 701/1996 [CCPR/C/69/D/701/1996]. Disponible en: <https://bit.ly/3enj1de>.

DICTAMEN del Comité, para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (58º período de sesiones), de 18 de julio de 2014. Comunicación núm. 47/2012. [CEDAW/C/58/D/47/2012]. Disponible en: <https://bit.ly/3vRB8Op>

PROVIDENCIA del TC, de 31 de enero de 1994.

SENTENCIA de la Audiencia Nacional, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º 1365/2006, de 30 de marzo de 2006 [ECLI:ES:AN:2006:1365]. Disponible en: <https://bit.ly/3b5pzev>

SENTENCIA de la Audiencia Nacional, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º 2414/2009, de 5 de mayo de 2009 [ECLI:ES:AN:2009:2414]. Disponible en: <https://bit.ly/3f1323E>.

SENTENCIA de la Audiencia Nacional, (Sala de lo Contencioso-Administrativo) n.º 1538/2013, de 10 de abril de 2013 [ECLI:ES:AN:2013:1538]. Disponible en: <https://bit.ly/3o4KDak>

SENTENCIA del Tribunal Constitucional, (Pleno), n.º 91/2000, de 30 de marzo [ECLI:ES:TC:2000:91]. Disponible en: <https://bit.ly/3b7y5cI>.

SENTENCIA del Tribunal Constitucional, (Sala Primera) n.º 116/2006, de 24 de abril de 2016 [ECLI:ES:TC:2006:116]. Disponible en: <https://bit.ly/33BnPW1>

SENTENCIA del Tribunal Constitucional, (Sala Primera) n.º 70/2002, de 3 de abril de 2002, BOE n.º 99, suplemento, de 25 de abril de 2002 (pp. 8-19). [ECLI:ES:TC:2002:70]. Disponible en: <https://bit.ly/3nSLc6V>

SENTENCIA del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) n.º 41/2006, de 13 de febrero de 2016 [ECLI:ES:TC:2006:41]. Disponible en: <https://bit.ly/3eoxfKT>

SENTENCIA del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) n.º 38/1981, de 23 de noviembre [ECLI:ES:TC1981:38]. Disponible en: <https://bit.ly/3nWuXFY>.

SENTENCIA del Tribunal Constitucional n.º 197/2006, de 3 de julio [BOE n.º 185. Suplemento, de 4 de agosto de 2006]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-2006-14159.

SENTENCIA del Tribunal Constitucional n.º 240/2005, de 10 de octubre (BOE n.º 273, de 15 de noviembre de 2005) [ECLI:ES:TC:2005:240]. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5500>

SENTENCIA del Tribunal Constitucional n.º 245/1991, de 16 de diciembre [BOE n.º 13. Suplemento, de 15 de enero de 1992]. Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/docs/BOE/BOE-T-1992-683.pdf>

SENTENCIA del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala) de 21 de octubre de 2013 (Asunto *Del Río Prada c. España*). Disponible en: <https://ep.0.epimg.net/descargables/2013/10/21/766054204e2d862062f63db80a56b1d2.pdf>

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala de lo Militar) n.º 8722/2001, de 9 de noviembre de 2001 [ECLI:ES:TS:2001:8722]. [RJ/2001/10244]. Disponible en: <https://bit.ly/3f0NuNc>.

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala especial del Art. 61 LOPJ) n.º 1/2020, de 12 de febrero de 2020 [ECLI: ES:TS:2020:401]. Disponible en: <https://bit.ly/3nUMwX5>

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) n.º 507/2016, de 6 de febrero de 2015 [ECLI:ES:TS:2015:507]. Disponible en: <https://bit.ly/3nUpake>

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) n.º 953/2011, de 9 de marzo de 2011 [ECLI:ES:TS:2011:953]. Disponible en: <https://bit.ly/3enOwDL>

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala tercera, de lo Contencioso-Administrativo) n.º 2496/2015, de 8 de junio de 2015 [ECLI:ES:TS:2015:2496]. Disponible en: <https://bit.ly/2PWonZZ>

SENTENCIA del Tribunal Supremo (Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo) n.º 1263/2018, de 17 de julio de 2018. [ES:TS:2018:2747]. Disponible en: <https://bit.ly/3xTQbsI>

SENTENCIA del Tribunal Supremo n.º 111/2015, de 26 de febrero [ECLI:ES:TS:2015:764]. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>

SENTENCIA del Tribunal Supremo n.º 197/2006, de 28 de febrero [ECLI:ES:TS:2006:753]. Disponible en: <https://vlex.es/vid/acumulacion-conden-nas-sucesivo-penas-70-20363680>

Doctrina del Consejo de Estado

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 1306/2013, de 20 de febrero. Procedencia: EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Disponible en: <https://bit.ly/2QZ6QKK>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 1955/2010, de 2 de diciembre de 2010. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3vVskal>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 26/2013, de 23 de mayo de 2013. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3eZgvcd>.

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 318/2015, de 11 de junio. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3xL4bEW>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 3353/2001, de 21 de marzo de 2002. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3flsi9Y>.

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 425/2017, de 28 de septiembre de 2017. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3vOQz9R>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 431/2007, de 26 de abril de 2007. Procedencia: JUSTICIA. Disponible en: <https://bit.ly/3nV6lxx>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 526/2010, de 29 de abril de 2010. Procedencia: INTERIOR. Disponible en: <https://bit.ly/3tsQiIf>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 97/2015, de 5 de marzo (JUSTICIA). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-97>

DICTAMEN del Consejo de Estado n.º 984/1993, de 9 de septiembre de 1993. Procedencia: ASUNTOS EXTERIORES. Disponible en: <https://bit.ly/3txzbVR>

INFORME del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008. Disponible en: <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf>

ANEXO DE ABREVIATURAS

AN:	Audiencia Nacional
Art.:	Artículo
AAN:	Auto de la Audiencia Nacional
ATC:	Auto del Tribunal Constitucional
ATS:	Auto del Tribunal Supremo
BOE:	Boletín Oficial del Estado
Cc:	Código Civil
CCT:	Comité contra la Tortura
CDESC:	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDF:	Comité contra la Desaparición Forzada
CDH:	Comité de Derechos Humanos
CDN:	Comité de los Derechos del Niño
CE:	Constitución Española (de 1978)
CEDAW-CEDCM:	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CEDR:	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CGPJ:	Consejo General del Poder Judicial
CPCD:	Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad
CSNU:	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
CTMF:	Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
DIP:	Derecho Internacional Público
DUDH:	Declaración Universal de los Derechos Humanos
FJ:	Fundamento Jurídico
LECrim:	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LJCA:	Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LO:	Ley Orgánica
LOPJ:	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOAI:	Ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales
OI:	Organización Internacional
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OOII:	Organizaciones Internacionales
PIDCP:	Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
Res.:	Resolución
RG:	Recomendación General

SAN:	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TC:	Tribunal Constitucional
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIPAY:	Tribunal Internacional Penal para la Antigua Yugoslavia
TS:	Tribunal Supremo



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

D./Dña. **Gonzalo Sarrió Ruiz** con DNI/NIE/Pasaporte, 48626028A alumno/a del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática en el curso 2021–2022, como autor/a de la Memoria de Investigación del Máster titulada «**La eficacia en España de las resoluciones de las organizaciones internacionales: especial referencia a los mecanismos de protección convencional de derechos humanos de Naciones Unidas y a las sentencias del TEDH**» y presentada para la obtención del título correspondiente,

DECLARO QUE:

La Memoria de Investigación que presento está elaborada por mí y es original. No copio, ni utilizo ideas, formulaciones, citas integrales e ilustraciones de cualquier obra, artículo, memoria, o documento (en versión impresa o electrónica), sin mencionar de forma clara y estricta su origen, tanto en el cuerpo del texto como en la bibliografía.

Así mismo declaro que los datos son veraces y que no he hecho uso de información no autorizada de cualquier fuente escrita de otra persona o de cualquier otra fuente.

De igual manera, soy plenamente consciente de que el hecho de no respetar estos extremos es objeto de sanciones universitarias y/o de otro orden.

En Madrid, a 17 de septiembre de 2022

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA

