

Año 9 | n° 25

Septiembre-diciembre 2022

ISSN 2386-5776

Comillas Journal of International Relations



Análisis de la militarización del Océano Ártico en base a su importancia en la sociedad internacional del siglo XXI

Posibilidades de un nuevo conflicto por el liderazgo regional en la puerta meridional europea

SUMARIO

Año 9 | nº 25

Septiembre - Diciembre 2022



ARTÍCULOS I ARTICLES

Análisis de la militarización del Océano Ártico en base a su importancia en la sociedad internacional del siglo XXI 1

Analysis of the Militarization of the Arctic Ocean Based on its Importance for the International Society of the 21st Century

Javier López López

CoFoE: un paso (¿en falso?) hacia la (re)politicización de la UE 19

CoFoE: A (False?) Step Towards the (Re)Politicization of the EU

Dennis Sorondo Salazar

Posibilidades de un nuevo conflicto por el liderazgo regional en la puerta meridional europea 32

The Possibility of a New Conflict for the Regional Leadership on Europe's Southern Border

Ricard Suñer Marzari

La retirada española de Irak (2004) y la conciencia de defensa 57

The Spanish Withdrawal from Iraq (2004) and Defence Awareness

Francisco José Gallego Aranda

La Unión Europea ante el reto de la consolidación de su defensa en el s. XXI 71

The European Union Faced with the Challenge of Consolidating Its Defence in the S. 21st

Julio Guinea Bonillo

RECENSIONES I BOOK REVIEWS

La reparación de las víctimas de crímenes internacionales y la Corte Penal Internacional

Carlos Gil Gandía 86

Por Yolanda Alonso Herranz

La nueva era de China: la gran estrategia para el sueño de Xi Jinping

Ander Sierra y Ángel Marrades 88

Por Blanca Marabini San Martín

DIRECTOR DE LA REVISTA I JOURNAL EDITOR 91

CONSEJO DE REDACCIÓN I EDITORIAL BOARD 91

CONSEJO ASESOR I ADVISORY BOARD 91

DIRECTRICES PARA AUTORES I AUTHOR GUIDELINES 92



ANÁLISIS DE LA MILITARIZACIÓN DEL OCÉANO ÁRTICO EN BASE A SU IMPORTANCIA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI

Analysis of the Militarization of the Arctic Ocean Based on its Importance for the International Society of the 21st Century

Javier López López

PwC

E-mail: javilopez@alu.icade.comillas.edu



Autor

En los últimos años se ha despertado un profundo interés por el Océano Ártico a consecuencia del deshielo generado por el cambio climático. La apertura de nuevas rutas comerciales, el descubrimiento de yacimientos energéticos o su posible utilización como punto estratégico en caso de conflicto han llamado la atención de expertos de todo tipo. El potencial de esta región ha venido acompañado desde comienzos de la Guerra Fría de una mayor presencia militar, apuntando a un posible conflicto en un futuro no tan lejano. El siguiente artículo analizará, precisamente, esa posible escalada militar, estudiando la relación existente entre el nivel de militarización en la región y su importancia a nivel económico y estratégico.



Resumen

In the last few years, a deep interest in the Arctic Ocean has arisen because of the melting caused by climate change. The opening of new trade routes, the discovery of energy deposits or their possible use as a strategic point in the event of a conflict, has drawn the attention of experts of all kinds. The potential of this region has been accompanied since the beginning of the Cold War by a greater military presence, pointing to a possible conflict in the not-so-distant future. This paper will, precisely, analyze this possible military escalation, studying the relationship between the level of militarization in the region and its importance at an economic and strategic level.



Abstract

Militarización; realismo; Océano Ártico; geopolítica; doctrina militar.

Militarization; realism; Arctic Ocean; geopolitics; military doctrine.



Key words

Recibido: 01/08/2022. Aceptado: 07/09/2022



Fechas

1. Introducción

Este artículo tiene como principal objetivo comprender e intentar predecir la posibilidad de que tenga lugar un proceso de militarización en el Océano Ártico. Para ello, se realizará un análisis de la riqueza de la región y de sus posibles usos, además de estudiar la evolución de la presencia militar de diferentes actores internacionales en el Ártico. Se tendrá en cuenta también la posición de diferentes Estados, ya que no todos tienen el mismo peso militar en la región ni el mismo nivel de interés. En concreto, se prestará especial atención a dos actores que, actualmente, parecen los más implicados en el proceso: los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia. También se realizará un análisis de la postura de la República Popular China, no solo por su ya reconocida influencia en el panorama geopolítico actual, sino también por lo sorprendente de su postura, al auto declararse “país casi ártico”.

Tal y como se puede entrever, este estudio asume que los actores o unidades políticas implicadas se mueven únicamente por sus intereses, estando guiados por un egoísmo inherente al ser humano. Se ha dado por hecho que, a la hora de intentar predecir la potencial aparición de un conflicto, conviene adoptar una visión del mundo y de las relaciones internacionales más realista, determinando que los actores analizados son unidades políticas con unos intereses fijos y que compiten entre ellos con el fin de obtener una situación más ventajosa.

La hipótesis principal de este artículo es que, a mayor interés de las potencias analizadas por la región del Ártico, mayor será el grado de militarización que alcance dicha región y más altas serán las posibilidades de conflicto. Por ello, tendríamos una variable independiente que sería el nivel de importancia del Ártico para los actores implicados, medible a través de la importancia económica y energética para dicho actor, su cercanía a la región, el potencial de beneficio, la importancia estratégica en caso de conflicto o la importancia comercial. La variable dependiente sería el nivel de militarización alcanzado hasta la fecha, a su vez medible a través del número de bases militares en la región, las declaraciones de altos cargos militares de los diferentes actores, la emisión de una doctrina oficial o el gasto militar destinado específicamente a dicha región.

A mayor interés de las potencias analizadas por la región del Ártico, mayor será el grado de militarización que alcance dicha región

2. Evolución de la importancia del Océano Ártico

2.1. Importancia del Ártico como fuente de recursos naturales

“En septiembre de 2005, la capa de hielo del Ártico se había reducido a su tamaño más pequeño jamás registrado, y los científicos predicen que el deshielo continuo abrirá un mar estacional cinco veces más grande que el Mediterráneo” (Tan et al., 2010). A medida que esto ocurre, una gran cantidad de recursos naturales se encontrarán disponibles para su exploración y explotación. “La U.S. Geological Survey afirma que el 25% de las reservas de gas y petróleo no descubiertas se podrían encontrar en el Ártico” (Tan et al., 2010).

En general la región del Ártico podría contener 90 mil millones de barriles de petróleo sin descubrir, 1,669 billones de metros cúbicos de gas natural y 44 mil millones de barriles de líquidos de gas natural sin descubrir. Por lo tanto, se supone que el Ártico representa alrededor del 13% del petróleo no descubierto, el 30% del gas natural no descubierto y el 20% de los líquidos de gas natural no descubiertos en el mundo. Esto representa alrededor del 22% de

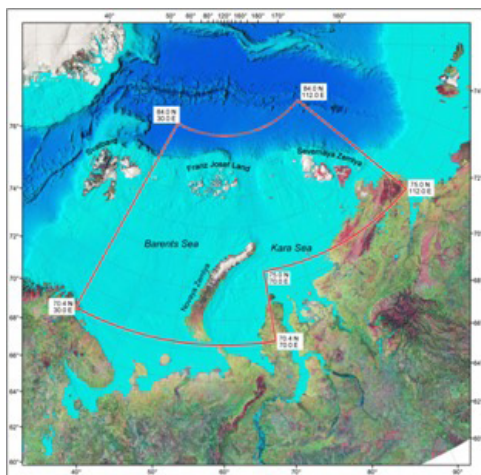
todos los recursos de petróleo y gas técnicamente recuperables no descubiertos en el mundo (Jorgensen-Dahl, 2010).

2.2. Combustibles fósiles y minerales

Rusia es, probablemente, el Estado ártico con más recursos actuales en la zona y, al mismo tiempo, el actor que más se podría beneficiar en futuras exploraciones. “La Cuenca Occidental Siberiana, en donde se concentran los recursos de gas y petróleo, es la segunda cuenca petrolífera más rica del mundo por detrás del Golfo Pérsico” (Yoon et al., 2001). En cuanto a potencial como fuente de recursos, la costa ártica de Rusia es difícilmente comparable con cualquier otra región, ya que este país mantiene una posición líder en cuanto a reservas sin explorar.

Las reservas originales han sido exploradas solo en un 40%, mientras que las reservas no exploradas se estiman en varias docenas de billones de barriles. Estas se sitúan principalmente en Siberia Occidental y en la Placa Continental Rusa. Un gigantesco yacimiento de gas y petróleo también fue descubierto en los mares de Barents y Kara (Yoon et al., 2001) (fig. 1).

Figura 1. Mar de Barents y Mar de Kara



Fuente: ResearchGate.com

Los territorios árticos de Rusia también cuentan con una fuerte presencia de recursos minerales, sobre todo níquel y carbón. En el año 2012, se contaron “25 minas en funcionamiento en el Ártico ruso. Estos incluyen las minas de Norilsk Nickel, una gran empresa minera rusa diversificada, el mayor productor de níquel del mundo y un importante productor de paladio y platino” (Emmerson y Lahn, 2012). Al mismo tiempo, Rusia cuenta con la región de Chukotka, en Siberia Oriental, “que contiene más del 57% de la producción de oro de Rusia” (Yoon et al., 2001).

La Ladera Norte de Alaska, situada en la parte más septentrional del Estado norteamericano, supone actualmente uno de los yacimientos de petróleo más importantes para la industria petrolera americana.

Un total de 14 yacimientos de petróleo se encuentran actualmente en producción en la Ladera Norte con unas reservas comerciales de petróleo que exceden los 17.7 billones de barriles. En

la periferia de los campos de producción, se podrían encontrar 50 yacimientos más cuyo valor podría variar entre 1 y 100 millones de barriles cada uno (Yoon et al., 2001).

En cuanto a la riqueza de esta región como fuente de gas natural, el total de reservas “se estima en 840 billones de metros cúbicos” (Yoon et al., 2001).

En el plano de recursos minerales, uno de los actores que más beneficios podría obtener en el futuro es sin duda Dinamarca, a través de Groenlandia.

Groenlandia ya alberga varias minas, como la mina Seqi Olivine de la empresa sueca LKAB. La apertura de las áreas costeras de Groenlandia al desarrollo, en parte como resultado del cambio climático, ha aumentado la atracción potencial de una variedad de otros proyectos, incluidos oro, platino y metales de tierras raras con aplicaciones de alta tecnología en el depósito de Kvanefjeld. El gobierno de Groenlandia actualmente no permite el desarrollo de los conocidos depósitos de uranio de la isla, aunque su postura sobre la exploración se ha relajado parcialmente recientemente (Emmerson y Lahn, 2012).

2.3. Tierras raras

A pesar de la relevancia de cada uno de estos recursos mencionados (uranio, oro, petróleo y gas, etc.) en la economía mundial, existe un grupo de minerales cuya importancia actual y futura destaca por encima del resto.

Se trata de las denominadas como tierras raras, un grupo único de 17 elementos metálicos de la tabla periódica que exhibe una serie de propiedades especiales, como el magnetismo, luminiscencia y fuerza. Las tierras raras son importantes para varias industrias de alta tecnología, incluyendo las energías renovables y varios sistemas de defensa (Morrison y Tang, 2012).

Una más de las implicaciones a tener en cuenta acerca de la riqueza de tierras raras presente en el Océano Ártico es el duro golpe que supondría para el monopolio que China mantiene actualmente en la producción de estos minerales (“97% de la producción mundial”) (Morrison y Tang, 2012).

De acuerdo con la Agencia Americana de Geología, el Ártico podría contener “yacimientos de tierras raras por valor de un trillón de dólares” (Brodka, 2021). Uno de los territorios que más se podría beneficiar de este grupo de minerales es sin duda Groenlandia.

La compañía de capital chino Greenland Minerals es propietaria de Kvanefjeld, un yacimiento sin desarrollar que contiene lo que se cree que es el segundo depósito más grande del mundo de tierras raras y el sexto depósito más grande de uranio. Se han delineado más de mil millones de toneladas de recursos minerales en el área del proyecto, y se estima que las tierras raras generan más del 80% de los ingresos (Hall, 2021).

En caso de confirmarse dichas expectativas, el Ártico se convertiría en uno de los puntos de producción de tierras raras más importantes del planeta, lo que sin duda ha ayudado a acelerar el interés de las grandes potencias por la región.

La existencia de estos recursos en el Ártico convertiría la zona en uno de los puntos de mayor importancia estratégica para las próximas décadas. Sobre todo, si tenemos en cuenta que varias de las industrias que cuentan con las tierras raras como materia prima indispensable, son industrias en crecimiento o de una importancia vital (telefonía móvil, energías renovables, vehículos híbridos o eléctricos).

Una más de las implicaciones de la riqueza de tierras raras presente en el Ártico es el golpe que su explotación supondría para el monopolio que China mantiene en la producción de estos minerales

La lista de aplicaciones de tierras raras es extensa. Las tierras raras se utilizan en la refinación de petróleo y como aditivos diésel en la industria petrolera; son importantes para la industria automotriz debido a su amplia aplicación en catalizadores convertidores, baterías de vehículos híbridos, motores y generadores; son utilizados por la industria electrónica para fabricar discos duros y teléfonos móviles; y se utilizan en potentes imanes en turbinas de viento (Morison y Tang, 2012).

En resumen, el Ártico contiene actualmente una gran cantidad de yacimientos de petróleo y gas natural, además de yacimientos no descubiertos o que todavía no han sido explorados. Si se asume un papel todavía relevante del petróleo y el gas en economía mundial de las próximas décadas (algo probable teniendo en cuenta su importancia en una gran variedad de industrias), el valor del Océano Ártico como fuente de recursos naturales aumentará. La importancia de la región como fuente de recursos también se encuentra enormemente afectada por su riqueza de yacimientos minerales. Especialmente, la presencia de tierras raras en esta región podría acelerar la competencia entre Estados, sobre todo debido a la presencia de actores como Estados Unidos (con varias industrias dependientes de estos minerales) o China (con claros incentivos a mantener su monopolio sobre estos minerales).

2.4. Importancia del Ártico como ruta comercial

La primera ruta comercial del Ártico, por su navegabilidad e importancia actualmente, es la Ruta del Noreste (RNE de ahora en adelante). Uno de los aspectos más importantes de la RNE, no es otro que su pertenencia a la ZEE de Rusia, transitando la costa ártica rusa desde el Mar de Kara, a través de Siberia, hasta el estrecho de Bering. A pesar de que solo se encuentra libre de hielo durante dos meses al año, el interés por la RNE se ha disparado en los últimos años, principalmente porque representa una reducción del tiempo medio de navegación de cerca de un tercio con respecto a la ruta del sur, actualmente utilizada para conectar el noreste asiático y Europa atravesando el Océano Índico y el Canal de Suez (Bekkers et al., 2018). Conviene resaltar que esta reducción del tiempo de navegación no solo permitiría un comercio más ágil y rápido, sino que abarataría costes de combustible y personal, afectando a su vez al precio final de los bienes comercializados.

A pesar de que no es evidente que dicha ruta vaya a alcanzar las expectativas de navegabilidad esperadas, “existen un creciente número de investigaciones que consideran que esta ruta de navegación podría encontrarse completamente operativa durante más meses al año en un futuro cercano” (Bekkers et al., 2018). Teniendo en cuenta que, entre 1979-2000, el nivel mínimo medio de hielo en verano alcanzó los 6.71 millones de kilómetros cuadrados y en 2007 el mínimo fue de 4.17 kilómetros cuadrados (Buixadé Farré et al., 2014), las expectativas de dichas investigaciones parecen estar bien fundamentadas. La hipotética mayor navegabilidad de dicha ruta resultaría en claros beneficios económicos para diferentes actores.

Se estima que la utilización de dicha ruta podría llevar a un aumento del comercio del 10% entre el noreste asiático y Europa. Se estima que el porcentaje del comercio mundial que sería redirigido a través de la RNE será del 5.5%. Por ejemplo, el 15% del comercio chino utilizaría la RNE en el futuro. Actualmente, un 8% del comercio mundial se transporta a través del Canal de Suez y se estima que este porcentaje bajaría cerca de dos tercios si se redirigiese el tráfico hacia la ruta del Ártico (Bekkers et al., 2018).

El Ártico contiene actualmente una gran cantidad de yacimientos de petróleo y gas natural, además de yacimientos no descubiertos o que todavía no han sido explorados

Por otro lado, existen una serie de dificultades o limitaciones que conllevaría un aumento del tráfico a través de la RNE.

Para empezar, que una zona o región se encuentre durante más meses al año libre de hielo no significa que se encuentre libre de problemas. En principio, a medida que el hielo de primer año se debilita o desaparece, su habilidad de mantener hielo de varias capas fuera de áreas de navegación se reduce. Esto significa que, aunque haya menos hielo, será más difícil atravesar la ruta (Orstreng et al., 2013).

El surgimiento de este problema implica, a su vez, una necesidad de elevar la inversión en navíos rompehielos, reduciendo por lo tanto el margen de beneficio de esta operación. En añadido, de los 18 puertos existentes en el Ártico ruso, 11 de ellos se encuentran en una “condición pobre y se usan mayoritariamente para abastecimiento local de ciudades cercanas y otros asentamientos” (Buixadé et al., 2014). A pesar de que Rusia pretende llevar a cabo diferentes planes de inversión para aumentar su capacidad logística en el Ártico, la necesidad de realizar el desembolso inicial reduce la rentabilidad de la operación y, a su vez, el interés por el Ártico desde una perspectiva comercial.

La Ruta del Noroeste (RNO de ahora en adelante) transita a través del Archipiélago Ártico Canadiense y el norte de Alaska y destaca por su dificultad de navegación, lo cual hace más difícil imaginar un futuro en el que se popularice su uso como ruta comercial.

Gruesas capas de hielo, estrechos complejos y pingos hacen la navegación especialmente difícil en la RNO. Aunque mayoritariamente limitada al verano, la navegación a través de la RNE es relativamente más sencilla... Al contrario que las latitudes de Alaska o Canadá, esta área permanece libre de hielo debido a corrientes de agua caliente de la Corriente del Golfo (Buixadé Farré et al., 2014).

A estas dificultades se le añade la gran variabilidad interanual de esta ruta, ya que “las condiciones del hielo en el archipiélago varían dramáticamente de año a año, presentando impredecibilidad para cualquier operación de superficie. La variabilidad interanual en las condiciones de hielo en el archipiélago canadiense continuará siendo extrema” (Orstreng et al., 2013). Además de estas adversidades causadas por fenómenos naturales, esta ruta se caracteriza por cierta pobreza en cuanto a infraestructura se refiere: “La RNO no cuenta con puertos lo suficientemente adecuados para soportar el crecimiento del tráfico comercial en la Cuenca Norte de Alaska y a través del Archipiélago Canadiense” (Orstreng et al., 2013).

El deshielo ha llevado a que, actualmente, se comience a barajar una tercera ruta comercial en el Océano Ártico, conocida con el nombre de Ruta Trans-Polar (RTP de ahora en adelante) y que atravesaría el Polo Norte. Uno de los principales obstáculos a la RTP es que “presenta capas de hielo gruesas y persistentes. Incluso los modelos climáticos más agresivos proyectarían extensas capas de hielo en el invierno del Ártico Central en las próximas décadas” (Buixadé Farré et al., 2014). Unas expectativas tan pesimistas acerca de la futura navegabilidad de esta ruta han llevado a que, finalmente, no se incluya la RTP como futura ruta comercial que pueda despertar el interés de los actores implicados.

En definitiva, el hecho de que solo exista una ruta que pueda ser verdaderamente navegable (la RNE), la aun así difícil navegabilidad de esta y las múltiples inversiones necesarias para convertir la RNE en una ruta más accesible, hacen que el Océano Ártico no sea tan atractivo desde un punto de vista comercial como desde un punto de vista energético.

El deshielo ha llevado a que, actualmente, se comience a barajar una tercera ruta comercial en el Océano Ártico, conocida con el nombre de Ruta Trans-Polar

2.5. Importancia del Ártico desde el punto de vista militar

Para Rusia, el Ártico tiene una importancia vital a la hora de evitar partir de una posición desventajosa en caso de conflicto. La posición geográfica de Rusia y su cercanía a esta región hacen que el establecimiento de una sólida presencia militar sea vital para la supervivencia de este actor. Tal y como explica Vladimir Putin en un discurso en la Universidad Estatal de Moscú, “Solo lleva 15-16 minutos para que un misil americano alcance Moscú desde el Mar de Barents. ¿Deberíamos renunciar al Ártico? En realidad, deberíamos explorarlo” (Konyshev y Sergunin, 2019). Tal y como se explicará en los siguientes párrafos, la importancia del Ártico para Rusia se encuentra motivada por necesidades de supervivencia (defensivas) y de resarcirse de la pérdida de influencia tras la caída de la URSS (ofensivas).

A pesar de las palabras de Putin, la cercanía entre Estados Unidos y Rusia no es el único factor que explica la importancia del Ártico para este último.

La importancia estratégica del Ártico parte de factores más específicos como el espacio GIUK (Greenland-Iceland-United Kingdom). Este espacio, conformado por el estrecho de Dinamarca y el Mar de Noruega, representa la principal salida a mar abierto para navíos de la Flota Norte Soviética establecidos en la Península de Kola, y es por lo tanto una primera línea de defensa de la OTAN (Young, 1985).

Actualmente, la Península de Kola se sigue considerando de vital importancia para la seguridad nacional rusa, además de que “sigue hospedando dos tercios de las fuerzas nucleares marinas rusas” (Konyshev y Sergunin, 2019).

La importancia del Ártico para Rusia se explica también por la utilización de submarinos con capacidad nuclear que se lleva dando desde la Guerra Fría.

Más de la mitad de los submarinos soviéticos se encuentran estacionados con la Flota Norte en Severomorsk, en la Península de Kola. Estos submarinos tienen capacidad para lanzar ataques precisos a objetivos occidentales sin tener que hacer ningún esfuerzo para evadir las defensas de la OTAN en el espacio GIUK o incluso sin dejar su refugio en el Ártico (Konyshev y Sergunin, 2019).

Al ser el espacio GIUK una limitación de carácter geográfico, esta se sigue manteniendo actualmente para las fuerzas navales rusas, por lo que la importancia del Ártico a la hora de llevar a cabo una respuesta o acción militar sigue siendo vital para Rusia.

Tampoco conviene olvidar la racional que ha utilizado el Kremlin en los últimos años para justificar una política exterior más agresiva.

Tal y como afirmó Vladimir Putin en 2007: “es obvio que la expansión de la OTAN no tiene nada que ver con la modernización de la alianza o con asegurar Europa. Al contrario, representa una seria provocación que reduce los niveles de confianza mutua. Tenemos el derecho a preguntarnos: ¿contra quién está dirigida esta expansión?” (Huebert, 2019).

Esta expansión de la OTAN, en territorios de anterior influencia rusa, podrían motivar un mayor militarismo ruso en el Ártico, con el fin de contrarrestar la pérdida de poder en otras zonas también de vital importancia. La presencia de fuerzas rusas con capacidad nuclear, de submarinos, navíos y patrullas de bombarderos TU-95 (Huebert, 2019) indican que el Ártico podría tener una importancia vital para Rusia como respuesta a la expansión de Occidente.

La visión que la OTAN tiene del Ártico y su eventual utilización en caso de guerra viene sobre todo determinada por la doctrina militar americana y canadiense respecto a dicha región. Esta

Actualmente, la Península de Kola se sigue considerando de vital importancia para la seguridad nacional rusa

postura responde a su vez a la posición adoptada por Rusia respecto al uso militar de la región, por lo que guarda ciertas similitudes. El Ártico es vital tanto para Estados Unidos como para Canadá, debido a su importancia para evitar un ataque nuclear preventivo o de represalia por parte de Rusia. “El Ártico y las regiones contiguas de Canadá y Estados Unidos son hogar del Comando de Defensa Aeroespacial Norteamericana (NORAD), una organización conjunta de ambos países que proporciona aviso aeroespacial, soberanía aérea y protección a toda Norte América” (Konyshev y Sergunin, 2019).

La ya mencionada presencia de fuerzas nucleares rusas podría obligar a Estados Unidos a responder mediante la misma moneda. Debe recordarse que la posición rusa viene provocada a su vez por una decisión defensiva, debido a su necesidad de evadir el espacio GIUK. Esta acción, de nuevo, provoca una reacción defensiva por parte de Estados Unidos y de la OTAN. Además de la disuasión nuclear y la voluntad de evitar una destrucción mutua asegurada, la presencia militar y nuclear de Rusia y de la OTAN tiene un carácter simbólico. Para Rusia, no solo por la ya mencionada voluntad de corregir el desequilibrio causado por la expansión de la OTAN, sino también por su necesidad de mantener su papel de superpotencia. En la OTAN, dicha presencia es sobre todo apoyada por Estados Unidos, que busca mantener su papel de líder indiscutible de las sociedades democráticas liberales. En definitiva, dichas estrategias sirven también “como símbolos y garantía de su papel como superpotencia. En consecuencia, mantener una fuerte capacidad nuclear y modernizar las fuerzas nucleares estratégicas son las mayores prioridades de la política militar de Washington y Moscú” (Konyshev y Sergunin, 2019).

A pesar de que China ha manifestado en anteriores ocasiones sus intenciones pacíficas en la región, son numerosas las voces de expertos y analistas que advierten de una posible entrada de China en el escenario militar ártico.

Las consideraciones geoestratégicas sugieren que necesitarán enfrentarse a los estadounidenses y, probablemente, a los rusos porque, para desafiar a estos poderes a escala global, los chinos no pueden permitir que las Armadas estadounidenses y rusas, especialmente sus fuerzas submarinas, mantengan el Ártico a modo de santuario seguro (Huebert, 2019).

Esto indica que, si China realmente quiere suponer un desafío para el orden mundial existente hasta la fecha, la presencia militar en el Ártico será necesaria, sobre todo teniendo en cuenta su papel ya explicado en caso de guerra nuclear. Si los misiles rusos o estadounidenses pueden llegar desde el Ártico a la capital de su enemigo, también pueden llegar, por distancia, a Pekín. Un aspirante a líder mundial no puede ignorar dicho peligro, por lo que es más que posible que el Ártico suponga una región de gran importancia para China, motivada por una necesidad más ofensiva que defensiva.

En resumen, la importancia militar del Ártico para la OTAN y Rusia reviste en la necesidad de ambos de proteger sus territorios de un escenario de destrucción mutua asegurada. Ambos deben mantener una presencia militar en la zona con el fin de evitar una clara desventaja en caso de conflicto. Sin embargo, Rusia también considera el Ártico como una oportunidad de cambiar el orden establecido hasta la fecha, y de contrarrestar la expansión de la OTAN que se ha dado en las últimas décadas. Finalmente, el Ártico también parece ser vital para China desde un punto de vista ofensivo: si la superpotencia asiática quiere aumentar su poder militar en el tablero internacional, su presencia en el Ártico es necesaria.

Si China realmente quiere suponer un desafío para el orden mundial existente hasta la fecha, la presencia militar en el Ártico será necesaria

3. Evolución del nivel de militarización

En el siguiente apartado, se realizará un análisis profundo del proceso de militarización en el Ártico, con el fin de poder medir la variable dependiente de la hipótesis. De esta forma, se podrá comparar la evolución del nivel de interés en el Océano Ártico hasta la actualidad con la evolución del nivel de militarización. Esto permitirá a su vez determinar si existe una correlación entre ambas variables o, incluso, una cierta causalidad. Para ello se analizará el nivel de militarización desde un punto de vista material —número de bases militares, tropas permanentes, submarinos, etc.— y cultural —declaraciones de altos cargos, doctrinas oficiales, etc.— con el fin de obtener una medición lo más precisa posible. Los actores analizados han sido seleccionados en base a su cercanía a la región y al reconocimiento de un cierto interés por la zona. Estos han sido divididos en tres bloques: Rusia, EE. UU.-OTAN y China.

3.1. Análisis del proceso de militarización en territorio ruso

Tal y como se ha explicado en la sección anterior, la importancia del Ártico para Rusia se encuentra desde un principio motivada por fines estratégicos. La necesidad de sortear el espacio GIUK y, de esta forma, ganar cierto apalancamiento operativo en caso de guerra nuclear, supuso la militarización de varias regiones de la costa ártica rusa durante la Guerra Fría. “Desde ambas costas del Océano Ártico, se establecieron radares de detección temprana y estaciones de inteligencia. Su rol más importante consistía en detectar misiles nucleares y bombarderos estratégicos aproximándose a través del Ártico, la ruta más corta entre ambas superpotencias” (Hilde, 2013).

Las necesidades estratégicas rusas conllevan, como se ha explicado en el anterior capítulo, una fuerte inversión en submarinos de guerra con capacidad nuclear. Dicha inversión se viene realizando desde la Guerra Fría, indicando la existencia de un proceso de militarización material por parte de Rusia. Durante esta época, la Marina soviética apostó fuertemente por el submarino clase Tifón, “diseñado específicamente para operaciones en aguas cubiertas por hielo” (Young, 1985). “En el futuro, la clase Tifón será sustituida por la clase Borey, que serán desplegados en la Flota Norte, en la base naval de Gadzhievo, a aproximadamente 100 km de la frontera noruega, donde se está construyendo nueva infraestructura” (Konyshov y Sergunin, 2019). Rusia también cuenta con planes de inversión para expandir su flota de rompehielos. “El barco rompehielos LK-60Ya, con propulsión nuclear será eventualmente desplegado en la RSE” (Lanteigne, 2019).

En el año 2015, Rusia terminó la construcción de 6 bases militares situadas en la zona más septentrional. La presencia de estas bases supone un aumento del número de tropas rusas en la región.

En total, los planes de Moscú incluyen la apertura de 10 estaciones de búsqueda y rescate en el Ártico, 16 puertos de aguas profundas, 13 aeródromos y 10 estaciones de radar de defensa aérea en la periferia del Ártico. Una vez completada, esta construcción permitirá el uso de bombarderos más grandes y modernos en la región. Para 2025, las aguas del Ártico serán patrulladas por un escuadrón de bombarderos sigilosos PAK DA de próxima generación (Bender, 2015).

Entre estas nuevas infraestructuras, se encontrarían, por ejemplo, la base Trébol del Norte en la isla Kotelný o la base de Tiksi en la República de Sakha (Lanteigne, 2019).

La presencia militar rusa en el Ártico ha estado guiada en las últimas décadas por una serie de doctrinas y estrategias de seguridad que a menudo difieren entre sí. En el año 2010 se publicó

Las necesidades estratégicas rusas conllevan una fuerte inversión en submarinos de guerra con capacidad nuclear

una nueva doctrina militar rusa, en la que se enfatizaba la necesidad de reconstruir el poder militar ruso con el fin de recuperar la influencia en el sistema internacional.

El resultado neto de este esfuerzo por recuperar el estatus de gran potencia ha sido la profesionalización de sus fuerzas militares, con foco en equiparlas con armas tecnológicamente avanzadas y una expansión de las fuerzas desplegadas en todo el norte de Rusia (Huebert, 2019).

La nueva doctrina militar rusa y su consecuente aumento del poder militar ruso puede estar detrás de las recientes invasiones del este de Ucrania y la zona de Crimea, al promover un Estado ruso más asertivo, que defiende sus intereses, aunque ello suponga saltarse principios de derecho internacional como el compromiso a resolver disputas mediante medios pacíficos.

Dicha postura se puede ver también en la región del Ártico y en la actitud de políticos y miembros de la academia, que se manifiestan abiertamente a favor de una mayor militarización de la región o de acciones más asertivas. Por ejemplo, en el año 2010 Noruega y Rusia firmaron un tratado por el cual ambos Estados delimitaban sus placas continentales y ZEE. Dicho tratado fue firmado mientras Putin ocupaba el cargo de primer ministro entre 2008 y 2012. Pronto surgieron voces en el mundo académico ruso que declaraban “¿Qué puede hacer Putin para recuperar el Mar de Barents? [...] El autor quería una revocación de las fronteras marinas entre Rusia y Noruega, establecidas por el tratado de 2010” (Honneland, 2014).

Sin embargo, la postura oficial de Rusia en el Ártico no se encuentra guiada por el expansionismo y la asertividad. La enorme riqueza de la región implica también la toma de decisiones desde un punto de vista más racional, que en ocasiones permite ver a un Estado ruso más cooperativo y respetuoso con las normas de derecho internacional, tanto en sus acciones como en declaraciones y doctrinas. Este posicionamiento se puede apreciar desde la aprobación por parte del Consejo de Seguridad de Rusia de la Política Ártica Rusa en 2008.

Contrariamente a la imagen agresiva de la política ártica rusa que a menudo se encuentra en la prensa internacional, la política del Ártico de 2008 enfatiza la estabilidad y la cooperación en el Ártico y destaca la necesidad de que Rusia finalice la recopilación de datos geológicos, datos geofísicos, hidrográficos y cartográficos necesarios para la delimitación de su frontera exterior de la zona ártica (Hilde, 2013).

Esta postura muestra de manera implícita un compromiso de Rusia con la UNCLOS y el derecho internacional, causado por la importancia económica de la región. La nueva política del Ártico del año 2013, aprobada bajo la nueva presidencia de Putin, “es esencialmente una expansión de la estrategia de 2008 [...] Otros objetivos incluyen el desarrollo de la flota rusa de rompehielos, la modernización del servicio aéreo y la red de aeropuertos, y el establecimiento de una infraestructura moderna de información y telecomunicaciones” (Devytakin, 2018). Otros documentos oficiales, como la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2015, priorizan el desarrollo económico y la seguridad energética además del “desarrollo de una cooperación en el Ártico mutua e igualmente beneficiosa” (Devytakin, 2018).

Por último, en la nueva Doctrina militar rusa del año 2014 el Ártico se menciona como una región donde las Fuerzas Armadas deben proteger los intereses nacionales de Rusia incluso en tiempos de paz. Sin embargo, el documento pide una restauración militar general en lugar de un aumento de las capacidades ofensivas (Devytakin, 2018).

Los recientes sucesos acaecidos en Ucrania en 2022, en los que se ha vulnerado de manera flagrante los Artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas (abstención de amenaza o de uso

En la nueva Doctrina militar rusa el Ártico se menciona como una región donde las Fuerzas Armadas deben proteger los intereses nacionales de Rusia incluso en tiempos de paz

de la fuerza), muestran una realidad bien distinta. La invasión rusa ha supuesto la violación de un acuerdo alcanzado dentro de los marcos del derecho internacional —Protocolo de Minsk— poniendo en duda la capacidad de compromiso de Rusia a la hora de llevar a cabo actos de cooperación en el Ártico. Tal y como se explica en la introducción del artículo, el realismo es la teoría de Relaciones Internacionales que mejor se puede adaptar para explicar este proceso de militarización. El discurso oficial ruso acerca del Ártico y su contraposición con la doctrina militar rusa parece confirmar esta hipótesis y que, para la Federación Rusa, el fin de obtener un mayor poder en el Ártico podría justificar la utilización de medios como la cooperación y el respeto al derecho internacional.

3.2. Análisis del proceso de militarización en territorio OTAN-EE. UU.

La implicación militar de Estados Unidos y de la OTAN en la región es variable. Estados Unidos, al igual que Rusia, ha continuado desarrollando sistemas y armamento específicamente diseñado para el Océano Ártico. Durante la Guerra Fría, “los submarinos americanos incrementaron su actividad en el Ártico, con los Estados Unidos siguiendo de cerca a la Unión Soviética en este aspecto” (Young, 1985).

Actualmente, la Armada de Estados Unidos también cuenta con presencia de submarinos en la zona, aunque estos no se encuentran establecidos de forma permanente. Los submarinos con capacidad nuclear americana se encuentran en Bangor, Washington, y en Kings Bay, Georgia, aunque desde 1958, la Armada americana ha organizado ejercicios en el hielo; en estos, los submarinos llevan a cabo trayectos en el Ártico para ganar experiencia en esta región (Konyshev y Sergunin, 2019).

Dada la alta probabilidad de ver un Ártico más libre de hielo en el futuro cercano, por lo menos durante parte del año, los analistas militares rusos no han excluido la posibilidad de que Estados Unidos pueda desplegar una flota de submarinos nucleares y un sistema de misiles balísticos marino en el Océano Ártico (Konyshev y Sergunin, 2019).

En caso de darse esta situación, habría una más que probable reacción rusa, al verse de nuevo reducida su ventaja inicial de ser el actor con más fuerzas militares permanentes en la región. Esta reacción podría darse en forma de mayor inversión y desarrollo de sus sistemas de misiles balísticos o de su flota de submarinos, añadiendo un mayor nivel de militarización a nivel material.

En añadido, Estados Unidos cuenta con diferentes fuerzas militares presentes en la zona para actuar en caso de darse un escenario de guerra.

En adición a la parte continental del NORAD se encuentra la base aérea de Thule en Groenlandia, operada por la Fuerza Aérea estadounidense. El Pentágono continúa viendo la base aérea de Thule como activo estratégico como parte de un esfuerzo mayor de proteger Estados Unidos de un ataque con misiles balísticos intercontinentales (ICBM) a través de su sistema de radar (Konyshev y Sergunin, 2019).

A esta base militar se le añade la base antimisiles balísticos de Fort Greely, en Alaska, que “se ha expandido hasta convertirse en la base operacional que actualmente hospeda la mayoría de los interceptores de medio alcance de la Fuerza Aérea americana” (Huebert, 2019)

Estados Unidos, al igual que Rusia, ha continuado desarrollando sistemas y armamento específicamente diseñado para el Océano Ártico

Se debe destacar también la existencia de otros miembros dentro de la OTAN considerados como países árticos o con capacidad de influir en este escenario, incluidos en este análisis debido a su capacidad tecnológica y activos militares estratégicos. La Marina Real británica cuenta con cuatro submarinos clase *Vanguard* armados con misiles americanos *Trident*. Actualmente existen planes para construir cuatro submarinos bajo el programa *Successor*. (Konyshev y Sergunin, 2019). A pesar de su cercanía inmediata a la región, Canadá no está llevando a cabo ningún programa que pueda convertir a este país en un actor militar importante en la región. Bajo el gobierno de Harper en 2007, “anunció planes para construir de 6 a 8 navíos patrulleros, con capacidad de actuar en el Ártico y ligeramente armados” (Hilde, 2013). Otro país perteneciente a la OTAN cuyo gasto en defensa se encuentra altamente influenciado por el Ártico es Noruega. Desde el año 2000, el país nórdico ha priorizado el Ártico en el desarrollo de sus fuerzas armadas, sobre todo centrándose en las amenazas que podrían surgir en dicha región. Es por ello por lo que el gasto militar noruego se ha concentrado en activos aéreos y navales, con el fin de mejorar su capacidad de reacción en el Océano Ártico.

En cuanto a fuerzas militares convencionales, Canadá cuenta con tropas defensivas en el Ártico, pero con una potencia y número no comparables a las de Rusia y Estados Unidos. Su fuerza militar en la región está mayoritariamente conformada por *rangers*, cuyo número rondaba los 5000 en 2012 y con funciones limitadas a la patrulla y al reconocimiento. También cuenta con 15 navíos de superficie y 4 submarinos convencionales con capacidad de actuar en el Océano Ártico, además de 80 F/A-18 habitualmente desplegados en la región. Noruega también ha decidido apostar por la creación de unidades militares especializadas en el Ártico, concretamente un batallón de infantería mecanizada. También se ha realizado en la última década un traslado de diferentes cuarteles generales —Fuerzas Armadas, Ejército de Tierra y Guarda Costera— hacia zonas más al norte como Reitan, Bardufoss y Sortland (Konyshev y Sergunin, 2019).

Debido a los diferentes intereses y situación geográfica de los miembros de la OTAN, existen variaciones en el tono mostrado en documentos oficiales y doctrinas de los distintos miembros. Dinamarca, por ejemplo, ha mostrado una actitud abierta a una mayor presencia de tropas danesas en el Ártico, a través de la estrategia ártica conjunta que mantiene con Groenlandia y las Islas Feroe. De acuerdo con la Comisión de Política de Defensa danesa en 2008, el Ártico “demandará un incremento de presencia militar en términos de vigilancia y ejercicio de la soberanía” (Hilde, 2013). En el caso de Noruega, además de adoptar una Estrategia del Alto Norte en el año 2006, destacan las palabras de su jefe de Defensa, que, refiriéndose a Rusia afirmó “la concentración de fuerzas militares cerca de nuestra frontera es algo que debemos considerar en nuestra planificación defensiva” (Hilde, 2013). Incluso Canadá, en su Estrategia Canadiense para el Norte de 2009, afirmó que se debe “asegurar la capacidad de proteger y patrullar la tierra, el mar y el cielo de nuestro territorio soberano ártico. Estamos poniendo más botas sobre la tundra ártica, más barcos en el agua congelada y mejores ojos en el cielo” (Hilde, 2013).

A pesar de que los documentos oficiales existentes no ignoran la importancia del Ártico para los Estados Unidos, ninguno de ellos manifiesta una necesidad urgente de incrementar la presencia militar en la zona, ni establece un plan de acción específico para mejorar la capacidad de reacción en caso de conflicto. En el año 2013, la Administración Obama publicó una Estrategia Nacional para la Región del Ártico, en la que se apuesta por la cooperación y se omite la necesidad de una mayor presencia militar en la región:

Canadá cuenta con tropas defensivas en el Ártico, pero con una potencia y número no comparables a las de Rusia y Estados Unidos

Buscamos un enfoque colaborativo e innovador para gestionar una región que cambia rápidamente. Debemos promover los intereses de Seguridad Nacional de los EE. UU., procurar una administración responsable y fortalecer la colaboración y cooperación internacional, mientras trabajamos para enfrentar los desafíos del rápido cambio climático. El derretimiento del hielo del Ártico tiene el potencial para transformar el clima global y los ecosistemas, así como el transporte marítimo mundial, los mercados energéticos y otros intereses comerciales. (Obama, 2013)

El énfasis en la cooperación, el cambio climático y la futura importancia económica del Ártico indican que, desde el punto de vista de la Administración Obama, los desafíos futuros de la región serán afrontados desde un punto de vista principalmente diplomático, delegando el ámbito militar a un segundo plano.

Otros documentos oficiales presentan una visión similar. En el año 2009, se publicó el *US Navy Arctic Roadmap*, en el que se identifican las capacidades necesarias para operar en condiciones árticas y se desarrolla el plan para superar estos huecos y costuras: “La Marina desarrollará aún más la doctrina, procedimientos operativos y tácticas, técnicas y procedimientos para guiar específicamente las operaciones en el entorno del Ártico” (Greenert, 2014). Esta visión se corresponde más con mejorar la capacidad operativa de la Armada en el escenario ártico que con aumentar la presencia militar en la zona.

En contraste con los documentos oficiales, la posición real de Estados Unidos se encuentra lejos de ser verdaderamente cooperativa, chocando también con su supuesto papel de líder del orden liberal mundial. Esto no quiere decir que Estados Unidos mantenga una posición asertiva, sino más bien de pasividad y falta de cooperación y liderazgo. Dicho comportamiento es visible en el foro internacional conocido como Consejo Ártico, en el que participan los 8 Estados del Ártico: Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia, Rusia y EE. UU.

El Consejo del Ártico es el principal foro intergubernamental que trabaja para promover los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible en la región del Ártico. El objetivo de este foro intergubernamental es promover la cooperación, la coordinación y la interacción entre los Estados del Ártico, en particular sobre cuestiones de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente en el Ártico (Arctic Council, 2007).

En la Política Ártica de 2009, muy similar a la emitida después en 2013 por la Administración Obama, Estados Unidos relega el papel del Consejo del Ártico a mero foro intergubernamental “oponiéndose a cualquier esfuerzo a reforzar los poderes del Consejo. El Consejo del Ártico debe mantenerse como foro de alto nivel” (Huebert, 2009)

A esto se le añade su no ratificación del UNCLOS que ha provocado que, durante la última ronda de revisiones de la placa continental en 2021, “todos los Estados costeros árticos menos los EE. UU. hayan sometido revisiones para la extensión de sus placas continentales más allá de 200 millas náuticas de acuerdo con el procedimiento establecido en la Parte VI del UNCLOS” (Hossain, 2021).

En general, la respuesta estadounidense ha sido la de un participante muy reacio. EE. UU. no ha mostrado interés en desempeñar un papel de liderazgo y en desarrollar nuevos instrumentos cooperativos en la región. En cambio, han preferido tratar con los problemas de forma bilateral o simplemente ignorar los problemas que enfrenta el Ártico (Huebert, 2009).

El Consejo del Ártico es el principal foro intergubernamental que trabaja para promover los aspectos ambientales, sociales y económicos del desarrollo sostenible en la región

En resumen, la OTAN muestra un mensaje más militarista y asertivo en, precisamente, miembros cuya capacidad militar no es equiparable a la de EE. UU., mientras que estos últimos parecen mostrarse más reacios e indiferentes a la hora de mostrar un mensaje más claro y contundente. Dicha pasividad puede ser provocada por una reducción de su autoridad a nivel internacional, debido al auge de actores como China. Sin embargo, vista la importancia del Ártico para EE. UU., basada en necesidades defensivas y estratégicas y en los recursos de la región, la gran potencia americana podría estar buscando un mantenimiento del *statu quo*, favoreciendo las estructuras existentes hasta la fecha y un cierto sigilo para no provocar una verdadera carrera armamentística en el Ártico. Una doctrina militar más agresiva podría desencadenar una reacción rusa en forma de mayor militarización, obligando a su vez a EE. UU. a desplegar más efectivos en una región que, vista su importancia comercial, energética y estratégica, importa más a Rusia que a los propios Estados Unidos.

3.3. Análisis del proceso de militarización en el caso de China

Existen pruebas que indican que el Ejército de Liberación Popular chino (PLA de ahora en adelante), tiene planes para mejorar su capacidad de disuasión nuclear, concretamente en el Océano Ártico. El PLA se encuentra construyendo dos nuevas clases de submarinos nucleares que podrían tener capacidad para romper el hielo de la superficie (Tipo 93 y Tipo 95). Su presencia en el Océano Ártico confirmaría esta hipótesis (O'Rourke, 2014). La Marina del PLA también ha encargado la construcción de dos nuevos rompehielos Tipo 272. Actualmente ya cuenta con dos rompehielos, "Xue Long y Xue Long II, usados para programas científicos pero cuyas misiones futuras son todavía desconocidas" (Huebert, 2019). En caso de que el presupuesto militar del PLA siga aumentando, es probable que una parte sea destinada a la mejora de la capacidad nuclear disuasoria, lo cual lleva implícito una mayor presencia en el Ártico.

La postura oficial de China, al igual que la de Estados Unidos y Rusia, muestra una actitud favorable a la cooperación interestatal en el Ártico.

La Política Ártica del país en 2018 muestra un compromiso a participar en el desarrollo pacífico de la región, reclamando que los intereses de China están limitados al estudio científico, el examen del desarrollo de recursos dentro de un marco cooperativo y el desarrollo de un sistema de gobernanza que supervise la cooperación internacional (Huebert, 2019).

En este documento, China se describe a sí misma como país cercano al Ártico, debido a su proximidad a la zona. "Por extensión de esta identidad autodefinida y autodescriptiva, China se ve a sí misma como un poder global con un papel de vigilante en la gobernanza del Ártico" (Lim, 2018). La Política Ártica de 2018 indica que, aparentemente, China no tiene una estrategia concreta para aumentar su presencia militar en el Ártico, tomando una postura pacífica y comedida.

Sin embargo, existen indicios que demuestran que los intereses reales de China pueden diferir de su postura oficial, pudiendo transitar en un futuro hacia una postura más asertiva o militarista. Tal y como se ha explicado, la riqueza comercial del Ártico se limita únicamente a la RNE y, aun dándose las condiciones climáticas más favorables para que esta ruta sea más navegable, solo se podría transitar durante ciertos meses y la navegabilidad seguiría siendo peligrosa. La importancia estratégica del Ártico en caso de guerra nuclear es, según lo expuesto en este artículo, mayor que su importancia comercial. Por mucho que China esté interesada en una

Existen pruebas que indican que el Ejército de Liberación Popular chino tiene planes para mejorar su capacidad de disuasión nuclear en el Ártico

reducción de las rutas comerciales, parece poco probable que desestimen la oportunidad de lograr una mayor presencia militar en el Ártico. La hipótesis de que la postura oficial de China esconde un posible cambio de tono en un futuro no muy lejano, se refuerza con la opinión de ciertos académicos chinos en webs oficiales del Gobierno como *Sina.com* y *Xinhua*, en la que “sugieren que el Gobierno chino abandone su posición neutral y formule una política asertiva que pueda ayudar a China a defender sus intereses en el Ártico” (Alexeeva y Lasserre, 2012). El carácter autoritario del Gobierno chino dificulta enormemente que dichos artículos estén muy alejados de la postura oficial de China.

En añadido, no se puede negar que el compromiso de China con el derecho internacional es subjetivo y cambia en función de la situación.

Uno de los mejores ejemplos que sirven para demostrar esta afirmación es la actitud de China frente a Taiwán, territorio que considera como parte indiscutible de China. Pekín afirma que solo hay “una China” y que Taiwán es parte de ella. Ve a la República Popular como el único gobierno legítimo de China, un enfoque que llama el principio de “una China”, y busca la eventual “unificación” de Taiwán con el continente (Maizland, 2022).

El desacuerdo del gobierno de Taiwán con esta política implicaría una posible operación militar, a la que Estados Unidos lleva temiendo desde comienzos de 2022.

A pesar de que Beijing se había centrado durante mucho tiempo en atraer a la isla a su redil con señuelos económicos y presión política, a medida que el Partido Comunista pierde la esperanza de que estas medidas funcionen y con sus fuerzas armadas modernizándose rápidamente, Xi Jinping podría optar por la guerra pronto (Hille y Sevastopulo, 2022).

Una operación militar, a la que, en teoría, China podría estar dispuesta, supondría una clara violación del derecho internacional, contrastando con su postura oficial en el Ártico.

No se puede negar que el compromiso de China con el derecho internacional es subjetivo y cambia en función de la situación

4. Conclusiones

El objetivo principal de este artículo consistía en tratar de predecir el nivel de militarización que podría alcanzar el Ártico en décadas futuras, a través de la medición de dos variables.

La variable independiente (nivel de importancia del Ártico para los diferentes actores), ha ido en aumento desde comienzos de la Guerra Fría, y se espera que siga creciendo en el futuro:

- » Países como Rusia y regiones de Estados Unidos y Canadá dependen económicamente de sus recursos petrolíferos y minerales. En el futuro, esta importancia irá en aumento, teniendo en cuenta los enormes yacimientos de tierras raras y su peso en multitud de sectores de la economía actual.
- » Desde un punto de vista comercial, el Ártico ofrece dos rutas arduas y complicadas (especialmente la RNO) lo que ha dificultado el desarrollo de una ruta comercial fluida. A pesar de que, en base a los datos observados, la importancia comercial del Ártico no vaya a aumentar enormemente, sí que es probable que su navegabilidad mejore y el tráfico comercial a través de la RNE experimente un notable crecimiento.
- » Su importancia militar y estratégica es vital para Rusia en caso de conflicto, ya que sus submarinos podrían obtener una posición ventajosa a la hora de atacar Norteamérica sin tener que pasar por el espacio GIUK. Estados Unidos y Canadá también prestan

especial atención al Ártico en el ámbito militar, al verse obligados a contrarrestar la presencia de activos estratégicos rusos en esta región. El interés de China y el auge de un mundo multipolar hará que su importancia estratégica-militar siga en aumento en el futuro.

La variable dependiente (nivel de militarización del Ártico) también ha ido en aumento. Se han recogido datos que demuestran esta información y que dan indicios de un posible aumento de la militarización en el futuro:

- » En el plano más material, Rusia y Estados Unidos han llevado la iniciativa desde comienzos de la Guerra Fría, con el emplazamiento de sistemas antimisiles, radares, construcción de submarinos con capacidad de navegar en el Ártico, flotas de rompehielos, etc. En el futuro, China podría dotar a sus nuevos submarinos en construcción de la capacidad de navegar en estas aguas. A este factor se le añade la construcción de nuevos misiles rusos, submarinos británicos, nuevos rompehielos chinos y una hipotética base de submarinos ártica de EE. UU. que podrían elevar el nivel de militarización material en el futuro.
- » En el plano cultural, existe una posible ocultación de intereses reales, camuflados bajo un mensaje de cooperación. El comportamiento de los actores en otros escenarios, información procedente de otras fuentes oficiales o incongruencias entre la doctrina oficial y el comportamiento, indican que las doctrinas árticas adoptadas por los actores podrían no reflejar su postura real. Esto invita a creer en un posible cambio de tono entre los actores afectados.

La hipótesis que se pretendía probar con este artículo consistía en que a mayor nivel de importancia-interés que tenga el Ártico para las grandes potencias, mayor va a ser el nivel de militarización en la región. Tras completar el análisis, se puede confirmar la validez de esta hipótesis, al existir una correlación positiva entre ambas variables. En las próximas décadas, si se cumplen las predicciones realizadas en cuanto a la importancia del Ártico (es decir, si aumenta el número de yacimientos de tierras raras, mejora el nivel de navegación, incrementa su importancia estratégica, etc.), se podría asistir a un mayor nivel de militarización en la zona, de acuerdo con la hipótesis probada en este estudio.

Referencias

- BeAlexeeva, O. V. y Lasserre, F. (2012). China and the Arctic. <http://hdl.handle.net/20.500.11794/855>
- Bekkers, E., Francois, J. F. y Rojas-Romagosa, H. (2018). Melting ice caps and the economic impact of opening the Northern Sea Route. *The Economic Journal*, 128(610), 1095-1127. <https://doi.org/10.1111/eoj.12460>
- Bender, J. (2015). Russia just put the finishing touches on 6 Arctic military bases. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/russia-equipped-six-military-bases-in-the-arctic-2015-12>
- Brodka, M. (2021). *Arctic Competition, Climate Migration, and Rare Earths: Strategic Implications for the United States Amidst Climate Change*. The Strategy Bridge. <https://thesstrategybridge.org/the-bridge/2021/9/1/arctic-competition-climate-migration-and-rare-earth-strategic-implications-for-the-united-states-amidst-climate-change>

- Buixadé Farré, A., Stephenson, S. R., Chen, L., Czub, M., Dai, Y., Demchev, D., Efimov, Y., Graczyk, P., Grythe, H., Keil, K., Kivekäs, N., Kumar, N., Liu, N., Matelenok, I., Myksvoll, M., O'Leary, D., Olsen, J., Pavithran, S., Petersen, E., Raspotnik, A., Ryzhov, I., Solski, J., Suo, L., Troein, C. Valeeva, V., van Rijckevorsel, J. y Wighting, J. (2014). Commercial Arctic shipping through the Northeast Passage: routes, resources, governance, technology, and infrastructure. *Polar Geography*, 37(4), 298-324. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2014.965769>
- Council, A. (2007). *About the Arctic council* (vol. 26). November.
- Emmerson, C. y Lahn, G. (2012). Arctic Mining, Resources and Activity. *Arctis Knowledge Hub*. <http://www.arctis-search.com/Arctic+Mining%2C+Resources+and+Activity&structure=Arctic+Energy+and+Mineral+Resources>
- Energy Information Administration. (2021). Oil and petroleum products explained. *Energy Information Administration*. <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/use-of-oil.php>
- Greenert, J. W. (2014). *The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030* (Navy Taskforce on Climate Change). Chief of Naval Operations. https://climateandsecurity.org/wp-content/uploads/2021/07/US-NAVY-ARCTIC-ROADMAP_2014-2030.pdf
- Hall, M. (2021). *Eyes on Greenland: how global superpowers can court Greenland in a rare earths tug of war*. Mining-Technology. <https://www.mining-technology.com/analysis/eyes-on-greenland-how-global-superpowers-can-court-greenland-in-a-rare-earths-tug-of-war/>
- Hilde, P. S. (2013). The “new” Arctic—the Military Dimension. *Journal of Military and Strategic Studies*, 15(2).
- Hønneland, G. (2014). *Arctic politics, the law of the sea and Russian identity: The Barents Sea Delimitation Agreement in Russian public debate*. Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9781137414069>
- Hossain, K. (2021). Russia's Proposed Extended Continental Shelf in the Arctic Ocean: Science Setting the Stage for Law. *American Society of International Law*, 25(8). <https://www.asil.org/insights/volume/25/issue/8>
- Huebert, R. (2009). United States arctic policy: the reluctant arctic power. *University of Calgary, The School of Public Policy—University of Calgary Publications Series*, 2(2).
- Huebert, R. (2019). The New Arctic strategic triangle environment (NASTE). *Breaking the ice curtain*, 75-93.
- Jorgensen-Dahl, A. (2010). Arctic Oil and Gas. *Arctis Knowledge Hub*. <http://www.arctis-search.com/Arctic+Oil+and+Gas>
- Konyshev, V. y Sergunin, A. (2019). The changing role of military power in the Arctic. En Matthias Finger y Lassi Heininen (eds.), *The Global Arctic Handbook* (pp. 171-195). Springer Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_11
- Kraska, P. B. (2007). Militarization and policing—Its relevance to 21st century police. *Policing: a journal of policy and practice*, 1(4), 501-513. <https://doi.org/10.1093/police/pam065>

- Lanteigne, M. (2019). Russia's Expanding Military Strategies in the Arctic (and US Reactions). *Over the Circle*. <https://overthecircle.com/2019/05/05/the-united-states-hardening-stance-on-arctic-security/>
- Lim, K. S. (2018). China's Arctic Policy and the Polar Silk Road Vision. *Arctic Yearbook*, 2018, 420-432.
- Maizland, L. (2022, 26 de mayo). Why China-Taiwan Relations Are So Tense. *Council of Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/china-taiwan-relations-tension-us-policy-biden>
- Morrison, W. M. y Tang, R. (2012). China's rare earth industry and export regime: economic and trade implications for the United States (CRS Report 7-5700).
- O'Rourke, R. (2014). China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities-Background and Issues for Congress (CRS Report RL33153).
- Obama, B. (2013). National strategy for the Arctic region. https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf
- Ostreg, W., Eger, K. M., Fløistad, B., Jørgensen-Dahl, A., Lothe, L., Mejlænder-Larsen, M. y Wergeland, T. (2013). *Shipping in Arctic waters: A comparison of the Northeast, Northwest and trans polar passages*. Springer Science & Business Media. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-16790-4>
- Paul, M. y Swistek, G. (2022). *Russia in the Arctic: Development plans, military potential, and conflict prevention* (SWP Research Paper 3). German Institute for International and Security Affairs. <https://doi.org/10.18449/2022RP03>
- Yoon, J. R. y Kim, Y. D. (2001). Reviews on natural resources in the Arctic: Petroleum, gas, gas hydrates and minerals. *Ocean and Polar Research*, 23(1), 51-62. <https://doi.org/10.4217/OPR.2009.31.1.051>
- Young, O. R. (1985). The age of the Arctic. *Foreign Policy*, (61), 160-179. <https://doi.org/10.2307/1148707>



COFOE: UN PASO (¿EN FALSO?) HACIA LA (RE)POLITIZACIÓN DE LA UE

CoFoE: A (False?) Step Towards the (Re)Politicization of the EU

Dennis Sorondo Salazar

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Email: dennisorondo18@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8882-8560>



Autor

Después de un año de deliberaciones el informe final de CoFoE (2022) recogió casi medio centenar de propuestas y más de trescientas medidas. La iniciativa se concibió como una plataforma inclusiva para recoger diferentes voces y ofrecer espacios en los que la ciudadanía europea pudiera expresarse. Además, buscaba apuntalar la legitimidad democrática y el futuro del proyecto europeo. Tras un proceso con aciertos y errores, ahora les toca a las instituciones europeas tomar el testigo. Es decir, dar un paso hacia la politización de la UE implementado las propuestas planteadas por la Conferencia y estableciendo canales permanentes de participación y deliberación, impulsando así la esfera pública europea y permitiendo que la “Institución del disenso” tome el lugar de la “Institución del consenso”; o, por el contrario, ignorar las demandas ciudadanas. El futuro de Europa puede depender de ello.



Resumen

After a year of deliberations, the final report of the CoFoE (2022) collected almost fifty proposals and more than three hundred measures. The initiative was conceived as an inclusive platform to collect different voices and offer spaces in which European citizens could express themselves. In addition, it sought to underpin the democratic legitimacy and the future of the European project. After a process with hits and misses, it is now up to the European institutions to take charge. That is, to take a step towards the politicization of the EU by implementing the proposals put forward by the Conference and establishing permanent channels of participation and deliberation, thus promoting the European public sphere, and allowing the “Institution of dissent” or politicization to take the place of the “Institution of consensus”; or, on the contrary, ignore citizen demands. The future of Europe may depend on it.



Abstract

Unión Europea; CoFoE; politización; esfera pública; conflicto.

European Union; CoFoE; politicization; public sphere; conflict.



Key words

Recibido: 20/08/2022. Aceptado: 26/10/2022



Fechas

1. Introducción

El 9 de mayo de 2022 la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE o Conferencia, de ahora en adelante) concluyó la tarea que se le había sido asignada. La iniciativa inició su andadura un año atrás gracias al impulso conjunto del Parlamento Europeo (PE, de ahora en adelante), el Consejo de la UE y la Comisión Europea (Comisión, de ahora en adelante) y con el objetivo de dar a “los ciudadanos un papel más importante en la configuración de las políticas y ambiciones futuras de la Unión, lo que mejorará su resiliencia” (CoFoE, 2021, p. 2). Tras múltiples diálogos y procesos de deliberación que tuvieron lugar, entre otros espacios, en los Paneles Europeos de Ciudadanos, los Paneles Nacionales de Ciudadanos y la Plataforma Digital Multilingüe creada *ad hoc*, la Conferencia resultó en un informe final en el que se recogen 49 propuestas de amplio alcance y más de 326 medidas individuales a aplicar por las instituciones de la Unión Europea (UE, de ahora en adelante).

Como respuesta a ese documento, durante el mes de junio la Comisión (COM(2022) 404 final), el PE (2022/2705(RSP)) y el Consejo (EUCO 24/22) se comprometieron, “cada una dentro de su ámbito de competencias y de acuerdo con los Tratados” (Comisión Europea, 2022), a dar seguimiento a las propuestas. Parece haber, por tanto, un cierto consenso entre las instituciones europeas acerca de la necesidad de incorporar a la ciudadanía en los procesos consultivos y deliberativos (y ¿constitutivos?). No obstante, el proceso ha debido de sortear imprevistos, convencer a los desconfiados y modificar dinámicas ampliamente arraigadas en las instituciones comunitarias.

Para empezar, la Conferencia comenzó a trabajar con un año de retraso, en parte por la pandemia de la covid-19 y en parte por las reticencias iniciales que los gobiernos estatales mostraron al considerar que la iniciativa iba a generar expectativas a las que ni la Unión Europea (UE) ni los Estados miembros podrían ni, posiblemente, desearían responder (Alemanno, 2022).

La voluntad de adoptar las propuestas que han derivado de la CoFoE tampoco ha sido la misma entre los distintos grupos parlamentarios. De ahí que la resolución que el PE remitió al Consejo Europeo reclamándole el inicio del proceso de revisión de los textos fundacionales de la UE fuese aprobada con 355 votos a favor, 154 en contra y 48 abstenciones. Además, el Consejo respondió tibiamente a esta petición (La Vanguardia, 2022). Es decir, las tensiones entre las instituciones gubernamentales y comunitarias ha sido patentes antes, durante y después del proceso.

La Conferencia, además, ha recibido críticas similares desde ámbitos políticos e ideológicos diametralmente opuestos. Demostración de que la iniciativa ha sabido, al menos, agitar la Unión. No obstante, es difícil predecir si esa agitación derivará en una transformación o no. Este artículo, precisamente, tratará de reflexionar acerca del potencial (de cambio) de esta iniciativa.

Para ello, el artículo girará en torno a la triada (teórica y práctica) que conforman la participación, la esfera pública y la politización. En el siguiente capítulo, por tanto, tras señalar brevemente los principios normativos sobre los que se sustentó la CoFoE, expondré los debates que la iniciativa ha suscitado con respecto a la participación política y los dilemas que esta genera en términos de legitimidad democrática o rendición de cuentas. Tras ello, en el tercer capítulo, argumentaré que la participación política, para que sea efectiva y tenga efecto, necesita de una esfera pública (politizada). Es decir, frente a la institución del consenso imperante hasta ahora (p. ej., Heisenberg, 2005; Häge, 2012), argumentaré que la Unión Europea necesita del

En los últimos años la UE se halla sumergida en una “policrisis” como consecuencia de las múltiples grietas simultáneas que están fracturando el sistema político europeo

conflicto y la politización; ergo, del “disenso empoderador”. Por último, en el apartado de las conclusiones recogeré algunas de las ideas planteadas a lo largo del texto y trataré de situar el potencial de la CoFoE en la tríada participación/esfera pública/politización.

2. La CoFoE y los debates acerca de la participación (política)

En los últimos años la UE se halla sumergida en una “policrisis” como consecuencia de las múltiples grietas simultáneas que están fracturando el sistema político europeo (Zeitlin, Nicolini y Laffan, 2019).

En gran medida, la CoFoE se impulsó como respuesta a esa “poliescisión”. Es decir, como una iniciativa con la que abrir “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos” y dar respuesta así tanto a las preocupaciones y ambiciones de la ciudadanía europea como a los desafíos de la Unión (CoFoE, 2021, p. 1).

A este respecto, aunque la Conferencia se conformase sobre una estructura y organización compleja, expresión de su carácter innovador, en la declaración conjunta realizada por el representante del PE (David Sassoli), del Consejo de la UE (António Costa) y la Comisión (Ursula von der Leyen) pueden hallarse algunos de los principios normativos sobre los que se sustentó la iniciativa. Allí se argumenta, por ejemplo, que la Conferencia abría “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos” para que estos se sumasen al “diálogo y expresasen así su opinión” (CoFoE, 2021, p. 1). Además, se afirma que la Conferencia suponía una “oportunidad para respaldar la legitimidad y el funcionamiento democráticos [sic] del proyecto europeo, así como para mantener el apoyo de los ciudadanos de la UE en nuestros valores y objetivos comunes” (CoFoE, 2021, p. 1).

Como se puede observar, la Conferencia buscaba mejorar la democracia europea revirtiendo, asimismo, el déficit democrático y de legitimidad de la Unión. Precisamente, esta ha sido la crítica más recurrente que se le ha hecho a la UE. Es decir, que desde el inicio la Unión haya tendido a soslayar el debate o el conflicto político a través de la tecnocracia (Featherstone, 1994). Un modo de actuar que manifestaría que la UE fue un sistema político “construido por líderes nacionales como una esfera protegida en la que la formulación de políticas puede quedar evadida de los constreñimientos impuestos por la democracia representativa” (Mair, 2013, p. 99).

Ello no quiere decir, sin embargo, que el proceso de integración haya ido completándose sin ningún tipo de debate. Más bien al contrario (Filibi, 2022). No obstante, esos debates raramente han excedido las instituciones comunitarias o los parlamentos de los estados miembro. De esa forma, aunque es cierto que el PE y los parlamentos estatales son las instituciones que representan la voluntad ciudadana, la opacidad de los debates ha hecho que a la Unión se le haya achacado falta “de representación, representatividad, rendición de cuentas y apoyo” (Eriksen y Fossun, 2002, p. 401).

La UE, consciente de las críticas, así como de los conflictos que se están (re)produciendo al interior de la Unión como consecuencia, por un lado, de la pluralidad de intereses nacionales que las distintas fases de ampliación han ido fomentando dificultando así la generación de los consensos y la gestión de los disensos; y, por otro lado, de las corrientes (re)nacionalizadoras que se están dando en diversos países, con Polonia y Hungría al frente, decidió impulsar la participación ciudadana para reflexionar “sobre nuestra Unión, los retos a los que nos enfrentamos

La CoFoE se impulsó como una iniciativa con la que abrir “un nuevo espacio de debate con los ciudadanos”

y el futuro que queremos construir juntos, con el objetivo de reforzar la solidaridad europea” (CoFoE, 2021, p. 1). No obstante, y paradójicamente, ha sido la escasa representatividad del proceso y la insuficiente participación que la ciudadanía europea habría tenido en la iniciativa, tanto de forma directa como indirecta, los aspectos más criticados de la Conferencia.

La delegación del grupo parlamentario de Conservadores y Reformistas Europeos¹ (ECR por sus siglas en inglés), por ejemplo, señaló que la CoFoE no representó los deseos de los europeos; que tampoco era representativa pues la “selección de los ciudadanos que participaron en la Conferencia fue en sí misma muy defectuosa” (ECR, 2022); ni fue transparente, ya que la iniciativa alcanzó poca visibilidad. Por consiguiente, la Conferencia no habría sido democrática.

Críticas parecidas vertieron intelectuales europeístas convencidos como Alberto Alemanno y Kalypso Nicolaidis; autodefinidos como “amigos críticos” de la CoFoE (Alemanno et al., 2021). Estos argumentaron, por ejemplo, que los paneles fallaron a la hora de ser tan inclusivos como cabría esperar y que pudo haber un sesgo a favor de la UE por parte de aquellas personas que aceptaron la invitación a participar en la Conferencia. Además, destacaron que los observadores cuestionaron la desigual calidad deliberativa de las discusiones que se dieron dentro y a través de los Paneles Ciudadanos, la falta de debates contradictorios o la definición de compromisos complicados, así como el hecho de que todo el proceso de la CoFoE fuese poco transparente (Alemanno y Nicolaidis, 2022).

Aunque la ECR y los amigos críticos no sean los únicos que han contribuido a politizar la CoFoE², el hecho de que, partiendo de un punto de partida diametralmente opuesto y teniendo como objetivo la adopción de decisiones contrarias, sus opiniones convergiesen da muestra de que los dilemas clásicos en torno a la representación política (Ankersmit, 2002) y la democracia representativa, así como los (posibles) límites de la participación política (Coleman, 2005) están más latentes que nunca. No solo eso, sino que es necesario realizar una reflexión teórica y política acerca de conceptos como la (des)politización, la participación/deliberación/decisión o la esfera pública.

A este respecto, el grupo ECR planteaba la crítica con el objeto de defender, principalmente, la soberanía de las naciones frente a las instituciones comunitarias supranacionales. No solo eso, si reparásemos en la visión política sobre la que se sostiene el grupo observaríamos que esta plantea la necesidad de reformar la “extralimitada Unión Europea” para convertirla en una institución confederal cuyo engranaje institucional derive de las relaciones intergubernamentales y la legitimidad provenga “principalmente de los estados miembros” (ECR, 2022a).

En base a la distinción que Álvaro Oleart realiza entre el conflicto antagónico y el agonístico (2021), la acción del ECR puede comprenderse como expresión de la politización antagónica, pues tanto la práctica política como los discursos de algunos de los partidos que conforman este grupo parlamentario son a menudo incompatibles con el espíritu de integración de la UE.

Los reproches de los “amigos críticos”, en cambio, habría que entenderlos como una crítica agonística, pues partían desde el convencimiento de que la Conferencia “si se acompaña de esfuer-

Ha sido la escasa representatividad del proceso y la insuficiente participación que la ciudadanía europea habría tenido en la iniciativa

1 La delegación del ECR abandonó la Conferencia justo el día en el que la iniciativa celebraba la última conferencia plenaria (Brussels Report, 2022).

2 Para saber más acerca de la posición de los Grupos Políticos del Parlamento Europeo respecto a la CoFoE véase: Johansson, K. M. y Raunio, T. (2022). Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe. En P. Ahrens, A. Elomäki y J. Kantola, (eds.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*. Palgrave macmillan.

zos para construir puentes entre una amplia gama de iniciativas participativas paneuropeas, [...] podría brindar una oportunidad para una democratización significativa” (Alemanno et al., 2021). Es decir, aunque adoptasen un posicionamiento crítico frente a la Conferencia, se oponían igualmente a aquellos que querían confinar la política en el interior de los estados y despolitizar así la UE para vaciarla de contenido; o, si no, para convertirla en una tecnocracia que excluyese el conflicto (políticos, de ideas, de proyectos, etc.) y restringiese a una única opción las “condiciones de posibilidad” (Carver y Chambers, 2007). Muy por el contrario, los “amigos críticos” ensalzaban la CoFoE señalando, precisamente, que esta fue una experiencia democrática y, como tal, la primera tentativa de articular una “democracia transnacional” (Alemanno et al., 2021).

A este respecto, los más optimistas, convencidos y, quizás, complacientes, argumentan que, gracias a la Conferencia, estamos ante el inicio de una nueva gobernanza democrática de abajo arriba. Los más críticos, en cambio, argumentan que la CoFoE, al ignorar “los mecanismos tradicionales de la representación política, y en particular el rol central de los partidos políticos y de los parlamentos” (Accetti y Reho, 2022) no fue más que un experimento tecnopopulista (De Blasio y Sorice, 2019): tecnocrático, porque consistió en un proceso *top down* en el que eran los expertos quienes establecían los procesos de deliberación, quienes introducían los temas y quienes, por último, pasaban el “filtro”. Populista, porque 800 personas, divididas en cuatro Paneles de ciudadanos europeos, no podían constituir una representatividad democrática de la UE. Estas deliberaciones, por tanto, difícilmente podrían dar como resultado “una representación ‘más verdadera’ de la voluntad popular que los mecanismos establecidos de representación política” (Accetti y Reho, 2022).

Dicho de otra forma, aunque el potencial que poseen los procesos de democracia deliberativa, las asambleas ciudadanas (Abels et al., 2022) y, en general, los procesos de democracia directa a la hora de hacer más “genuina la representación de intereses sociales” (Reveles, 2017) son incuestionables, estos procesos se hallan a menudo ante los límites funcionales y prácticos de la representación (Schweber, 2016). Además, estos procesos de participación y deliberación problematizan, al menos, algunos de los principios básicos de la democracia; como es la idea de la representación, la coherencia de las decisiones colectivas o la necesaria rendición de cuentas (Monsiváis, 2006).

Frente a estas problemáticas y estos debates, hay quién apuesta por la despolitización y por mantener las decisiones políticas sobre el proceso de integración europea lejos de la mirada y del escrutinio público. Otros, en cambio, apuestan por compensar la ausencia de una “infraestructura democrática crítica” europea (Muller, 2021) con la puesta en marcha de un “genuino espacio transnacional para la participación deliberativa” (Alemanno, 2022, p. 486). Este artículo envidia por lo segundo. En el siguiente capítulo, por tanto, repararé tanto en la infraestructura democrática crítica como en el espacio transnacional. O, dicho de otra forma, en la (in) existente esfera pública (europea).

Los más optimistas argumentan que, gracias a la Conferencia, estamos ante el inicio de una nueva gobernanza democrática de abajo arriba

3. La esfera pública (europea) y su (necesaria) politización

Partiendo del análisis normativo de Jürgen Habermas la esfera pública se ha concebido, *grosso modo*, como un espacio de participación y deliberación en el que los participantes debaten de manera racional, informada y reflexiva para, finalmente, llegar a un consenso a través del uso de la razón. Este primer planteamiento, centrado en la esfera pública burguesa e interestatal, fue posteriormente extendida a nivel europeo para recoger así la incipiente esfera pública eu-

ropea que se estaría conformando como consecuencia de la emergencia de una sociedad civil posnacional europea.

Este planteamiento, sin embargo, ha suscitado innumerables críticas por, entre otras cosas, invisibilizar las múltiples dinámicas de exclusión que esa esfera pública (burguesa) genera (p. ej., Adut, 2012; Cornago, 2021). Además, esta idea(lización) de la esfera pública es impugnada continuamente por el agonismo político característico de las democracias (Deveaux, 1999; Fossen, 2008).

En cuanto a la traslación de esa esfera pública al ámbito más amplio de la Unión, la mera posibilidad de su existencia ha suscitado críticas por parte de aquellos que consideran que la esfera pública nacional es la única posible al carecer a nivel europeo de una lengua común; de un medio de comunicación de alcance comunitario; o, incluso, una experiencia histórica compartida (Kaelble, 2007, p. 2).

A este respecto, desde la CoFoE se han planteado múltiples ideas con el objetivo de comenzar a construir esa esfera pública europea: crear un medio de comunicación tradicional comunitario, apostar por una red social que permita el debate y la transmisión de ideas o, incluso, establecer un sistema de listas transnacionales. Alemanno y Nicolaidis (2022, p. 2), con el optimismo que el presente tan sombrío necesita, argumentan con relación al lote de recomendaciones elaborado por los ciudadanos que estos “suman un mensaje claro y urgente: aprovechemos nuestra inteligencia colectiva e imaginación democrática para construir una esfera pública paneuropea”.

No obstante, toda propuesta fracasará si se sigue concibiendo a la ciudadanía de Europa como un contenedor que se ha de llenar con “ideas europeas”. En este sentido, y aunque pueda resultar paradójico, ha sido durante las crisis cuando se ha podido atisbar, si no una esfera pública europea, sí algo más que la mera suma de las distintas sociedades civiles nacionales. Es decir, mientras que las instituciones comunitarias y el movimiento europeo, en general, han tratado de articular la esfera pública europea sobre las bases consensuales de la opinión pública y el espacio comunicativo global (Baisnée, 2007; Eriksen, 2004, 2005), alcanzando escaso éxito, las crisis como la del Euro del 2011 han sido, por el contrario, momentos políticos relevantes de cara a la articulación de una esfera pública europea (Ojala, 2013). Ha sido en estos momentos cuando la ciudadanía ha sentido la necesidad de comunicarse y relacionarse entre sí, tanto a nivel nacional como transnacional, articulándose de esta forma una especie de *demos* europeo (de indignados).

Esta circunstancia da cuenta de que la esfera pública, más que un espacio o una plaza pública que ha de ser dispuesta para que el público acuda a debatir y expresar su crítica política de manera racional, informada y reflexiva, es un espacio conflictivo que se conforma como consecuencia de los esfuerzos (y luchas) que la ciudadanía lleva a cabo para “ampliar el espacio de participación y las condiciones que la posibilitan” (Cornago, 2021). Es decir, la esfera pública es resultado de procesos conflictivos y políticos en los que la ciudadanía participa de forma activa. Una participación que, en ausencia de vías directas de toma de decisión, debería ser atendida por los representantes políticos. Vemos, por tanto, que es necesario apostar, o al menos discutir, la conveniencia o necesidad de (re)politizar la UE para (re)activar así la ciudadanía.

No nos debe extrañar, por tanto, que el debate acerca del par de conceptos “politización” / “despolitización” se encuentre en la base de las teorías de la integración europea. Asimismo, hay quien argumenta que la evolución de la UE puede comprenderse en base a ese par de concep-

Ha sido durante las crisis cuando se ha podido atisbar, si no una esfera pública europea, sí algo más que la mera suma de las distintas sociedades civiles nacionales

tos. Es decir, que la despoliticación que el “triumfo” de la ideología neoliberal motivó durante la década de los noventa del siglo pasado fue posteriormente desafiada por la “repolitización” que la crisis financiera de 2008 habría generado (Wood, 2016, p. 521).

Volviendo a las teorías de la integración, las primeras teorías funcionalistas, por ejemplo, al argumentar que el bienestar socioeconómico que la integración económica y los mercados llevarían consigo predominaría sobre las dinámicas políticas y de poder, haciendo inevitable el proceso de integración, no veían lugar a la politización (Pentland, 1975).

Las teorías federalistas o funcional-federalistas tampoco se han mostrado capaces de comprender la forma en que la politización condiciona la integración europea. Lo mismo ha ocurrido con las teorías intergubernamentalistas. Bien sea por el efecto del desbordamiento, bien sea porque los estados son racionales y solo entran en conflicto con otros estados, la idea de la politización como expresión del “aumento de la polarización de opiniones, intereses o valores y la medida en que estos se promueven públicamente hacia la formulación de políticas dentro de la UE” (De Wilde, 2011, p. 359) recibió escasa atención por parte de las primeras teorías de la integración.

Han sido los autores posfuncionalistas, quienes, a la sombra de las “policrisis” de la UE y valiéndose de las teorías y aproximaciones que anteriormente habían introducido la política en los estudios de la integración europea, han comenzado a argumentar que aunque es cierto que “la integración se desencadena por un desajuste entre la eficiencia y la estructura de autoridad existente” (Hooghe y Marks, 2008, p. 2) ello no quiere decir que ese desajuste vaya a culminar, siempre, en una mayor integración debido a razones funcionales. Puede ocurrir que las tensiones políticas que la integración genera entre “un círculo cada vez más amplio de actores políticos” (Hooghe y Marks, 2005, p. 206) condicionen, de vuelta, el proceso de integración. Dicho de otra forma, los posfuncionalistas argumentan que los conflictos ideológicos, identitarios, nacionales o de otro tipo condicionan la Unión tanto como lo hacen las presiones funcionales y de distribución.

No obstante, muchos de estos trabajos, aunque asumen que “la politización es el campo de la disputa sobre la política” (Kauppi y Trenz, 2021, p. 153) y que “algo está (de)politizado para alguien en una configuración estructural y situacional específica” (p. 155), ergo, el resultado es siempre contingente, conciben la politización como un impedimento o un estorbo para el proceso de integración.

Liesbet Hooghe y Gary Marks (2008, p. 5) exponen claramente esta posición al afirmar que la integración europea previa al final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín se caracterizó por el consenso permisivo, o por “tratos cerrados por élites aisladas” que habrían acelerado el proceso de integración. El periodo posterior, en cambio, se caracterizaría, principalmente, por el disenso constrictivo. En esta última fase, los gobiernos nacionales, al hallarse constreñidos por, entre otros, los euroescépticos y los movimientos anti-europeos, estarían más preocupados por los debates internos que por seguir adelante con el proceso de integración (Oleart y Haapala, 2022, p. 2). De ahí que el consenso (y la despoliticación) parezca una opción preferible.

Empero, la idea del consenso tampoco es perfecta. Tal como señalan Alemanno y Nicolaidis (2022, p. 5), el consenso puede derivar en un “diálogo ilusorio” que, en vez de promover, previene los conflictos y los cambios políticos que, a menudo, estos engatillan. No solo eso, la idea del consenso y la negación del pluralismo agonístico pueden promover, paradójicamente, la emergencia del antagonismo o, lo que es lo mismo, un conflicto “entre personas que no tienen un espacio simbólico común” (Mouffe, 2016, p. 30). El creciente apoyo electoral que están

La integración europea previa al final de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín se caracterizó por el consenso permisivo, o por “tratos cerrados por élites aisladas”

recibiendo los grupos euroescépticos es una muestra de que la despolitización puede generar, en ocasiones, resultados no deseados al desplazar el debate hacia los extremos.

Es por ello por lo que frente a esta concepción negativa de la politización hay quién, como es el caso de Álvaro Oleart y Taru Haapala (2022, p. 2), argumentan que la contestación y el conflicto no son solo “una dinámica saludable para la UE, sino necesaria para su democratización e incluso puede conducir a un ‘disenso empoderador’”. Dicho de otra forma, que ante la imposibilidad de trascender o resolver las múltiples diferencias, puntos de vista y proyectos políticos que existen dentro de las sociedades, el pluralismo democrático y el agonismo inherente a él son, quizás, herramientas teóricas y prácticas más consistentes para negociar la diferencia y explorar nuevas formas de coexistencia. La politización, por tanto, más que constreñir la integración europea, podría impulsarla “al traer a nuevos actores a la política europea, ampliando así la arena política más allá del nivel nacional, conectando luchas transnacionales y contribuyendo potencialmente a la democratización de la UE” (Oleart y Haapala, 2022, p. 7).

Para ello, no obstante, el debate, la competición o el conflicto entre múltiples agentes con intereses contrapuestos deben alcanzar la suficiente primacía como para subordinar los demás sectores de la sociedad al ejercicio de la política. Es entonces cuando la politización comienza a condicionar “el establecimiento de relaciones sociales más amplias” (Kauppi y Trenz, 2021, p. 156) y cuando un genuino espacio de disputa, conflicto y deliberación puede tener lugar.

A este respecto, aunque previamente he argumentado que la CoFoE ha hallado dificultades a la hora de encontrar el equilibrio entre la representación y la participación, se puede argumentar, asimismo, que la Conferencia ha sido una iniciativa novedosa que demuestra que es posible activar canales y procesos continuos de participación y deliberación ciudadana que permitan transmitir los intereses de la sociedad civil a las instituciones representativas de manera más directa. Dicho de otra forma, la Conferencia ha mostrado ser, con todas sus imperfecciones, una herramienta válida con la que combinar elementos de la democracia directa y la representativa.

Sin embargo, ni la participación directa ni la representación garantizan nada *per se*. Es decir, para que la participación ciudadana sea “empoderadora” y productiva, esta debe ser activa (y politizada). De ahí, y volviendo a la tríada sobre la que se ha vertebrado este análisis, que sea necesaria una “verdadera” esfera pública europea.

Para que la participación ciudadana sea “empoderadora” y productiva, esta debe ser activa (y politizada)

4. Conclusiones

La UE se halla de nuevo ante una situación crítica. Si la salida del Reino Unido de la Unión, sumada a la pandemia del covid-19, hacían necesaria la reconfiguración del sistema comunitario, las recientes tensiones internacionales han añadido aún más estrés a una institución que, a pesar de los éxitos alcanzados a lo largo de las últimas décadas, parece estar cuestionada permanentemente.

Hasta ahora, ante similares situaciones la despolitización ha solido ser la estrategia empleada. La CoFoE, sin embargo, al demandar la participación de la sociedad civil, y especialmente de los jóvenes, con el objetivo de impulsar una reflexión global sobre el futuro de la Unión, parece ser un paso hacia la (re)politización de la UE. Para que este paso no sea en falso, y no suponga una razón más para la deslegitimación de las instituciones comunitarias y la desafección general de la ciudadanía, será indispensable aprender tanto de los aciertos como de los errores que ha habido durante el proceso, y, sobre todo, dar seguimiento a la CoFoE implementando las

propuestas y las medidas que se han formulado en el informe final. Además, de cara a futuro, será imprescindible impulsar la participación regular de la ciudadanía europea en los procesos consultivos, deliberativos y constitutivos.

No obstante, la participación, sin una esfera pública europea que fomente “un genuino espacio” de deliberación y debate, puede acabar siendo una práctica rutinaria mediante la que aprobar y dar una pátina de legitimidad a decisiones consensuadas de antemano. Es por ello relevante la conformación de una esfera pública que impulse el debate, el conflicto, la reflexividad y el pensamiento crítico. Si se quiere una Europa más fuerte y democrática esta tendrá que aprender a convivir con la competición política o el “pluralismo agonístico”; ergo, “la pluralidad de voces, diversidad de significados y legitimidades en competición” (Cornago, 2013, p. 3) que, en este caso, componen la Unión. En caso contrario, serán las opciones extremas, aquellas que politizan la UE con la clara intención de debilitarla, las que movilizarán el descontento de la ciudadanía.

La CoFoE, por tanto, aunque haya sido una iniciativa de participación ciudadana imperfecta, sí que ha mostrado tener potencial de cambio. Aunque es cierto que la Conferencia, por sí sola, no resolverá ni el “déficit democrático” ni los problemas de legitimidad de la Unión, sería injusto no reconocerle el hecho de que, además de agitar la Unión y sacarla del inmovilismo en la que estaba sumergida, ha sido una iniciativa (imperfecta) que ha pretendido (sin conseguirlo del todo) articular una “democracia deliberativa en un contexto transnacional” (Alemanno y Nicolaidis, 2022, p. 5). Además, aunque a la hora de la verdad el consenso ha prevalecido sobre el conflicto, los debates públicos que han tenido lugar alrededor de toda Europa han permitido atisbar el potencial de la deliberación y el rol crítico que esta puede jugar en el ecosistema europeo. Sin embargo, todavía es pronto para valorar el impacto que esta Conferencia vaya a tener sobre la Unión. No obstante, hay dos cuestiones que parece que determinarán la huella que vaya a dejar la CoFoE.

Primero; es incuestionable que la CoFoE fue posible por el deseo de las instituciones comunitarias de abrir, aunque fuese de manera coordinada (y dirigida), la Unión a una mayor participación ciudadana. En este sentido, aunque posteriormente las expectativas iniciales no se hayan cumplido del todo, la Conferencia ha servido para exponer que la voz ciudadana puede (y debe) ser tomada en cuenta más allá de los procesos electorales que se celebran periódicamente. No obstante, tal como se ha señalado previamente, con la participación no es suficiente. Menos aún si esta es esporádica y está predeterminada a alcanzar el consenso. Para que la participación sea productiva debe, por un lado, materializarse en un debate que no tenga el consenso como objetivo, sino el conflicto como principio; y, por otro lado, darse de una manera continuada. En este sentido, aunque la democracia directa es poco viable, y la democracia representativa no colma los deseos de la ciudadanía, la CoFoE ha mostrado que la participación ciudadana no solo es posible, sino deseable. Más si cabe, si esa ciudadanía está informada y es capaz de debatir y deliberar.

Segundo; aunque las propuestas que ha realizado la CoFoE hayan estado alentadas por los miembros del PE (Costa, 2021, p. 461) y, por tanto, puede argumentarse que la iniciativa estuvo guiada desde el principio por las instituciones comunitarias, algunas de las propuestas y medidas planteadas, de ser implementadas, no solo pueden impulsar modificaciones en los tratados sino que pueden posibilitar que la dimensión transnacional de la Unión se imponga a la nacional al fijar el primero como el espacio en el que la política europea tiene y debe tener lugar. En relación con esto último, la propuesta más llamativa de la CoFoE sea, seguramente, la creación de las listas transnacionales. No solo porque al permitir votar a candidatos comunes

Es incuestionable que la CoFoE fue posible por el deseo de las instituciones comunitarias de abrir la Unión a una mayor participación ciudadana

sobre la base de programas políticos a nivel europeo puede hacer revertir el déficit democrático, sino porque, sobre todo, puede permitir avanzar tanto en la idea del *demos* europeo como en esa esfera pública europea que a lo largo del texto se viene destacando.

Vemos, por tanto, que para que el potencial se materialice, las instituciones comunitarias tendrán que implementar las recomendaciones que de la Conferencia han derivado; la institución del consenso que ha regido la UE deberá dar paso a la “institución del disenso”; y, por último, deberá impulsarse una esfera pública europea que, en el futuro, pueda derivar a través del debate, el conflicto y la reflexividad en una comunidad europea transnacional.

Referencias

- Accetti, C. I. y Reho, F. O. (2022). The Conference on the Future of Europe as a Technopopulist Experiment. *RevDem. Review of Democracy*. <https://bit.ly/3SGCzLD>
- Adut, A. (2012). A Theory of the Public Sphere. *Sociological Theory*, 30(4), 238-262. <https://doi.org/10.1177/0735275112467012>
- Alemanno, A. (2022). Unboxing the Conference on the Future of Europe and its democratic raison d'être. *European Law Journal*, 26(5-6), 484-508. <https://doi.org/10.1111/eulj.12413>
- Alemanno, A., Mackay, J., Milanese, N. y Nicolaidis, K. (2021). What's in an experiment? Opportunities and risks for the Conference on the Future of Europe. *School of Transnational Governance*, (16).
- Alemanno, A. y Nicolaidis, K. (2022, 4 de enero). Citizen Power Europe: The Making of a European Citizen's Assembly. *The Groundwork of European Power*, RED (Revue Européenne du Droit), (3), 1-20. <https://ssrn.com/abstract=4000490>
- Baisnée, O. (2007). The European Public Sphere Does Not Exist (At Least It' Worth Wondering...). *European Journal of Communication*, 22(4), 493-503. <https://doi.org/10.1177/0267323107083065>
- Brussels Report. (2022, 3 de mayo). “CoFoE” concludes amidst ECR walkout. <https://bit.ly/3bt5B0x>
- Carver, T. y Chambers, S. A. (2007). *William E. Connolly: Democracy, Pluralism and Political Theory*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203934364>
- CoFoE. (2021). Declaración conjunta relativa a la Conferencia Sobre el Futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente. <https://bit.ly/3QHMApZ>
- CoFoE. (2022). Informe sobre el resultado final.
- Coleman, S. (2005). Direct representation towards a conversational democracy. *IPPR exchange*.
- Comisión Europea. (2022). La Comisión presenta un primer análisis de las propuestas derivadas de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. <https://bit.ly/3zpEM5y>
- Comisión Europea. (2022). Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. <https://bit.ly/3SnZF9J>

- Consejo de la Unión Europea (EUCO 24/22). Reunión del Consejo Europeo (23 y 24 de junio de 2022). <https://bit.ly/3zR7zBl>
- Cornago, N. (2013). *Plural diplomacies*. Martinus Nijhoff publishers. <https://doi.org/10.1163/9789004249554>
- Cornago, N. (2021). Rescatar la Esfera Pública Europea: La participación de la sociedad civil como problema comunicativo. En F. Aldecoa (ed.), *El papel internacional de la Unión Europea: Propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa* (pp. 379-394). La Catarata.
- Costa, O. (2021). Can the Conference on the Future of Europe unlock the EU elections reform? Reflections on transnational lists and the lead-candidate system. *European Law Journal*, 460-471. <https://doi.org/10.1111/eulj.12411>
- De Blasio, E. y Sorice, M. (2019). Technopopulism and direct representation. En P. Blokker y M. Anselmi (eds.), *Multiple Populisms. Italy as Democracy's Mirror*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351115742-8>
- Deveaux, M. (1999). Agonism and pluralism. *Philosophy and Social Criticism*, 25(4), 1-22. <https://doi.org/10.1177/019145379902500401>
- ECR. (2022a). Respecting the Rights & Sovereignty of Member States. *European Conservatives, and reformists*. <https://bit.ly/3Q0pJ9r>
- ECR. (2022b). ECR Group Delegation withdrawal from the Conference on the Future of Europe. *European Conservatives, and reformists*. <https://bit.ly/3SkArJv>
- Eriksen, E. (2004). *Conceptualizing European Public Spheres. General, Segmented and Strong Publics* (Arena Working Paper 3/04). Centre for European Studies.
- Eriksen, E. (2005). An Emerging European Public Sphere. *European Journal of Social Theory*, 8(3), 341-363. <https://doi.org/10.1177/1368431005054798>
- Eriksen, E. y Fossum, J. (2022). Democracy through Strong Publics in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, (40), 401-424. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00362>
- Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 31(2), 149-170. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>
- Filibi, I. (2022). Los sucesivos debates sobre el futuro de Europa: del Congreso de Europa de 1948 a la actual Conferencia Europea (CoFoE). En Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Eurobasque (ed.), *El futuro de la Unión Europea: Aportaciones a la Conferencia* (pp. 13-34). Dykinson.
- Fossen, T. (2008). Agonistic Critiques of Liberalism: Perfection and Emancipation. *Contemporary Political Theory*, (7), 376-394. <https://doi.org/10.1057/cpt.2008.15>
- Habermas, J. (2014). *Democracy in Europe: Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible* (Arena Working Paper, 3). Centre for European Studies.
- Häge, F. M. (2012). Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union. *British Journal of Political Science*, 43(3), 481-504. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000439>

- Heisenberg, D. (2005). The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council. *European Journal of Political Research*, (44), 65-90. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x>
- Hooghe, L. y Marks, L. (2005). *The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration*. The Constitutionalism Web Papers.
- Hooghe, L. y Marks, L. (2008). A postfunctionalist theory of european integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Johansson, K. M. y Raunio T. (2022). Shaping the EU's Future? Europarties, European Parliament's Political Groups and the Conference on the Future of Europe. En P. Ahrens, A. Elomäki y J. Kantola, (eds.), *European Parliament's Political Groups in Turbulent Times*. Palgrave macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-94012-6_8
- Kaelble, H. (2007). *The European Public Sphere* (Max Weber Lectures Series, MWP-LS 2007/09). European University Institute.
- Kauppi, N. y Trenz, H.-J. (2021). (De)politicisation: Shifting Dynamics in an Emerging European Political Field and Public Sphere. En C. Wiesner (ed.), *Rethinking Politicisation in Politics, Sociology and International Relations* (pp. 153-174). Palgrave Macmillan.
- La Vanguardia. (2022, 24 de junio). El Consejo Europeo muestra una tibia respuesta a la reforma de los Tratados que pidió la Conferencia sobre el Futuro de Europa. <https://bit.ly/3OYwaZf>
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso.
- Monsiváis, A. (2006). "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública". *Revista mexicana de sociología*, 68(2).
- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- Muller, J.-V. (2021). Democracy's Critical Infrastructure: Rethinking Intermediary Powers. *Philosophy & Social Criticism*, 47(3), 269-282. <https://doi.org/10.1177/0191453720987874>
- Parlamento Europeo. (2022/2705(RSP)). Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados. <https://bit.ly/3JtsEVF>
- Pentland, C. (1975). Functionalism and theories of international politics integration. En A. J. R. Groom y P. Taylor (eds.), *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. University of London Press.
- Ojala, M. (2013). Democratisation through critique? The Euro Crisis and the prospect of the European Public Sphere. *IC-Revista Científica de Información y Comunicación*, (10), 75-98.
- Oleart, A. (2021). *Framing TTIP in the European Public Spheres*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53637-4>
- Oleart, A. y Haapala, T. (2022). Introduction: Towards a Multi-Faceted Approach to Politicisation in the EU context. En T. Haapala y A. Oleart (eds.), *Tracing the Politicisation of the EU* (pp. 1-17). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7_1

- Schweber, H. (2016). The Limits of Political Representation. *American Political Science Review*, 110(2), 382-396. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000137>
- Wilde, P. de (2011). No polity for old politics? a framework for analyzing the politicization of European integration. *Journal of European Integration*, 33(5), 559-575. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>
- Wood, M. (2016). Politicisation, Depoliticisation and Anti-Politics: Towards a Multilevel Research Agenda. *Political Studies Review*, 14(4), 521-533. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12074>
- Zeitlin, J., Nicoli, F. y Laffan, B. (2019). Introduction: the European Union Beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 963-976. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619803>



POSIBILIDADES DE UN NUEVO CONFLICTO POR EL LIDERAZGO REGIONAL EN LA PUERTA MERIDIONAL EUROPEA

The Possibility of a New Conflict for the Regional Leadership on Europe's Southern Border

Ricard Suñer Marzari

Universidad Pontificia Comillas

Email: 201601252@alu.comillas.edu



Autor



Resumen

En el sur de Europa lleva décadas barruntándose una tensión geopolítica que podría desencadenar el conflicto en una zona de especial importancia para el Viejo Continente y para España. La enemistad entre Marruecos y Argelia se forjó después de su independencia colonial por la delimitación de la frontera, y ha seguido fomentándose a nivel gubernamental por el liderazgo regional. Esta animadversión entre ambos ejecutivos sin embargo no se corresponde en el nivel social, pues el pueblo marroquí y el argelino se reconocen como hermanos. En el análisis del enfrentamiento entre ambos por el trono del área Sahel-Magreb se diferencian dos tendencias: mientras Marruecos parece evolucionar y desarrollarse firme y constantemente, Argelia padece una tormenta a nivel político, económico y de seguridad que le impide desarrollarse. El ascenso marroquí ha cosechado un importante éxito en el último año gracias al buen quehacer de su diplomacia. Habrá que permanecer atentos al progreso, dado que su impacto en Europa y la geopolítica mundial va más allá de lo esperado.



Abstract

Long since, in southern Europe, geopolitical tension between Morocco and Algeria, has been erupting. Such rigidities should not be misjudged by Europe, as it is an area of particular interest for it, given the current geopolitical scenario. Hostility between both countries began once both were independent from France for the border layout and it has been fomented since then by both cabinets to seize regional leadership of the Sahel-Maghreb region. This enmity finds no correspondence at the social level, where Moroccan and Algerian people see themselves as brothers. A thorough analysis of the bilateral clash reveals two different trends: whilst Morocco seems to be evolving and developing steadily and constantly, Algeria has been suffering a political, economic and security storm, that has driven away development. Morocco's rise has also received significant support over the past year thanks to the artful work of its diplomacy. It will be necessary to remain watchful to the progress, given that its impact on Europe and world geopolitics goes beyond expectations.

Marruecos; Argelia; liderazgo regional; conflicto; Sahara Occidental; geopolítica.

Morocco; Algeria; regional leadership; conflict; Western Sahara; geopolitics.



Key words

Recibido: 12/07/2022. Aceptado: 16/10/2022



Fechas

1. Introducción

La reciente efervescencia del conflicto en el flanco oriental europeo entre Rusia y Ucrania ha disminuido la atención europea en el flanco meridional europeo, un grave error. Entre las múltiples contingencias que pueden afectar a Europa, debe hacerse especial mención a la enemistad entre Marruecos y Argelia. Estos dos países del norte de África mantienen una tormentosa relación en la que pugnan por el liderazgo regional y que podría llevarlos al conflicto. Dicha pugna tendría importantes repercusiones para Europa y sobre el orden geopolítico mundial, dado que en este conflicto encontramos multitud de intereses foráneos que buscan establecer su presencia en una zona rica en recursos naturales situada la entrada del Mediterráneo. Este escrito tratará el conflicto entre Marruecos y Argelia, examinando en primer lugar la evolución aislada de cada país, después el desarrollo del conflicto desde que se iniciase en 1963, con una mención a la influencia de actores internacionales, en tercer lugar, un análisis actual del liderazgo regional en el escenario noroccidental de África desde el punto de vista material y militar, y finalmente las conclusiones que desprende la situación.

2. La balanza noroccidental africana

2.1. En el plato superior de la balanza, Marruecos...

Mohammed VI, tras la muerte de su padre en 1999, entró como un soplo de aire fresco y acercó más la política marroquí a los estándares democráticos, con la aprobación de medidas de liberalización política, social y económica. Este impulso democrático se iría desvaneciendo progresivamente en el periodo 2006-2010, hasta convertirse en un proceso parcial y desigual. Se combinaban avances en áreas como la transparencia, con retrocesos en la libertad de prensa, la independencia judicial o la lucha contra la corrupción. El desarrollo económico y social entre 2001-2010 fue mayor que el político, pero también fue desigual.

La primera década del siglo XXI estuvo marcada en Marruecos por los eventos internacionales del 11S en 2001 y por el incidente de Perejil en 2002. Con el 11S Rabat fortaleció sus lazos con EE. UU., Marruecos fue uno de los primeros países árabes en condenar los ataques y Mohammed VI presidió los actos en memoria de las víctimas (Fernández, 2016).

Asimismo, Marruecos incrementó su cooperación en términos de seguridad con EE. UU. y fue designado “importante aliado de la OTAN” en 2004. La invasión marroquí en 2002 del enclave español de Perejil marcó igualmente la política marroquí. El ejército español intervino rápidamente para desalojar el islote, mostrando a Marruecos que sus actos expansionistas contra España tendrían una respuesta inmediata. El conflicto se resolvería tras la mediación de EE. UU., a petición de Marruecos, manteniendo el *statu quo* (ABC, 2002).

Ya en la segunda década del siglo XXI, la desigualdad, el desempleo, el fraude electoral, la corrupción, la brutalidad policial o la censura política, fueron algunos de los motivos que llevaron a miles de marroquíes a protestar en febrero de 2011, alentados por movimientos homólogos en otros países árabes (Denoeux, 2011).

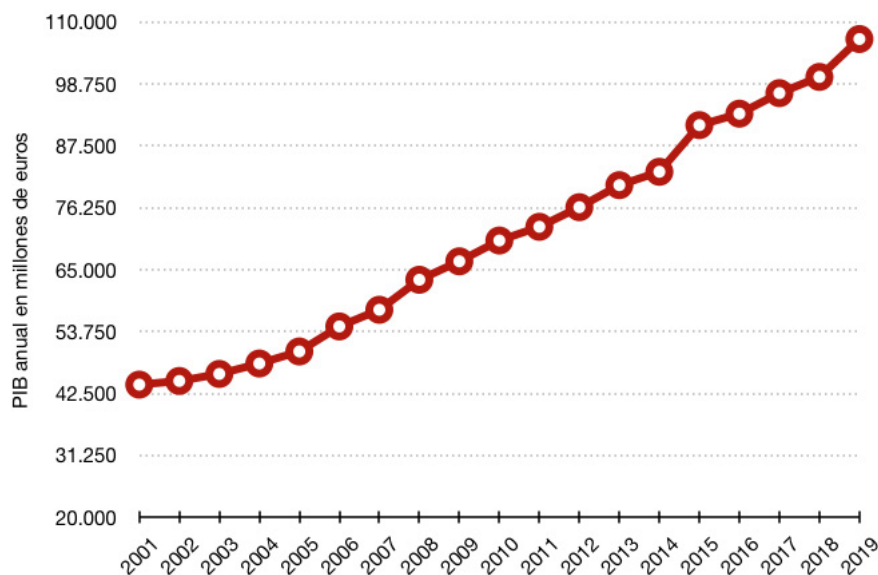
Los ciudadanos demandaron la dimisión del Primer Ministro y todo su gabinete, la disolución del Parlamento y la instauración de una auténtica monarquía constitucional. Mohammed VI, respondió a las protestas anunciando el 9 de marzo la sanción de una nueva Constitución, que

Mohammed VI, tras la muerte de su padre en 1999, entró como un soplo de aire fresco y acercó más la política marroquí a los estándares democráticos

redujo las prerrogativas del Primer Ministro y el Parlamento, dio más poder a los partidos políticos, incrementó la independencia del sistema judicial, y confirió más poder a la ciudadanía. Pese a que en realidad los cambios eran mínimos, cuando se sometió a referéndum el 1 de julio de 2011, con un 74% de participación, un 98,5% de los votantes votó a favor. Sin embargo, hubo un 74% de participación sobre los ciudadanos que se habían registrado para votar, que eran un 61,1% de toda la población (López, 2011).

La reforma constitucional de 2011 no cambió realmente la política marroquí. Mohammed VI seguía ostentando el “bastón de mando”, la división de poderes no era una realidad y él gobernaba de manera oficiosa. De hecho, en el World Democracy Report de 2021 de la Economist Intelligence Unit se clasifica a Marruecos como “régimen híbrido”, con una puntuación de 5,04 sobre 10, destacando negativamente las libertades civiles (4,12 sobre 10) y el funcionamiento del gobierno (4,64 sobre 10). Aunque el desarrollo democrático entre 2011-2022 haya sido mínimo, el desarrollo económico en términos globales ha sido una realidad. Marruecos ha atraído la inversión extranjera, fomentado el turismo, ha aprovechado sus recursos naturales y ha firmado acuerdos económicos con la UE y EE. UU. en 2004 y 2006 respectivamente. La debilidad ha sido que este desarrollo económico ha sido desigual, concentrándose solo en la costa.

Gráfico 1. PIB anual de Marruecos entre 2001-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de datosmacro.com

El crecimiento sostenido del PIB marroquí desde 2001 se ha debido en gran parte a las reformas económicas del país, que han intentado mejorar las condiciones regulatorias para favorecer la inversión extranjera. Dichas reformas han atraído a numerosas empresas que han deslocalizado sus plantas, por ejemplo, Renault en Tánger en 2012 o Citroën en Kenitra en 2019. Sin embargo, el punto fuerte de la economía marroquí sigue siendo el sector primario y el turismo. La sequía de 2020 y los efectos del covid-19 sobre el turismo han afectado negativamente el PIB marroquí, decreciendo su ratio de crecimiento. En perspectiva de futuro, Marruecos, pese

a la ausencia de hidrocarburos, tiene un gran potencial económico si consigue: reducir el peso del sector primario y del sector público, aumentar la competitividad de su industria, y abrir nuevos mercados de exportación para sus productos (Ficha país Marruecos, 2020).

2.2. ...y en el plato inferior Argelia

Argelia entraría en el siglo XXI presidida por Abdelaziz Buteflika, tras la década negra de 1990 marcada por el terrorismo que persistió hasta 2004. Buteflika fue elegido en 1999 en unas elecciones consideradas ficticias por el resto de los candidatos alegando fraude electoral e interferencias del ejército (BBC News, 1999).

Este primer mandato de Buteflika estuvo marcado por la Guerra Civil, que el nuevo presidente trató de hacer olvidar promoviendo iniciativas de reconciliación, como indultos a los terroristas que no estuviesen acusados de asesinato.

En 2004, Buteflika se presentó a la reelección con un programa electoral con reformas económicas, institucionales, políticas y sociales para modernizar el país. Estas serían las elecciones menos fraudulentas de las cuatro que ganaría Buteflika, y con un 60% de participación, casi un 85% de los votos fueron a su favor. Las elecciones contaron con la presencia de observadores internacionales que declararon no observar fraudes evidentes. Hubo un reducido (120-160) número de observadores, por lo que el fraude no es descartable, pero al menos allá donde estuvieron, no hubo evidente fraude (Bustos, 2004). Fraudulentas o no, las elecciones seguían siendo un instrumento político para mantener el poder, pues no había un auténtico pluripartidismo político (los partidos islamistas estaban excluidos), ni libertad de prensa, ni independencia judicial, y el rol del ejército en la política era demasiado influyente (Sancha, 2005). Para perpetuar su poder más allá de los dos mandatos que limitaba la Constitución, Buteflika aprobó una enmienda para poder volver a presentarse a la reelección. En las elecciones de 2009, volvió a ganar Buteflika, aunque esta vez sin engañar a la opinión pública o internacional. Aunque ganase las elecciones, Buteflika había perdido toda legitimidad política (Boubekeur, 2009).

Un año después, en diciembre de 2010, las movilizaciones populares dentro del contexto de la Primavera Árabe llegaron a Argelia. Buteflika reaccionó a estas protestas y huelgas intentando apaciguar a los argelinos. En respuesta a las manifestaciones, Buteflika recortó temporalmente algunos impuestos a productos de primera necesidad y prometió reformas constitucionales y políticas (Sánchez, 2012). Buteflika conseguiría contra todo pronóstico mantenerse en el poder, pero ¿por qué? Sorprendentemente, siendo Argelia uno de los estados más represivos y corruptos del mundo árabe, con una población resentida ante tres elecciones consecutivas fraudulentas, hubo pocas protestas. Las razones para que el movimiento no fuese exitoso fueron: la habilidad de Buteflika para frenar las protestas con concesiones; el temor de la población a que se repitiese una Guerra Civil; la eficacia de la seguridad argelina; y la atomización de la oposición (Keenan, 2012).

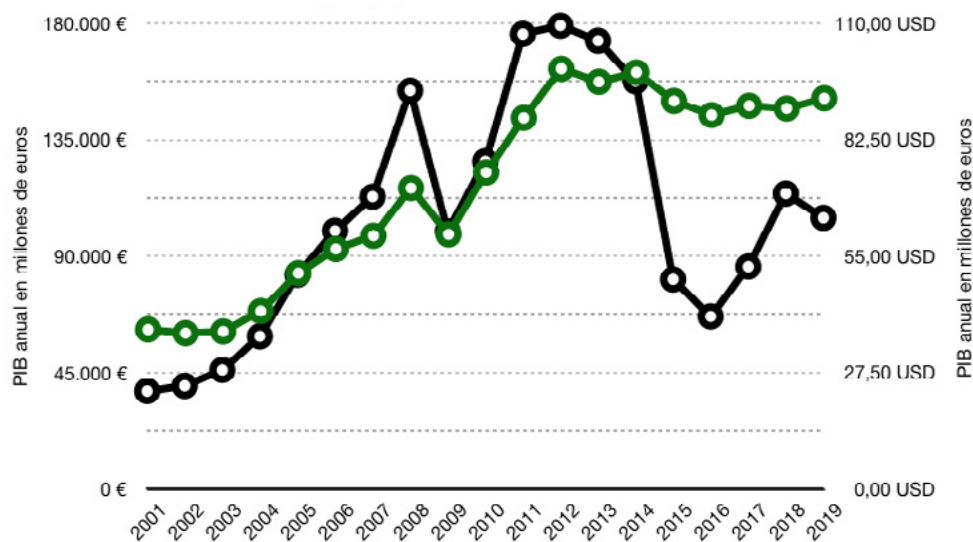
En 2014, tras sobrevivir a la Primavera Árabe, Buteflika volvió a ganar otras elecciones fraudulentas con una reducida participación y una estafa a gran escala (Schemm, 2014).

Cuando Buteflika anunció en 2019 su intención de presentarse a un quinto mandato, se desató una ola de protestas sin igual, que forzó a Buteflika a dimitir. Estas protestas que se conocerían como el Hirak argelino (“movimiento”) superaron a todas las habidas, congregando a miles de manifestantes en todo el país (Peregil, 2019).

En 2004, Buteflika se presentó a la reelección con un programa electoral con reformas económicas, institucionales, políticas y sociales para modernizar el país

Abdelmadjid Tebune, antiguo primer ministro de Buteflika, fue el candidato ganador de los comicios (Meza, 2019). El tiempo ha demostrado la debilidad de Tebune, las movilizaciones del Hirak prosiguieron, y Tebune disolvió el Parlamento y convocó elecciones parlamentarias (Meneses, 2021). Estos comicios celebrados en junio de 2021 contaron con una muy baja participación del 23%. El partido gobernante, el Frente de Liberación Nacional, aunque reelegido, perdió 63 escaños respecto a las elecciones de 2019 (ALP, 2021). A la inestabilidad política argelina con casi 20 años de fraude electoral, en un país que el World Democracy Report de 2021 de la Economist Intelligence Unit describe como “régimen autoritario” con 3,77 sobre 10, destacando negativamente tanto el funcionamiento del gobierno como el proceso electoral-pluralismo, con 2,50 y 3,08 sobre 10 respectivamente, se le suma además un sistema económico excesivamente dependiente en la exportación de los hidrocarburos.

Gráfico 2. PIB anual de Argelia y precio anual del barril OPEP entre 2001-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de datosmacro.com y statista.com

La gráfica superior muestra el PIB anual de Argelia entre 2001 y 2019. Muestra como el PIB argelino es más inestable que el marroquí, lo que se justifica por la fluctuación del precio de los hidrocarburos. La economía argelina es totalmente dependiente de su precio, que supone el 98% de los ingresos de divisas y un 60% de los ingresos fiscales. Si el precio del barril aumenta, se da un mayor crecimiento del PIB; y si el crudo se desploma, el PIB argelino se contrae. El hundimiento del precio del petróleo en 2014-2016 fue “salvado” económicamente recurriendo a la reserva de divisas argelina para sufragar el déficit público y externo, pero esta acción ha limitado futuras maniobras económicas. El gobierno ha intentado paliar la situación con políticas económicas proteccionistas, imponiendo aranceles a muchas importaciones para proteger y desarrollar la industria nacional para diversificar la economía en áreas no dependientes de los hidrocarburos. Pese a las trabas administrativas para proteger la industria nacional (hasta 2020 la inversión extranjera en una empresa solo podía ser del 49%, ahora esta norma solo se aplica para los sectores estratégicos), y la inestabilidad política, diversas empresas se instalaron en el país, por ejemplo, Renault en 2014 o Volkswagen en 2017. Es

posible que estas maniobras se encuadren en el marco de evitar los aranceles, porque Argelia según el *Doing Business Report* de 2020 ocupa el puesto 157 sobre 190 (Marruecos se sitúa el 53.º); pero aun así son positivas para la economía argelina que todavía no se ha diversificado (Ficha país Argelia, 2020).

La población argelina sufre esta falta de desarrollo económico. Muchos argelinos viven por debajo del umbral de la pobreza, lo que obliga a Argel a subvencionar muchos productos de primera necesidad, por ejemplo, pan, leche, cereales... (San José, 2019).

La paupérrima situación vital se ha convertido en un círculo vicioso negativo para la economía, ya que la subvención de productos básicos aumenta el gasto público y resta competitividad. Tristemente, aunque tenga un impacto negativo sobre la economía, el gobierno se ve obligado a ello, la no subvención de los bienes básicos podría causar una mayor inestabilidad política, además de que un precio inalcanzable de los productos básicos perjudicaría la salud de los argelinos, causándoles a algunos la muerte. La crisis del covid ha supuesto otra traba para la ya maltrata economía argelina. Ante la paralización mundial, las exportaciones argelinas decrecieron un 30% en 2020, lo que, sumado al excesivo consumo interno, la falta de inversiones extranjeras por la inestabilidad interna y una economía mal gestionada podría degenerar en una cruenta crisis económica añadida a la crisis social-política (Ratcliffe, Karam y El Wardany, 2021).

En 1962, tras la independencia de Argelia, Marruecos redujo parte de sus reivindicaciones sobre Argelia a las regiones de Tinduf y Tidikelt

3. De aquellos polvos estos lodos: evolución del conflicto entre Marruecos y Argelia por el liderazgo

En 1956, Marruecos de manera apresurada y en 1962 Argelia de manera tortuosa, obtuvieron su independencia. Tal vez unos procesos de independencia más controlados y estables hubiesen evitado de inicio la belicosidad entre ambos, sobre todo por parte de Marruecos. Rabat tuvo intenciones expansionistas, y persiguió el sueño del Gran Marruecos antes incluso de que Francia se retirase de Argelia, atacando posiciones francesas en el desierto argelino en 1956 y 1957 sin éxito (Le Moyne, 1957).

En 1962, tras la independencia de Argelia, Marruecos redujo parte de sus reivindicaciones sobre Argelia a las regiones de Tinduf y Tidikelt. Como Argelia rechazó tales reivindicaciones, en 1963 Marruecos tuvo el primer enfrentamiento militar con Argelia, la llamada Guerra de las Arenas (Pardo, 2006).

Este enfrentamiento, entre octubre y noviembre de 1963, fue para delimitar el límite entre ambos países.

Las circunstancias del enfrentamiento permanecen desconocidas, pues ambos países mantuvieron versiones contradictorias. En septiembre-octubre de 1963, Argelia denunció una serie de incidentes fronterizos, que fueron en aumento; y el 14 de octubre se inició la guerra. Marruecos informó que únicamente un batallón estaba recuperando dos puestos fronterizos en territorio propio. La guerra escaló de escaramuzas a un enfrentamiento menor entre los dos ejércitos, en el que nunca se declaró la guerra y que se caracterizó por la ambigüedad y la opacidad. En noviembre de 1963, tras la mediación de la Organización para la Unidad Africana, terminó el conflicto sin cambios territoriales (Torres, 2010).

Marruecos firmó los acuerdos de Ifrán y Rabat en 1969 y en 1972, donde reconocía la frontera que había establecido Francia en 1962 (aunque no han sido ratificados) (Moral, 2018).

Imagen 1. Mapa del proyecto del Gran Marruecos mostrando los territorios reclamados

Fuente: Centro de Estudios del Sahara Occidental de la Universidad de Santiago de Compostela

La terminación de la Guerra de las Arenas no significó el fin de la enemistad entre ambos; difícil cuando ambos perseguían el dominio regional. La segunda confrontación aconteció en 1976, en el marco de la llamada “Marcha Verde” y la anexión marroquí del Sahara Occidental. Argelia mantenía pretensiones sobre el Sahara, y aunque formalmente negase cualquier intención expansionista, Argelia se irritó con la anexión marroquí por dos motivos. Primero, en el escenario de la geopolítica de suma cero, si Marruecos incrementaba su poder, el poder de Argelia disminuía; y segundo, la invasión taponaba la salida más próxima de Argelia al Atlántico, con la desventaja estratégica que ello supone. A finales de enero de 1976, una columna del ejército argelino al noreste del Sahara Occidental fue atacada por el ejército marroquí. Argelia alegó que su motivación era proveer ayuda humanitaria al pueblo saharauí, pero Marruecos advirtió que eran hombres armados que iban a ayudar al Frente Polisario, un grupo armado que lucha por la liberación y autodeterminación del Sahara Occidental. Además, según Marruecos, el objetivo de Argelia era trasladar población saharauí a los campos de refugiados, para incrementar el número de desplazados y así perjudicar la imagen marroquí y mejorar la argelina. Pese a durar solo dos días, esta primera fase del conflicto causó numerosas bajas (Riveros, 2020).

En febrero, los dos países volvieron a enfrentarse en el mismo lugar (Amgala), aunque esta confrontación fue menor. Desde entonces, no ha habido otros enfrentamientos declarados entre tropas marroquíes y argelinas. Los enfrentamientos en el Sahara sí que continuaron, aunque entre Marruecos y el Frente Polisario. El cambio del Frente por Argelia como enemigo fue tras la proclamación en febrero de 1976 de la República Árabe Saharaui Democrática, “distinto nombre, pero mismo actor”. A Argelia se la considera promotora del Frente (en palabras del exdiplomático cubano, Juan Antonio Blanco y recordemos la fluida relación Cuba-Argelia); es su principal aliado; y la sede en el exilio del Frente está en Argelia (Riveros, 2018). Más recientemente, Argelia intermedió para trasladar al líder del Frente Polisario, Brahim Ghali, por covid-19 desde Argelia a un hospital en Logroño (EuropaPress, 2021).

La inexistencia de conflictos formales no ha significado una disminución de las tensiones entre Marruecos y Argelia. Destaca la expulsión de 30.000 marroquíes de Argelia en 1975 (la respuesta argelina a la firma del Acuerdo de Madrid en 1975 entre España, Marruecos y Mauritania sobre el futuro del Sahara Occidental). La frontera entre ambos permanece cerrada desde 1994. En 1994, Marrakech sufrió el primer atentado islamista de gran calado en Marruecos. En las investigaciones relativas al ataque, Marruecos denunció que en él habían participado argelinos (acusaciones ciertas), y que los servicios secretos argelinos tenían conocimiento de ello (Moral, 2018).

Para protegerse de futuros atentados, Marruecos impuso la obligatoriedad de un visado a los argelinos que quisiesen entrar. Una medida justificada, pues entre 1991 y 2003, Argelia era un refugio islamista, con estos atentando y asesinando indiscriminadamente a la población civil. Argelia, incómoda por la decisión marroquí, primero impuso la obligación del visado y, horas después, decidió unilateralmente cerrar la frontera (Agencias, 1994).

Entre 1994 y 2021 únicamente se ha abierto la frontera entre ambos países en dos ocasiones. La primera en febrero de 2009, para permitir el paso desde Marruecos a Argelia de un convoy de ayuda humanitaria de Gran Bretaña con destino a la Franja de Gaza (Temlali, 2014), donde desde 2008 había un conflicto que se conocería como la “Masacre de Gaza” (Emergui, 2008). La segunda y última vez (oficialmente), fue en septiembre de 2019, para repatriar a tres marroquíes desde Argelia a Marruecos, que habían fallecido en el mar mientras intentaban cruzar en una patera a España desde la costa argelina (Moreno, 2019). El cierre fronterizo afectó a los más débiles: los civiles.

A lo largo de décadas, marroquíes y argelinos han cruzado una frontera “ficticia” en el desierto, de más de 1.550 km de longitud, para relacionarse amigablemente con sus vecinos. Previo al cierre fronterizo, marroquíes y argelinos atravesaban la frontera para ir a pueblos limítrofes y reencontrarse con familiares. Sin embargo, tras el cierre de la frontera terrestre, oficialmente ni unos ni otros pueden cruzar el paso fronterizo. Si desean cruzar la frontera, los oriundos deben desembolsar una gran cuantía de dinero para un trayecto que antes caminaban. La manera legal para ir al otro país es: bien vía aérea; o vía ferri, embarcando hasta España y ahí embarcando en otro ferri hasta el otro país. Cualquiera de estas opciones supone un gasto inasumible para la mayoría de los ciudadanos por su escaso nivel adquisitivo; la gente no vive, subsiste, por eso, para cruzar, deben recurrir a la vía ilegal. Aunque la frontera lleve más de 25 años cerrada, el contrabando nunca ha desaparecido. No únicamente cruzan las personas la frontera clandestinamente para ver a sus familiares, sino que muchos hacen del contrabando su negocio. En Marruecos, por ejemplo, se vende gasolina argelina que al estar subvencionada es más barata (Cabaleiro, 2019).

Parece que los más interesados en mantener la frontera cerrada y la enemistad son los propios gobiernos, entre los marroquíes y argelinos hay una relación cordial. En los pueblos fronterizos los matrimonios entre marroquíes y argelinos no son *rara avis*. De manera anecdótica, por ejemplo, en 2019 en la Copa África de fútbol, en la que Argelia se hizo con el título, hubo un acercamiento entre ambas sociedades. Tras cada victoria argelina, ciudadanos de los dos países se acercaban a la frontera para felicitarse, y en las redes sociales se popularizó una canción marroquí apoyando al equipo argelino en la que una estrofa abogaba por reabrir la frontera (Ouabou, 2019).

Se acusa a los medios de comunicación y políticos, marroquíes y argelinos, de instigar la enemistad entre ambos pueblos. Por una parte, se acusa a Marruecos a través del majzén (entorno del gobierno) y de la prensa semioficial del gobierno (por ejemplo, el diario *Assahra*

A lo largo de décadas, marroquíes y argelinos han cruzado una frontera “ficticia” en el desierto, de más de 1.550 km de longitud, para relacionarse amigablemente con sus vecinos

Al Maghribia) de intentar moldear una opinión tóxica hacia Argelia. Además, en el campo político, en 2020 el ministro de Exteriores marroquí acusó a Argelia de apoyar “el separatismo y el terrorismo”, y más allá, el cónsul de Marruecos en Orán se refirió a Argelia como un país enemigo (Iahdih, 2020).

Por otra parte, Argelia tampoco se queda atrás en la incitación. En febrero de 2021, el canal argelino Echourouk News, según ellos en reacción a una previa burla de medios marroquíes del presidente Tebune, presentó un guiñol aludiendo al rey Mohammed VI, toda una ofensa por el significado de las caricaturas en el mundo árabe, y no solo fue el guiñol, sino el sketch posterior. En el programa, el guiñol ofreció la mano a un diputado del FLN presente en el programa para que este la besase, lo tradicional en Marruecos. El diputado rehusó hacerlo aludiendo que en Argelia solo se adora a Dios (Peregil, 2021).

Resulta más sorprendente la posición marroquí respecto al cierre de la frontera que la argelina. Pese a ser Marruecos el principal interesado en abrir la frontera, fue el primero que decidió erigir el muro y su prensa no busca crear un clima de cordialidad. Las razones marroquíes para querer abrir la frontera son principalmente económicas, la apertura de la frontera permitiría a las empresas marroquíes acceder al mercado argelino. Actualmente, la manera de intercambiar mercancías entre ambos es enviarlas por barco hasta otro destino (España normalmente), y luego reenviarlas a Argelia, un proceso que incrementa los costes de manera absurda. Además, una apertura de la frontera beneficiaría al sector turístico marroquí, con nuevos turistas argelinos. A Argelia le “interesa” más mantener la frontera cerrada. Económicamente, la entrada de productos marroquíes en su economía perjudicaría al desarrollo de la industria nacional, además con la frontera abierta, el contrabando de productos subvencionados argelinos hacia Marruecos aumentaría (Temlali, 2014). El posible aumento de contrabando de drogas, que tiene devastadores efectos en la juventud argelina y sirve para financiar el terrorismo, también es un argumento argelino para no abrir la frontera (Iahdih, 2020).

La apertura de la frontera no figura entre las prioridades de ambos gobiernos, que mantenían una relación casi inexistente hasta agosto de 2021. Pese a que ha habido acercamientos, por ejemplo, Marruecos eliminó la obligación del visado en 2004 y Argelia liberó a 404 marroquíes prisioneros del Frente Polisario en Argelia en 2005 (The Washington Times, 2005), la apertura no se prevé cercana. Argelia justifica esta decisión con una lista donde se incluyen todos los agravios de su tortuosa relación, desde la Guerra de las Arenas a otros más recientes. Por ejemplo, se incluye el apoyo de Marruecos a la independencia de la Cabília (región del norte de Argelia con aspiraciones de autodeterminación) a través de la financiación del movimiento o las declaraciones del embajador de Marruecos en la ONU en julio de 2021; actos relacionados con la ola de incendios de agosto de 2021 en Argelia; o el uso del software de espionaje cibernético israelí “Pegasus” contra Argel (La Voz, 2021).

El restablecimiento completo de las relaciones entre Marruecos e Israel en diciembre de 2020 (en el triple acuerdo por el que EE. UU. e Israel reconocían el plan marroquí para el Sáhara Occidental), ha incrementado la cooperación entre Rabat y Tel Aviv a todos los niveles, y a su vez ha supuesto un nuevo punto de discordia entre Marruecos y Argelia. El primer ministro argelino, Abdelaziz Djerad, criticó abiertamente la decisión, al igual que gran parte de la sociedad argelina por traicionar al pueblo palestino (Associated Press, 2020).

El establecimiento de relaciones entre Marruecos e Israel en 2020 muestra la relevancia que tienen los factores internacionales en el conflicto. Las relaciones diplomáticas y las alianzas

La apertura de la frontera no figura entre las prioridades de ambos gobiernos, que mantenían una relación casi inexistente hasta agosto de 2021

marroquí y argelinas mantienen la estructura de la Guerra Fría, aunque son menos rígidas que entonces, y los principales actores serían: Estados Unidos, Rusia, China y Francia.

Estados Unidos ha sido el aliado perenne de Marruecos, y uno de los más fuertes. Las relaciones entre ambos empezaron nada más independizarse EE. UU., cuando Marruecos fue el primer país en reconocerle internacionalmente. Desde entonces la relación entre ambos ha sido muy cercana, como ejemplo, la reacción marroquí a los atentados terroristas del 11S o el reconocimiento por parte de EE. UU. de la soberanía marroquí sobre el Sahara. Con Argelia, las relaciones previas a George W. Bush no eran fluidas, pues Argelia estaba bajo la esfera soviética, pero Buteflika dio la vuelta a la situación con Bush. Buteflika puso muchos esfuerzos en construir unas relaciones distendidas con EE. UU., y aprovechándose de las posibilidades que ofrecía Argelia a las empresas americanas y de la experiencia argelina en la lucha contra el terrorismo-islamista, consiguió establecer unas relaciones satisfactorias (Sancha, 2005).

Con URSS/Rusia han existido tres fases en las relaciones: la Guerra Fría, la década de 1990 y el siglo XXI. Marruecos, como aliado de EE. UU., en la primera fase apenas tuvo relaciones con la URSS. En la segunda etapa, tampoco hubo relaciones porque Rusia estaba reconfigurándose. En el último periodo, Marruecos ha podido establecer una relación diplomática más cordial con Rusia, sobre todo desde 2005 (Mohammed VI visitó Rusia en 2016). Argelia fue un aliado de la URSS desde que se independizó de Francia en 1962. La URSS nunca decidió involucrarse públicamente en África, por eso la relación parecería menor, pero en realidad la URSS respaldó a Argelia con armamento canalizado a través de Egipto y Cuba principalmente. En la década de los 90, las relaciones entre Argelia y Rusia fueron mínimas, porque Rusia estaba en una fase de reconstrucción. Finalmente, con la entrada en el nuevo milenio, la relación volvió a florecer, normalizándose las relaciones en 2002. En 2005 y 2006, coincidiendo con la visita de Putin a Argelia, se formalizaron acuerdos con empresas rusas para la construcción de la presa de Tilezdit, tramos del ferrocarril o infraestructuras de hidrocarburos (oleoductos, plataformas petrolíferas...); se asignaron explotaciones de yacimientos para empresas rusas; se adquirieron armas (Sánchez, 2008), se condonó la deuda argelina (Sánchez, 2019); y se establecieron organismos como la Comisión Mixta Intergubernamental Argelino-Rusa de Cooperación Económica, Científica y Técnica o el Consejo de Negocios Ruso-Árabe (Alonso y Nieto, 2015).

China, históricamente no ha estado involucrada en los quehaceres de la región, pero a sabiendas del gran potencial de esta, y de que para ser una superpotencia debe tener presencia internacional, recientemente se ha inmiscuido más. Con la visita de Mohammed VI a China en 2016, se oficializó el buen ritmo de la relación sino-marroquí, firmándose una asociación estratégica. La relación se entiende sobre todo en términos económicos. China ha logrado suculentos contratos y concesiones; y Marruecos ha conseguido ser incluido en la Belt and Road Initiative que China quiere impulsar. Argelia se disgustó profundamente con la nueva asociación estratégica, pues Argelia había sido el interlocutor chino en la región. Por las conexiones de ambos con la URSS y el socialismo, China había estado más cerca de Argelia, siendo Mao Zedong el primer líder no árabe en reconocer la independencia de Argelia en 1958 (Armanian, 2020).

China y Argelia firmaron una asociación estratégica en 2014, pero aun así desde Argel se mira con recelo la mejora de las relaciones entre China y Marruecos. De todos modos, China, compatibiliza las inversiones en ambos países. En los últimos años ha efectuado una gran inversión en Argelia y con motivo del covid China construyó un hospital en Argelia y envió cargamento sanitario (Navarro, 2020).

China, históricamente no ha estado involucrada en los quehaceres de la región, pero recientemente se ha inmiscuido más

La crisis energética durante y posterior a la covid ha desembocado en un mayor acercamiento de China (y otros países) hacia Argelia en busca de gas principalmente (MEED, 2022).

Por último, resta analizar las relaciones con Francia, la potencia colonizadora que controló ambos territorios. Los distintos procesos de independencia han marcado las diferentes relaciones diplomáticas francesas. Por un lado, la dócil independencia marroquí situó a Francia como un país amigo para Marruecos (Prieto, 2021).

Pese a pequeños desacuerdos, ambos países valoran la relación bilateral. Por otro lado, la conflictiva independencia argelina posicionó en el imaginario argelino a Francia como un país enemigo, Argelia no iba a olvidar las cruentas tácticas del ejército francés. Aunque residan argelinos en Francia, las relaciones no son fluidas, influenciadas aparte de por el tortuoso pasado, por la cuestión saharauí. Francia por su alianza con Marruecos y por sus propios intereses, es contraria a la República Árabe Saharaui Democrática, que Argelia apoya incondicionalmente (Soto, 2016).

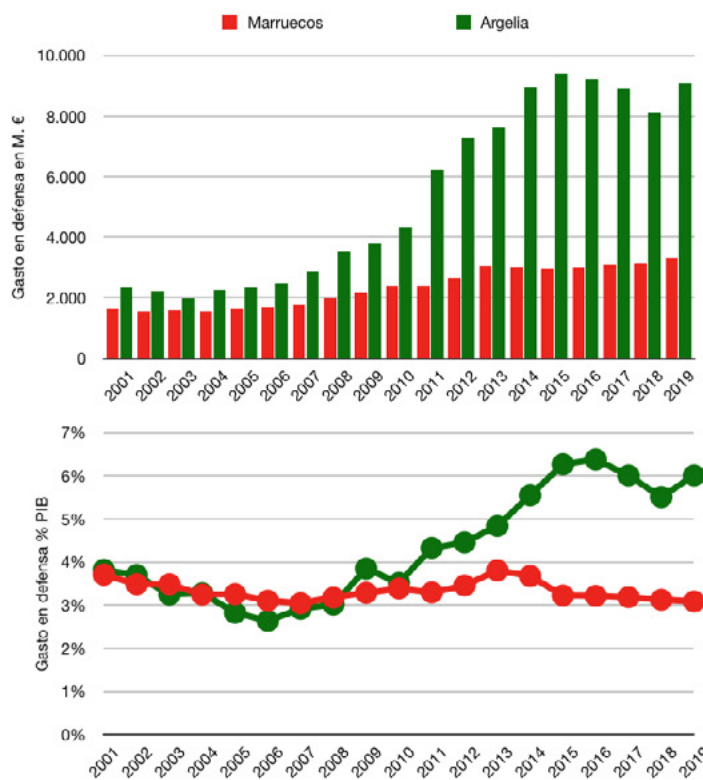
Argelia abiertamente acusó a Francia (y Marruecos) de querer desestabilizarla (Attia, 2019). Además, en mayo de 2020, retiró a su embajador en París en reacción a la emisión de dos programas sobre el movimiento Hirak (Hernández, 2020), pese a que comercialmente la relación franco-argelina sigue siendo significativa.

Tabla 1. ¿Está el liderazgo regional en Rabat o en Argel?

Categoría / País	Marruecos	Argelia
Superficie	446.550 km ²	2.381.741 km ²
Población (estimación 1-12-2020)	36.104.022	43.411.000
PIB (2020)	100.667 M €	129.515 M €
PIB <i>per cápita</i> (2020)	2.727 €	2.954 €
Tasa desempleo (2020)	12,7 %	14,2 %
Gasto militar (2020)	4.309 M €	8.625 M €
% PIB dedicado a gasto militar (2020)	4,27%	6,64%
IDH (2019)	0,686	0,748

Analizando únicamente los aspectos materiales que muestra la tabla superior, como superficie, población, PIB, gasto militar o presencia recursos energéticos y minerales (anexo 1), Argelia sería el líder regional, pues supera ampliamente a Marruecos. Cabría hacer además un breve análisis sobre el aspecto militar. Los gráficos inferiores muestran dos fases en el gasto armamentístico marroquí y argelino; una primera fase donde el gasto se igualaba; y una segunda desde 2010-2011, donde Argelia se distancia tanto en gasto absoluto como en % del PIB. En 2011, la inversión armamentística en ambos países aumentó, sobre todo en Argelia, que empezó a dedicar un 5%-6% del PIB a ello, mientras que Marruecos se aproximó al 4% entre 2011-2013, pero luego volvió a dedicar el 3% del PIB a defensa, posiblemente por la ralentización del crecimiento del PIB y pensando en lo que convenía más a la sociedad y a la economía marroquí.

	Gasto defensa M. €		Gasto defensa % PIB	
	Marruecos	Argelia	Marruecos	Argelia
2001	1.643,5	2.358,9	3,71%	3,82%
2002	1.563,4	2.232,8	3,49%	3,70%
2003	1.609,1	1.982,3	3,49%	3,25%
2004	1.558,0	2.262,5	3,25%	3,28%
2005	1.633,4	2.367,7	3,26%	2,83%
2006	1.700,6	2.456,0	3,11%	2,64%
2007	1.758,6	2.865,4	3,05%	2,92%
2008	2.011,0	3.521,7	3,18%	3,02%
2009	2.187,7	3.793,0	3,29%	3,85%
2010	2.383,9	4.309,0	3,39%	3,52%
2011	2.400,4	6.209,5	3,30%	4,33%
2012	2.644,2	7.251,6	3,46%	4,46%
2013	3.058,6	7.629,8	3,81%	4,84%
2014	3.045,2	8.941,7	3,68%	5,55%
2015	2.948,5	9.409,4	3,23%	6,27%
2016	3.005,8	9.230,4	3,22%	6,38%
2017	3.100,3	8.916,1	3,19%	6,01%
2018	3.129,8	8.116,4	3,13%	5,51%
2019	3.309,0	9.080,8	3,09%	6,01%



Fuente: Elaboración propia en base a datos de datosmacro.com

Para entender el incremento en el gasto militar argelino cabe situarse en el contexto de 2011 del mundo árabe, con la proliferación de los movimientos de la Primavera Árabe y el descenso de Libia a los infiernos. Además, el Sahel viviría un resurgimiento del terrorismo islamista desde 2011, con grupos como Al Qaeda en el Magreb Islámico en Malí. En base a estos tres factores internacionales, se puede esgrimir que Argelia aumentó su gasto militar para: primero, ser capaz de contener las revueltas que pudiesen darse en el país a consecuencia de la Primavera Árabe; segundo, para ser capaz de proteger la frontera oriental de los peligros del nuevo estado fallido de la región, Libia; y, por último, para prevenir en la frontera meridional la entrada del terrorismo yihadista (Anouzla, 2015).

Respecto a la moderada reacción marroquí al incremento en gasto militar argelino, una posible razón, es que Marruecos al estar más protegido de amenazas externas y la baja probabilidad de conflictos interestatales, prefiriese priorizar su economía. Aun así, Marruecos también se ha armado (Sharma, 2015).

Un análisis de sus actuales arsenales militares (detallados en los anexos) muestra que, pese a la mayor demografía argelina, su personal militar total es menor al marroquí, destacando el contraste entre personal en activo (310.000 frente 130.000) y el personal en reserva (ambos con 150.000) (anexo 2). El mayor personal activo en Marruecos puede responder a la existencia de un conflicto interno en el país (Sahara Occidental), a lo que Argelia no debe hacer frente. La fuerza acorazada está más igualada, aunque Marruecos sigue siendo superior en número (anexo 3). La adquisición marroquí de carros de combate M-1 A1 Abrahms reformados (de EE. UU.) y la compra argelina de T-90 S (de origen ruso) incrementa la tensión regional, pues son blin-

datos utilizados eficazmente en guerras interestatales. En términos navales, Argelia supera ampliamente a Marruecos, dobla el número buques de superficie y sobre todo posee seis submarinos de los que Marruecos carece (anexo 4). La posesión de submarinos es una capacidad muy valiosa y de gran importancia estratégica, y Argelia se reforzó adquiriendo dos submarinos rusos en 2010 y otros dos en 2018. Más aún, Argelia es capaz de lanzar desde estos submarinos misiles de ataque a tierra, capacidad que mundialmente pocos países tienen (Villarejo, 2019).

A nivel de fuerzas aéreas, ambos países han dado un salto cualitativo en sus ejércitos, y en cantidad Argelia supera a Marruecos, tanto en cazas como en helicópteros de ataque (anexo 5). Sin embargo, el aspecto material no es el único aspecto para analizar para determinar qué país ostenta el cetro de poder noroccidental de África; quedan los rasgos inmateriales que constituyen las actitudes y comportamientos de los demás países.

Argelia ha perdido su posición de interlocutor por su inactividad exterior y por la actividad marroquí. Buteflika fue ministro de Asuntos Exteriores, por eso era consciente de la importancia que tenía el reconocimiento y la acción a nivel internacional. En sus primeros años como presidente, Argelia se realizó en la escena internacional: mediando en las negociaciones de paz entre Etiopía y Eritrea (2000), participando muy activamente en la fundación del NEPAD (New Partnership for Africa's Development, un programa de desarrollo económico de 2001) o adhiriéndose a la lucha antiterrorista tras el 11S. Más allá, en 2010, Argelia "ejercería" de líder regional fundando el Comité d'État-major Opérationnel Conjoint (CEMOC), un órgano argelino conjunto con Malí, Mauritania y Níger para coordinar la lucha contra el terrorismo. Pese a las buenas intenciones, el CEMOC no cumplió las expectativas fundacionales (AFP, 2011). Por ello, en 2014 se fundó el G5 Sahel, un grupo formado por Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad, en el que Argelia no está presente y Francia tiene un rol cenital (Abba, 2016).

La Política Exterior argelina ha ido decreciendo en los últimos años por la inestabilidad interna argelina que dificulta una Política Exterior fuerte (y por el estado de salud de Buteflika que imposibilitaba viajes al exterior). En enero de 2020, Argelia volvió al escenario con motivo de la conferencia internacional sobre Libia celebrada en Berlín. Después de esta reunión, parecía que podía volver a tener un rol internacional en la región, a tenor de las visitas oficiales que recibió y estaban planeadas (Ouabou, 2020), pero la pandemia del covid ha afectado su retorno a la esfera internacional.

La Política Exterior marroquí ha aprovechado el vacío dejado por Argelia para fortalecer su posición. En los últimos 20 años, Mohammed VI ha visitado más de una treintena de países, especialmente en África y el golfo Pérsico. Argel intentó contrarrestar los esfuerzos diplomáticos marroquíes, por ejemplo, organizó en diciembre de 2016 el Forum Africain D'Investissement et D'Affaires, pero este evento no es comparable en importancia e impacto con la Cumbre de Marrakech (22.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático), celebrada un mes antes (Moral, 2018). Además, Marruecos se reincorporó como miembro de la Unión Africana en 2017 tras abandonarla en 1984, pese a ser miembro fundador, porque la Unión Africana admitió al Sahara en la organización (Amirah, 2017).

En los últimos años, la Política Exterior marroquí ha recibido una de cal y otra de arena. Por un lado, se ha declinado su entrada en el ECOWAS (Economic Community of West African States, una unión económica y política en el África occidental, semejante a la Unión Europea). Por otro lado, el aspecto positivo en su Política Exterior sería la invitación a la cumbre del G5 Sahel celebrada en Chad en febrero en 2021 y en un futuro cercano, Marruecos podría ostentar, jun-

La Política Exterior argelina ha ido decreciendo en los últimos años por la inestabilidad interna argelina que dificulta una Política Exterior fuerte

to con Francia, un papel más de liderazgo (Urteaga, 2021). A esta invitación, se le suma entre otras la ratificación de la cooperación entre Marruecos y Mauritania en 2020 (Atalayar, 2020) o la creación en 2021 del Conseil d'affaires entre Marruecos y Nigeria (El Kettani, 2021).

En resumen, se puede comprobar como Marruecos cada vez es considerado mayormente como el interlocutor en temas de seguridad por el mundo occidental (Baudais, Bourhrous y O'driscoll, 2021). Además, la Política Exterior marroquí cuenta con un arma de "coacción" sobre Europa que le otorga mucho poder y que refuerza su liderazgo regional. Marruecos, por su cercanía con España puede "abrir la frontera" y utilizar la inmigración y los tráfico ilegales (estupefacientes) para chantajear a España y Europa. De hecho, Marruecos ya ha recurrido en el pasado a estas "técnicas", por ejemplo, en 2020, como denunció Antonio Morales, presidente del cabildo de Gran Canaria, para justificar el repentino aumento de pateras procedentes de Marruecos (EFE, 2020).

Muy recientemente, la política exterior marroquí se ha anotado un gran éxito. Alemania o España, entre otros, han reconocido el plan de autonomía marroquí para el Sahara (Juliana, 2022). El cambio de postura española ha motivado la apertura de una nueva fase en las relaciones bilaterales entre España y Marruecos, que estaban congeladas y habían sufrido picos de tensión, como los asaltos recurrentes a la valla de Ceuta o el cierre del paso fronterizo y conexión marítima con España (justificado en la prevención frente al covid) (González y Peregil, 2022). La política exterior marroquí, a través de la diplomacia y tácticas en la zona gris, ha conseguido este cambio de posición, que debe interpretarse como una derrota de la diplomacia argelina.

Vistos los aspectos materiales e inmateriales, en respuesta a la pregunta formulada en el presente epígrafe, todo apunta a que el liderazgo regional está ligeramente decantado hacia Rabat y dentro de poco tiempo será suyo incuestionablemente. Argelia era el líder por los rasgos materiales, pero el buen hacer de la diplomacia de Rabat ha conseguido igualar (y superar) en términos inmateriales el poder argelino, y actualmente en términos materiales, como el PIB o capacidad militar, Marruecos puede medirse de tú a tú con Argelia. Marruecos debe considerarse como líder regional por, entre otras razones, ser capaz de construir una red económica con sus empresas por la región, por ejemplo Maroc Telecom, Royal Air Maroc, Attijariwafa Bank o la Société Nationale d'Investissement, por estar en la Unión Africana e intentar entrar en otras organizaciones como ECOWAS, por aspirar a un lugar clave en la agenda de seguridad en el marco del G5 Sahel (además de auxiliar en 2016 a Nigeria con equipamiento militar); o por el buen quehacer de su diplomacia. Si la inestabilidad argelina prosigue, como se deduce, la brecha entre ambos países se incrementará, y Marruecos robustecerá más su liderazgo regional.

Todo apunta a que el liderazgo regional está ligeramente decantado hacia Rabat y dentro de poco tiempo será suyo incuestionablemente

4. En conclusión... ¿qué depara el futuro para Marruecos, Argelia y su relación?

El pronóstico acerca de la evolución de ambos países a nivel individual es tan favorable para Marruecos como desfavorable para Argelia. En Marruecos, a nivel político, no se puede pronosticar un cambio político significativo, a lo sumo para apaciguar las demandas populares podría haber una occidentalización del ejecutivo. Compatible con ello, podría entrar el islam moderado en la política magrebí. Este pronóstico tendría dos posibles variables que cambiarían el escenario. La primera variable sería la ascensión al trono del hijo de Mohammed VI, Moulay Hassan, que podría suponer un cambio en la política marroquí; la segunda variable un cisne negro, como, por ejemplo, la Primavera Árabe de 2011 que acabó por derrocar al aparentemente estable gobierno libio. A nivel económico, se espera un incremento en el PIB marroquí y una

modernización de su economía. Marruecos se ha convertido en un país estable con una creciente inversión extranjera, con una muy buena posición geoestratégica, por ejemplo, el puerto de Tánger podría ser una atractiva alternativa al puerto de Algeciras (Maestro, 2019).

Por último, las perspectivas en términos de Seguridad para Marruecos deben dividirse entre la Seguridad Exterior y la Interior. En materia de seguridad exterior, Marruecos parece estable y segura, tanto por su inversión en armamento pesado, como por la ausencia de un poder militar regional que le amenace. En materia de seguridad interna, deben hacerse dos distinciones geográficas: la seguridad interna en Marruecos y en el Sahara Occidental. En Marruecos, la Gendarmerie royale (policía marroquí) se encarga de mantener el orden; en el Sahara Occidental es el ejército. El 14 de noviembre de 2020, el Servicio de Prensa del Sahara publicó la emisión de un decreto presidencial firmado por el presidente de la República (y del Frente Polisario), Bir Lehlu, por el que se rompía oficialmente el alto al fuego presente en el territorio vigente desde 1991 (Sahara Press Service, 2020) en respuesta al envío de tropas marroquíes hacia el Guerguerat (Sahara Occidental), para disolver unas movilizaciones civiles pacíficas que habían empezado el 21 de octubre de 2020 (Delegación Saharaui para España, 2020). Los enfrentamientos entre el ejército saharauí y las tropas marroquíes perduran en el tiempo (Abdelhay, 2021).

Por otro lado, las perspectivas para Argelia no son tan halagüeñas, al menos políticamente. En 2019, el pueblo argelino consiguió algo que venía persiguiendo prácticamente desde 1999, la dimisión de Buteflika. Este era el primer paso para deshacer la oligarquía que se había instalado, pero lo que le depara en el futuro más cercano no es muy optimista. Argelia limita territorialmente con dos países que podrían señalar su futuro: Túnez y Libia. Túnez sería el “mejor” escenario. Tras deponer a Ben Ali, Túnez ha celebrado diversas elecciones presidenciales en 2011, 2014 y 2019 que no han servido para traer la estabilidad, el desarrollo económico o mejores condiciones de vida para la población en general, ocasionando entre la población un rechazo generalizado a la clase política (López y Hernando, 2020).

El otro futuro que le podría deparar es el de Libia, un país en plena guerra civil desde 2014, dividido en dos gobiernos de oligarcas que solo se “mueven” por el dinero del petróleo y que luchan entre ellos sin importarles el devenir de la población. En lo económico, sumado a sus males endémicos (dependencia en los hidrocarburos, excesivo consumo interno, inestabilidad que no promueve las inversiones), la crisis del covid ha supuesto un escollo más. El futuro económico no es nada esperanzador, aunque los hidrocarburos pudiesen servir de “trampolín” para prosperar, sin una estabilidad política, una planificación y una regulación apropiada, la economía argelina seguirá igual, totalmente fluctuante dependiendo del precio de los hidrocarburos. La perspectiva de seguridad argelina, de igual manera que la política y económica, también se ve perjudicada por la perenne inestabilidad del país. A nivel externo, Argelia se ha venido armando fuertemente en el pasado, por lo que no debería temer por su seguridad externa. En referencia a la seguridad interna, Argelia debe vigilar sus fronteras. Túnez (Pérez, 2020), pero sobre todo Libia, Níger y Malí son un nido de yihadistas, y Argelia comparte amplias fronteras con todos esos países. El terrorismo yihadista encuentra su caldo de cultivo en la inestabilidad y la crispación, precisamente la realidad argelina.

Con respecto a su relación y un eventual conflicto bilateral, estudiando los pasados enfrentamientos entre Marruecos y Argelia se llega a la conclusión de que la tensión provenía de la división fronteriza. Marruecos sale “perjudicado” con la división territorial actual (heredada de la colonización francesa), por eso el sentido común apunta a que sería Rabat quien decidiese atacar. Sin embargo, es improbable un conflicto abierto entre ambos países por la frontera,

Las perspectivas para Argelia no son tan halagüeñas como las de Marruecos, al menos políticamente

aunque no es improbable alguna reyerta. Se han dado en el último año ataques con drones marroquíes en el territorio del Sahara Occidental o cerca de la frontera, denunciados por la prensa argelina (EFE, 2022).

El escenario de un conflicto a gran escala entre Marruecos y Argelia parece descartable por dos razones. La primera, el equilibrio de poder militar existente entre ambos; y la segunda porque ninguno de los dos países lo busca. Ambos países buscan el enfrentamiento verbal, pero ninguno tiene en estos momentos intenciones de enfrentarse militarmente. Marruecos, persigue su desarrollo económico, y una guerra a gran escala sería contraproducente. Argelia no tiene intenciones exteriores, tiene suficiente con no desmoronarse internamente y con frenar la expansión del terrorismo. En conclusión, escaramuzas sueltas sí que podrían ser una posibilidad, conflicto a gran escala, una quimera.

Recuerda un refrán popular argelino, que “cada uno debe esperar el momento que le corresponde”. Irónicamente, esto es lo que ha hecho el aspirante a líder regional Marruecos, perjudicando a la poderosa Argelia. Argel contaba con los aspectos materiales necesarios para ser el líder regional, sin embargo, la inestabilidad argelina y el constante trabajo marroquí han permitido al país de Mohammed VI acercarse en algunos aspectos materiales a Argelia y en los aspectos inmateriales superarle. Marruecos diplomáticamente se ha convertido en el interlocutor de referencia para la mayoría de los países occidentales, africanos y árabes, que lo han reconocido como el país a tratar para solventar los problemas, el país capaz de arreglar los entuertos, el líder regional, que en los próximos años reforzará todavía más su liderazgo si Argelia no se estabiliza, algo que no se divisa.

Referencias

- Abba, S. (2016, 24 de marzo). La sécurité au Sahel se construit sans l'Algérie: jusqu'à quand? *Le Monde*.
- ABC. (2002, 22 de julio). La UE agradece la mediación de EE. UU. sobre Perejil ya afirma que Marruecos lo prefirió así. *ABC*.
- Abdelhay, L. (2021, 5 de mayo). El Ejército saharauí continúa atacando sin tregua las posiciones del ejército marroquí y obliga a los drones marroquíes permanecer en sus bases. *ECSaharawi*.
- AFP. (2011, 27 de noviembre). Les enlèvements au Mali illustrent l'échec de la coopération militaire au Sahel. *L'Obs*.
- Agencias. (1994, 28 de agosto). Argelia cierra su frontera con Marruecos. *El País*.
- Alonso, A. y Nieto, M. I. (2015, octubre). Rusia en el Mediterráneo: ¿Un nuevo competidor para la UE? *Revista UNISCI*, (39), 214-219. https://doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n39.51821
- ALP. (2021, 15 de junio). Législatives: un taux de participation de 23,03%. *Algerie Presse Service*.
- Amirah, H. (2017, 8 de febrero). *Marruecos vuelve a la Unión Africana entre interrogantes*. Real Instituto Elcano.
- Anouzla, A. (2015, 24 de agosto). Morocco and Algeria ... an absurd race. *Middle East Monitor*. <https://www.middleeastmonitor.com/20150824-morocco-and-algeria-an-absurd-race/>

- Arciniegas, Y. (2021, 4 de noviembre). ¿Qué ocurre entre Argelia y Marruecos y por qué puede detonar un conflicto armado? *France 24 News*.
- Armanian, N. (2020, 27 de diciembre). Sahara Occidental y los intereses de Rusia y China en el Magreb. *Público*.
- Associated Press. (2020, 12 de diciembre). Algeria decries neighbor Morocco's normalized Israel ties. *AP News*.
- Atalayar. (2020, 21 de noviembre). *Mauritania y Marruecos reafirman su cooperación*. <https://atalayar.com/content/mauritania-y-marruecos-reafirman-su-cooperación>
- Attia, S. (2019, 11 de abril). Algérie: quelles sont les “parties étrangères” que Gaïd Salah accuse de “déstabiliser le pays”. *Jeuneafrique*.
- Baudais, V., Bourhrous, A. y O'driscoll, D. (2021, enero). Conflict Mediation and Peacebuilding in the Sahel: The role of Maghreb countries in an African Framework . *SIPRI Policy Paper*, (58), 16-19.
- BBC News. (1999, 16 de abril). Algerian fury over poll result. *BBC*.
- Boubekeur, A. (2009, 13 de abril). *Lessons from Algeria's 2009 Presidential Election*. Carnegie Middle East Center. <https://carnegie-mec.org/2009/04/13/lessons-from-algeria-s-2009-presidential-election-pub-22983>
- Bustos, R. (2004, verano). Elecciones presidenciales argelinas, la sorpresa de una victoria contundente. *Afkar ideas*, 51-55.
- Cabaleiro, J. (2019, 9 de septiembre). *Frontera impenetrable entre Argelia y Marruecos durante un cuarto de siglo*. Periodistas en español. <https://periodistas-es.com/frontera-impenetrable-entre-argelia-y-marruecos-durante-un-cuarto-de-siglo-133086>
- Delegación Saharaui para España. (2020, 13 de noviembre). Comunicado Delegación Saharaui para España. Madrid, España.
- Denoeux, G. (2011). Countries at the crossroads 2011: Morocco. *Freedomhouse*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/Moroccofinal.pdf
- EFE. (2020, 23 de noviembre). Morales sostiene que Marruecos chantajea a España con las pateras por Sahara. *La Vanguardia*.
- EFE. (2022, 10 de abril). Un bombardeo marroquí contra un convoy argelino deja varios heridos. *Heraldo*.
- El Kettani, M. (2021, 2 de febrero). Maroc/Nigeria: un projet qui s'érige en symbole de la coopération Sud-Sud. *Le Courrier de L'Atlas*.
- Emergui, S. (2008, 28 de diciembre). El ataque aéreo de Israel causa una matanza de más de 270 palestinos en Gaza. *El Mundo*.
- EuropaPress. (2021, 23 de abril). El líder del Frente Polisario, trasladado a España por “razones humanitarias” tras contagiarse de coronavirus. *El Mundo*.
- Fernandez, I. (2016). *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999-2014*. Routledge.
- González, M. y Peregil, F. (2022, 7 de abril). Pedro Sánchez y Mohamed VI ponen en marcha una “nueva etapa” en su relación. *El País*.

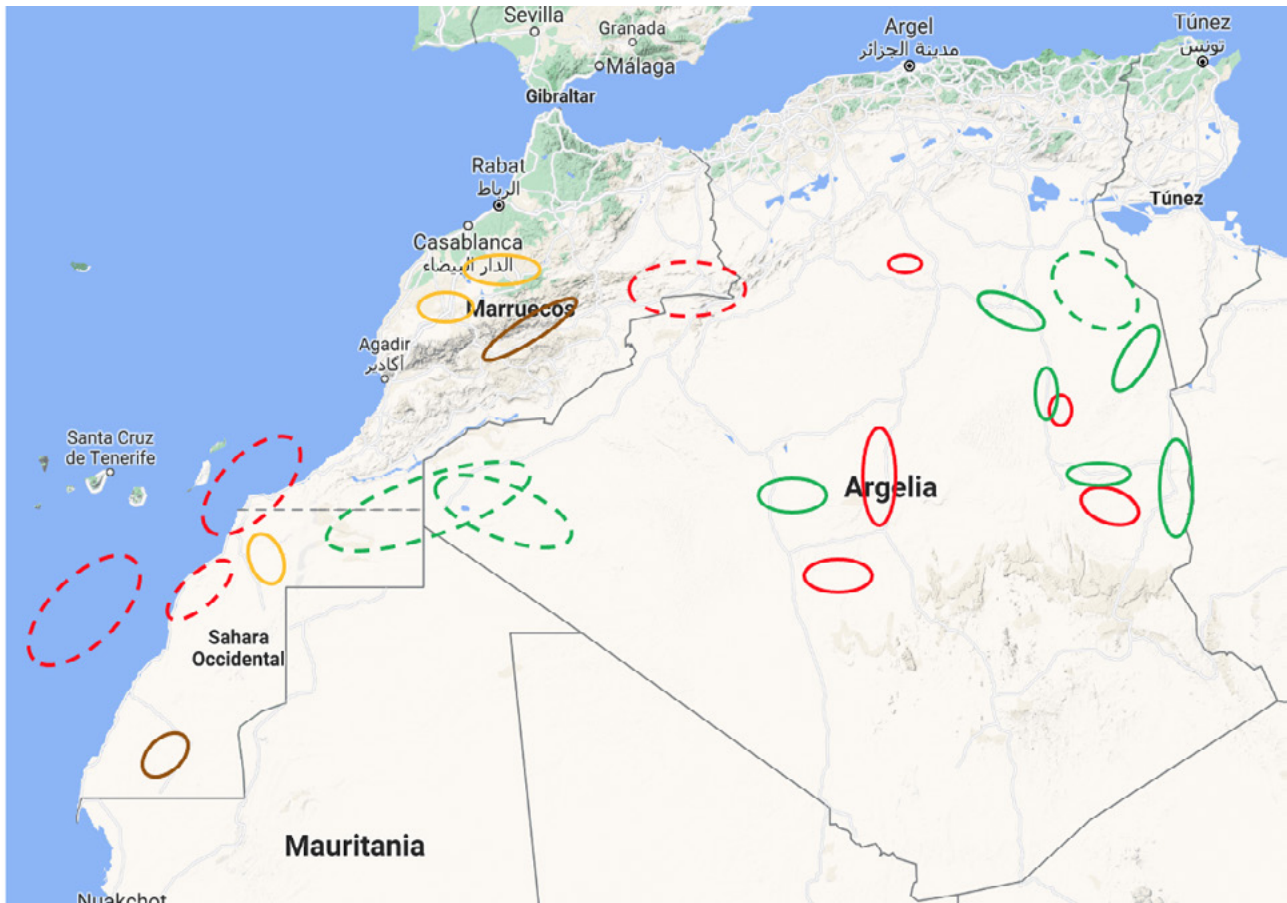
- Hernández, H. (2020, 29 de mayo). Argelia y Francia: una relación convulsa en tiempos de redes sociales. *Atalayar* <https://atalayar.com/content/argelia-y-francia-una-relación-convulsa-en-tiempos-de-redes-sociales>
- Iahdih, M. (2020, 5 de junio). *Las envenenadas Relaciones de Marruecos con Argelia*. ECSaharai. <https://www.ecsaharai.com/2020/06/las-envenenadas-relaciones-de-marruecos.html>
- Juliana, E. (2022, 22 de marzo). ¿Por qué ahora? *La Vanguardia*.
- Keenan, J. (2012). Politique étrangère et guerre mondiale contre le terrorisme dans la reproduction du pouvoir algérien. *Revue Tiers Monde*, 2(210), 31-50. <https://doi.org/10.3917/rtm.210.0031>
- La Voz. (2021, 25 de agosto). Argelia rompe sus relaciones diplomáticas con Marruecos. *La Voz*.
- Le Moyne, J. (1957, 20 de febrero). Le sanglant engagement d'El-Amar confirme les visées impérialistes de certains éléments marocains. *Le Monde*.
- López, B. y Hernando, M. (2020, 15 de junio). *Crisis económica y desafección política en Túnez: los desafíos de la post-pandemia*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari85-2020-lopez-hernando-crisis-economica-y-desafeccion-politica-tunez-desafios-post-pandemia
- Maestro, G. (2019, 28 de junio). Tanger Med se convierte en el puerto con más capacidad de carga del Mediterráneo. *La Razón*.
- MEED. (2022, 23 de febrero). Algeria signs gas project deal with Chinese contractors. *Offshore Technology*.
- Meneses, R. (2021, 18 de febrero). El presidente de Argelia disuelve el Parlamento y convoca elecciones legislativas anticipadas. *El Mundo*.
- Meza, A. (2019, 13 de diciembre). Tebboune gana elecciones de Argelia entre temores de que continúe el legado de Bouteflika. *FRANCE 24*.
- Moral, P. (2018, 18 de octubre). Marruecos y Argelia: la fractura del Magreb. *El Orden Mundial*. <https://elordenmundial.com/marruecos-y-argelia-la-fractura-del-magreb/>
- Moreno, S. (2019, 21 de noviembre). La frontera entre Marruecos y Argelia se abre por primera vez en 25 años para repatriar los cuerpos de tres jóvenes ahogados rumbo a España. *El Diario*.
- Navarro, A. (2020, 2 de abril). China, al auxilio de Argelia en tiempos del coronavirus. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/china-al-auxilio-de-argelia-en-tiempos-del-coronavirus>
- Oficina de Información Diplomática. (2020). *Ficha país Argelia*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/argelia_ficha%20pais.pdf
- Oficina de Información Diplomática. (2020). *Ficha país Marruecos*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/marruecos_ficha%20pais.pdf
- Ouabou, N. (2019, 18 de julio). El fútbol como llave para abrir una frontera africana cerrada durante 25 años. *La Vanguardia*.

- Ouabou, N. (2020, 21 de enero). Argelia vuelve a la arena internacional tras casi una década ausente. *La Vanguardia*.
- Pardo, R. S. (2006). Una relación envenenada: España y Marruecos. En A. Mateos y A. Herrérin, *La España del Presente: De la Dictadura a la Democracia* (pp. 199-222). Asociación de Historiadores del Presente.
- Peregil, F. (2019, 24 de febrero). La policía reprime en Argel una manifestación contra Butefflika. *El País*.
- Peregil, F. (2021, 15 de febrero). Un guiñol de Mohamed VI en un canal de Argelia provoca indignación en Marruecos. *El País*.
- Pérez, A. (2020, 9 de noviembre). Túnez, la lacra del terrorismo. *Atalayar*.
- Prieto, N. (2021, 20 de marzo). La batalla diplomática por el Sáhara Occidental en Europa: Marruecos pierde posiciones. *Descifrando la guerra*. <https://www.descifrandolaguerra.es/batalla-diplomatica-saharaeuropa-marruecos-pierde-posiciones/>
- Ratcliffe, V., Karam, S. y El Wardany, S. (2021, 8 de febrero). An Oil Country No More? Algerian Energy Exports Sink Rapidly. *Bloomberg*.
- Riveros, C. (2018, marzo). *Cuba, un firme aliado de Argelia y, por añadidura, del Frente Polisario*. CPLATAM - Análisis Político en América Latina. http://cplatam.net/cuba-un-firme-aliado-de-argelia-y-por-anadidura-del-frente-polisario/#_ftn2
- Riveros, C. (2020, 28 de febrero). Argelia: contraparte directa en la controversia territorial del Sáhara Occidental. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/argelia-contraparte-directa-en-la-controversia-territorial-del-sahara-occidental>
- Sahara Press Service. (2020, 14 de noviembre). El Presidente de la República declara oficialmente la ruptura del alto el fuego. *Sahara Press Service*.
- San José, L. (2019, diciembre). *El mercado de la distribución alimentaria en Argelia*. Económica y Comercial de la Embajada de España en Argel. <https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde5/odm4/~edisp/doc2019838687.pdf>
- Sancha, N. (2005, 26 de septiembre). *Argelia, entre los desafíos internos y el cortejo internacional*. Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+119-2005
- Sánchez, E. (2012, 17 de julio). Argelia 50 años después ¿Suma y sigue? *IEEE*. <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2012/DIEEEO54-2012.html>
- Schemm, P. (2014, 18 de abril). Opposition cries fraud in Algerian election. *AP News*.
- Sharma, S. (2015, 7 de diciembre). Chart: The number of foreign fighters in Syria surged in 2015. *Washington Post*.
- Soto, P. (2016, 11 de mayo). Argelia-Francia: el conflicto que no acaba. *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/argelia-francia-el-conflicto-que-no-acaba>
- Temlali, Y. (2014). Argelia-Marruecos: la reapertura de fronteras. *Instituto Europeo del Mediterráneo*. <https://www.iemed.org/publication/argelia-marruecos-la-reapertura-de-fronteras/>
- The Washington Times. (2005, 7 de octubre). Moroccan POWs ask help punishing captors. *The Washington Times*.

- Torres, A. G. (2010). *Historia de las relaciones exteriores del Marruecos independiente La Guerra de las Arenas (1963) y la diplomacia occidental* (Tesis Facultad de Filología). Universidad de Sevilla. <https://idus.us.es/handle/11441/70361>
- Urteaga, D. (2021, 17 de febrero). ¿Y si Marruecos se involucrara más en el Sahel? *Atalayar*. <https://atalayar.com/content/%C2%BFy-si-marruecos-se-involucrara-m%C3%A1s-en-el-sahel>
- Villarejo, E. (2019, 2 de octubre). Argelia, segundo país mediterráneo con capacidad de ataque a tierra desde un submarino. *ABC Blogs*.







Anexos

Anexo 1. Mapa con la distribución de los principales recursos en Marruecos y Argelia



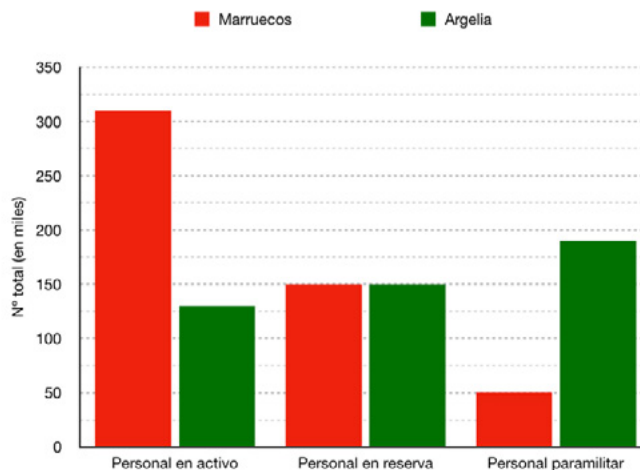
Fuente: Elaboración propia en base a un mapa de Google Maps y datos del U.S. Geological Survey

Leyenda:

	Yacimiento de petróleo
	Posible yacimiento de petróleo
	Yacimiento de gas natural
	Posible yacimiento de gas natural
	Yacimiento de fosfatos
	Yacimiento de diferentes metales

Anexo 2. Personal militar marroquí y argelino

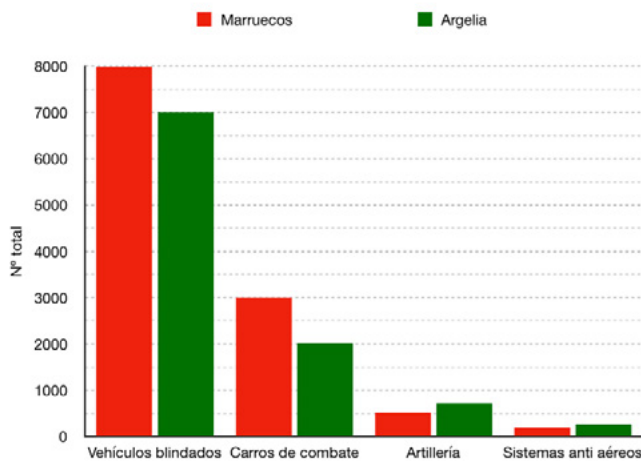
	Marruecos	Argelia
Personal en activo	310	130
Personal en reserva	150	150
Personal paramilitar	50	190



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute

Anexo 3. Fuerza terrestre marroquí y argelina

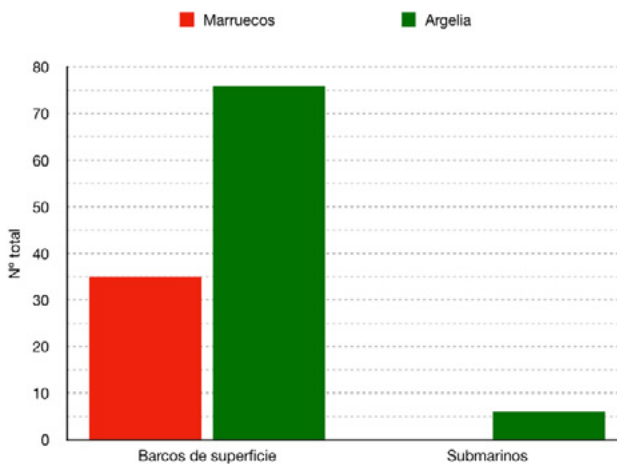
	Marruecos	Argelia
Vehículos blindados	8000	7000
Carros de combate	3003	2024
Artillería	510	720
Sistemas anti aéreos	196	265



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute

Anexo 4. Fuerza naval marroquí y argelina

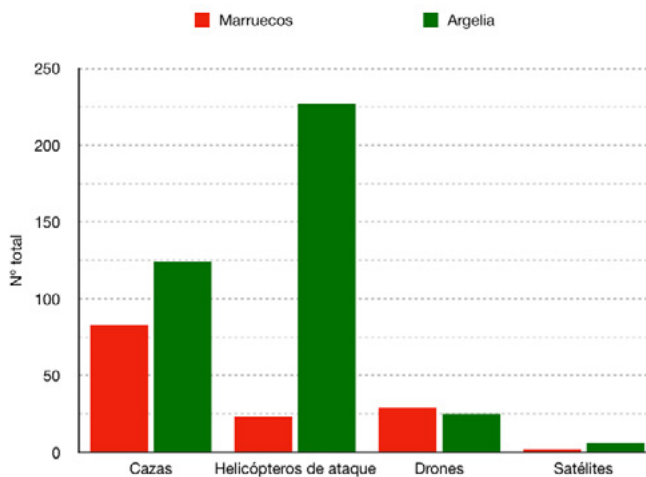
Fuerza naval		
	Marruecos	Argelia
Buques de superficie	35	76
Submarinos	0	6



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute

Anexo 5. Fuerza aérea marroquí y argelina

Fuerza aérea		
	Marruecos	Argelia
Cazas	83	124
Helicópteros de ataque	23	227
Drones	29	25
Satélites	2	6



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute

Anexo 6. Principales adquisiciones marroquíes de material militar 1990-2020

Fecha de recepción	Tipo de material	Nombre	Número	Suministrador	Notas
1989-1990	Caza	F-5E Tiger-2	10	EE. UU.	De segunda mano
1990	Patrullera	Osprey Mk-2	2	Dinamarca	
1991	Carro de combate	M-60 A1 Patton-2	60	EE. UU.	De segunda mano
1993	Carro de combate	M-60 A1 Patton-2	120	EE. UU.	De segunda mano
1994	Carro de combate	M-60 A1 Patton-2	120	EE. UU.	De segunda mano
1999-2000	Carro de combate	T-72 B	100	Bielorrusia	De segunda mano
2010	Carro de combate	Type-90-2M / MBT-2000	54	China	Designada como clase El Habiq
2011	Caza	Mirage F1-2000	27	Francia	
2011	Fragata	SIGMA-105	1	Países Bajos	
2011-2012	Fragata	SIGMA-90	2	Países Bajos	
2011-2012	Caza	F-16C Block-50/52	24	EE. UU.	
2014	Fragata	FREMM	1	Francia	Designada como Mohammed VI
2014	Dron	Heron	3	Francia	De segunda mano
2016	Buque de desembarco	LCT 50m	1	Francia	
2016-2018	Carro de combate	M-1A1 Abrahms	222	EE. UU.	De segunda mano reconstruidos del M-1A1
2018-2020	Misil	BGM-71 TOW	1200	EE. UU.	
2020	Misil	AIM-9X Sidewinder	18	EE. UU.	Se han solicitado 36
	Carro de combate	M-1A1 Abrahms	162	EE. UU.	Entrega programada a partir de 2021; de segunda mano reconstruidos del M-1A1
	Helicóptero de combate	AH-64E Apache	24	EE. UU.	Entrega programada a partir de 2024
	Caza	F-16V Viper	24	EE. UU.	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute

Anexo 7. Principales adquisiciones argelinas de material militar entre 1990-2020

Fecha de recepción	Tipo de material	Nombre	Número	Suministrador	Notas
1990-1991	Carro de combate	T-72 M1	200	URSS	
1991	Caza bombardero	SU-24	10	URSS	
1998-1999	Helicóptero de combate	Mi-24V / Mi-35	28	Ucrania	De segunda mano
1998-2000	Carro de combate	T-72 M1	67	Ucrania	De segunda mano
2000	Caza	MiG-29	6	Rusia	De segunda mano
2000	Caza	MiG-29	5	Ucrania	De segunda mano
2001	Caza bombardero	SU-24	3	Rusia	
2001-2002	Helicóptero de combate	Mi-24V / Mi-35	16	Ucrania	De segunda mano
2001-2005	Caza bombardero	SU-24	22	Rusia	
2005	Carro de combate	T-72	21	Ucrania	De segunda mano
2006-2008	Carro de combate	T-90 S	185	Rusia	
2008-2011	Patrullera	FPB-98	21	Francia	
2008-2009	Caza	SU-30 MK	28	Rusia	
2010	Submarino	Project-636E/Kilo	2	Rusia	
2011-2012	Caza	SU-30 MK	16	Rusia	
2012-2014	Carro de combate	T-90 S	120	Rusia	
2014	Misil	ASTER-15 SAAM	25	Italia	
2014	Buque de desembarco	L-474	1	Italia	
2015-2016	Fragata	C-28 A	3	China	
2015-2016	Carro de combate	T-90 S	203	Rusia	
2016	Fragata	MEKO-A200	2	Alemania	
2016-2018	Helicóptero de combate	Mi-28N	42	Rusia	
2016-2018	Caza	SU-30 MK	14	Rusia	
2017	Cazaminas	MCMV-2010	1	Italia	
2017	Misil balístico	9P78 Iskander	12	Rusia	
2018	Dron armado	CH-3	5	China	
2018	Dron armado	CH-4	5	China	
2018	Submarino	Project-636E/Kilo	2	Rusia	
2018-2019	Dron	Yabhon Flash-20	5	Emiratos Árabes Unidos	
2018-2019	Dron armado	Yabhon United-40	5	Emiratos Árabes Unidos	
2019-2020	Patrullera	FPB-98	10	Francia	
2020	Cazaminas	MCMV-2010	1	Italia	
2020	Blindado ligero	BMPT Terminator	120	Rusia	En total serán 300
2020	Caza	MiG-29 M	14	Rusia	
2023	Fragata	Pattani	1	China	
2015-2025	Blindado ligero	Fuchs-2	926	Alemania	
	Caza	SU-30 MK	16	Rusia	Encargados

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Stockholm International Peace Research Institute



LA RETIRADA ESPAÑOLA DE IRAK (2004) Y LA CONCIENCIA DE DEFENSA

The Spanish Withdrawal from Iraq (2004) and Defence Awareness

Francisco José Gallego Aranda

Programa de doctorado en Seguridad Internacional, IUGM-UNED

Email: fgallego10@alumno.uned.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8605-3426>



Autor

La conciencia de defensa nacional es un elemento clave en la defensa de un Estado. En España, todos los gobiernos han considerado un objetivo prioritario fortalecerla. En el periodo 2001-2007, la Defensa y las Fuerzas Armadas alcanzaron niveles máximos de notoriedad y presencia mediática mientras surgían los conflictos de Irak y Afganistán, donde se desplegaban contingentes internacionales que provocaron que algunos sectores de la opinión pública los vieran como conflictos neocoloniales. Esta visión ha dificultado verlos desde otras perspectivas y provocado rechazo en la opinión pública. La retirada del contingente español en Irak, tras un atentado terrorista, tuvo un impacto significativo en la conciencia de Defensa.



Resumen

National defence awareness is a key element in the defence of a state. In Spain, all governments have made it a priority objective to strengthen it. In the period 2001-2007, Defence and the Armed Forces reached maximum levels of notoriety and media presence while the conflicts in Iraq and Afghanistan arose, where international contingents were deployed, which caused some sectors of public opinion to see them as neo-colonial conflicts. This view has made it difficult to see them from other perspectives and provoked public rejection. The withdrawal of the Spanish contingent in Iraq after a terrorist attack had a significant impact on defence awareness.



Abstract

Irak; Zapatero; conciencia de defensa; opinión pública.

Irak; Zapatero; defence awareness; public opinion.



Key words

Recibido: 20/10/2022. Aceptado: 14/11/2022



Fechas

1. Introducción

Es necesario analizar cómo ha sido la actuación del Gobierno y de los grupos políticos en los años que la Seguridad y Defensa ocupaba el primer plano informativo. Algunos hechos en particular resultaron trascendentales, como la orden de retirada del contingente español de Irak, justo después de las elecciones de marzo de 2004, y del brutal atentado terrorista del 11M. Aquí se analiza la decisión y el mensaje que se envió a la opinión pública. La hipótesis de este artículo es que la decisión tomada perjudicó la conciencia de defensa. Para comprobar que fue así, es necesario entender que entendemos por conciencia de defensa y ver que la decisión tomada enviaba a la sociedad un mensaje con valores subyacentes contrarios a lo que esta significa.

La conciencia de defensa viene definida como la importancia que una sociedad da a los asuntos o problemas que tienen que ver con la Defensa. La conciencia de defensa es un grado de opinión pública sobre un tema específico. Entendemos por opinión pública a las tendencias o preferencias mayoritarias de una sociedad hacia hechos o temas concretos (Moreno, 2009, p. 85).

Hablando de elevar la conciencia de defensa nacional, Bernal determina que es el “proceso cuyo objeto es que el ciudadano comprenda, apoye y se comprometa con la Seguridad y Defensa del Estado, y ello como ser racional, crítico, objeto de derecho y éticamente comprometido” (Bernal, 2011, p. 25). En un país democrático, donde la libertad de pensamiento y opinión no se discute, no cabe otra conciencia de Defensa que la del convencimiento, fruto de una información adecuada y de un entendimiento del entorno de seguridad, de las amenazas reales y de la forma de luchar contra ellas (López Blázquez, 2011, p. 22; López Mora, 2011, p. 85; Bueno, 2016, p. 64).

En este sentido debe orientarse la labor de divulgación de cultura de defensa, en el de proporcionar a los ciudadanos el conocimiento adecuado para que, como fruto de un entendimiento y convencimiento de la situación, apoye y se comprometa con la Defensa de la nación. La cultura de Defensa está constituida por los valores culturales que sustentan y legitiman la Defensa (Calduch, 2018, p. 136). Siguiendo a Marsal (2016, p. 2): “la cultura está formada por un conjunto de percepciones de la realidad, determinadas por la propia realidad, por las experiencias individuales y colectivas y por la visión general del mundo que se tenga”.

Pero impartir este conocimiento, es también promover el convencimiento para contrarrestar la contracultura de Defensa. Hay que tener en cuenta que la baja conciencia de Defensa no está solamente ligada a un nivel bajo de cultura de Defensa (Marsal, 2016, pp. 727-728). Existe, en este sentido, una corriente de opinión, que rechaza el uso de la fuerza y de los ejércitos por considerarlos enemigos de la paz. Siguiendo a Calduch (2018, p. 138), los elementos de la denominada contracultura de Defensa serían los siguientes: a) la disociación entre la voluntad social y la política estatal; b) una concepción idealista y pacifista de las relaciones internacionales; c) la errónea identificación por ciertos intelectuales y sectores ideológicos entre los conceptos de Defensa, militarismo y belicismo; d) la falta de arraigo de la Defensa como un valor común de los ciudadanos; e) la contradictoria valoración que realiza la sociedad de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas.

Y es que, en tanto que la paz es percibida por el ciudadano como un bien superior, existe un sentimiento natural contrario a la guerra y a la resolución de los conflictos mediante el empleo de la fuerza, que influye de forma restrictiva en el desarrollo de una adecuada cultura de Defensa (Bernal, 2011, p. 37).

La conciencia de defensa viene definida como la importancia que una sociedad da a los asuntos o problemas que tienen que ver con la Defensa

La importancia de la conciencia de Defensa se debe a dos importantes efectos que tiene sobre la eficacia de las misiones de las Fuerzas Armadas. El primero es el efecto de apoyo directo a las operaciones militares, especialmente en situaciones de elevado riesgo. El segundo factor, es el apoyo en tiempo de distensión a la política de Defensa como política de Estado y como de interés en beneficio de la sociedad. Esto implica la aceptación de dedicar cuantiosos recursos públicos para la Defensa, y también la disposición de los jóvenes a ingresar en las Fuerzas Armadas, una vez sustituido el capital humano basado en el servicio militar obligatorio por otro de carácter profesional.

El fomento de la cultura de Defensa ha sido un objetivo constante del Ministerio de Defensa con todos los gobiernos, con el ánimo de incrementar la conciencia de Defensa en España. Pero la realidad es que el único organismo que se involucra es el propio Ministerio de Defensa, cuando para que esta “estrategia” funcione, estas acciones de difusión tienen que ser emprendidas de manera conjunta por todos los poderes públicos (Díaz, 2017, p. 4). Es, sobre todo, en la acción del Gobierno y de los grupos parlamentarios, por ser la Defensa y Seguridad una política de ámbito estatal, lo que tiene una mayor influencia. Nos encontramos con la necesidad de alinear la política del Gobierno, y de los partidos en general, con los esfuerzos, casi en solitario, del Ministerio de Defensa para que de verdad esta sea una política de Estado (Díaz, 2017, p. 4; Caldach, 2018, pp. 150-151).

Durante los años 2001-2007, pese a la presencia mediática de la Defensa y al incremento de la sensación de amenaza, la conciencia de Defensa no aumentó (Gallego, 2018, p. 247). El periodo histórico citado trajo la Defensa y las Fuerzas Armadas al primer plano informativo, especialmente por la participación en los conflictos armados de Afganistán e Irak.

El teórico consenso político en materia de Defensa no ha evitado hacer uso partidista y electoralista de la política de Defensa y Seguridad. Por ello, ha resultado que, pese a que es considerada una política de Estado, no ha sido tratada como tal, lo que hubiera permitido ser más fácilmente aceptada por los ciudadanos y podría ayudar a crear una cultura de Defensa (Muñoz Alonso, 2008, p. 28). Expertos en defensa, tanto del PSOE (Marsal, 2008, p. 10) como del PP (Muñoz Alonso, 2008, p. 28), han considerado esencial evitar esas prácticas políticas que, sin embargo, no han dejado de llevarse a cabo por sus propios partidos (Gallego, 2018, p. 147).

Es necesario analizar cómo ha sido la actuación del Gobierno y de los grupos políticos en los años en que la Seguridad y Defensa ocupaba el primer plano informativo. Algunos hechos en particular resultaron trascendentales, como la orden de retirada del contingente español de Irak, justo después de las elecciones de marzo de 2004 y del brutal atentado terrorista del 11M. Aquí se analiza la decisión y el mensaje que se envió a la opinión pública con ella, y cómo pudo influir desde el punto de vista de la conciencia de Defensa Nacional.

2. La decisión

El día 18 de abril de 2004, el presidente Rodríguez Zapatero, tan solo un día después de tomar posesión del cargo, anunció en televisión la retirada inmediata de las tropas españolas de Irak. La decisión se mantuvo en secreto durante días, incluso se ocultó al Parlamento durante la sesión de investidura. En la misma declaración del día 19 Zapatero afirmaba que:

Las manifestaciones públicas de los principales actores en Irak, y los sondeos hechos por el ministro de Defensa por orden suya, ponen de manifiesto que la situación no va

El fomento de la cultura de Defensa ha sido un objetivo constante del Ministerio de Defensa con todos los gobiernos

a variar en los términos reclamados por los españoles... (Declaración institucional del presidente del Gobierno, 19 de abril de 2004).

Con estas palabras, Rodríguez Zapatero se estaba refiriendo a los términos de su promesa electoral, justificando el motivo de que la retirada fuera tan inminente y no esperarse al 30 de junio, como prometió, para comprobar que la ONU no se hacía con el control político y militar de la situación. Como afirmó entonces: “la cuestión no era el qué hemos hecho sino el cuándo lo hemos hecho” (Diario de sesiones, 2004, p. 134).

A continuación, Rodríguez Zapatero (2004) afirmaba que su decisión era una forma de contribuir a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo; y después que no se abandonaría a Irak, y que se mantendría lealtad a los aliados. Vemos que, en realidad, la única razón de fondo que aporta Rodríguez Zapatero, dejando aparte la promesa electoral, es la lucha contra el terrorismo. Era este un argumento polémico, puesto que es el mismo que usarían en su contra aquellos que no compartían la decisión.

En el debate parlamentario Rodríguez Zapatero ahondó más en sus razones: en su intervención recordó como habían llegado los soldados españoles (Diario de sesiones, 2004, p. 133) y en qué circunstancias fueron enviados, pero sobre todo quiso recordar que la situación actual de Irak era fruto de una guerra de ocupación que se hizo al margen de la ONU y que la decisión del Gobierno anterior de enviar las tropas era consecuencia de apoyar tan desastrosa intervención (Diario de sesiones, 2004, p. 134). Después, resumiendo, afirmaba con contundencia: “No debimos ir y por ello debimos volver cuanto antes” (Diario de sesiones, 2004, p. 134).

En este mismo orden de cosas, Rodríguez Zapatero y otros portavoces de su partido o del Gobierno, habían afirmado que la decisión de retirar las tropas contribuía a la paz porque condenaba la lógica de la guerra, sacaba a España de la foto de las Azores y ayudaba a restablecer la legalidad internacional, a recuperar la soberanía a Irak, y rompía una dinámica que había llevado a Irak al desastre (Diario de sesiones, 2004, pp. 153-154). Por eso contribuía a la lucha contra el terrorismo, porque la guerra no era la solución al terror, porque la invasión de Irak no había mejorado sino empeorado la lucha contra el terrorismo; y por lo tanto, romper esa dinámica contribuiría a cambiar la forma de ver y entender la lucha contra el terror, lejos de la estrategia militar y siempre dentro de la legalidad internacional de las Naciones Unidas. Por tanto, el Gobierno de Rodríguez Zapatero vinculaba la decisión de la retirada de las tropas, no solamente con la del gobierno anterior de enviarlas, sino incluso con la de haber apoyado la invasión que había conducido a la situación en Irak, y que tanto había criticado en su momento.

Con este argumento el presidente del Gobierno llevaba el asunto, sin duda, al terreno que le era más favorable desde un punto de vista de la opinión pública, pero obviaba algunos aspectos interesantes. Primero, la situación de Irak en abril de 2004, si bien podía considerarse de guerra, no era la misma que durante la invasión, un año antes. El régimen de Sadam Hussein había sido destruido por las tropas de la coalición y la violencia en aquel momento era un fenómeno diferente, fruto de la actividad de grupos insurgentes y terroristas que no solo actuaban contra las fuerzas ocupantes, sino contra otros grupos étnicos o religiosos (Reinares, Arroyo y Fontecha, 2007, p. 1). Segundo, la brigada Plus Ultra había sido enviada por el Gobierno en julio de 2003, una vez acabada la guerra contra Sadam Hussein y con el objetivo de ayudar a la reconstrucción. Y tercero, podía sostenerse que las fuerzas militares que invadieron Irak en marzo de 2003 no contaban con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU; sin embargo, las

El 18 de abril de 2004, el presidente Rodríguez Zapatero, tan solo un día después de tomar posesión del cargo, anunció la retirada inmediata de las tropas españolas de Irak

fuerzas ocupantes después de la caída del régimen iraquí sí estaban legitimadas por la misma ONU para la reconstrucción del país por dos resoluciones: la Resolución 1483 y la 1511.

En conclusión, el argumento de Rodríguez Zapatero sería correcto si con la retirada de las tropas españolas fuera posible volver a la situación anterior al ataque, pero tal situación era irrecuperable y por ello, tanto la ONU, como las potencias que se habían opuesto al mismo, empezaban a abrir vías de entendimiento con Estados Unidos y los demás Estados de la coalición, para tratar de recomponer el futuro de Irak, teniendo en cuenta los hechos consumados¹. Con su decisión, Rodríguez Zapatero rompía bruscamente esta política de acercamiento, que, sin embargo, continuaría dando frutos —la resolución 1546 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobada el 11 de junio prosigue en la misma línea que las anteriores— pese a que la situación de Irak distaba mucho de ser estable y próspera, y de que no sería posible ver la invasión en positivo porque los logros no merecerían los daños causados. La única manera de recuperar Irak era devolviendo la seguridad al país y a sus instituciones, pero tal cosa no se conseguiría retirando las tropas y dejándolo a su suerte. Sin la presencia de fuerzas militares, necesariamente extranjeras, no sería posible.

Esto daba a entender que para Rodríguez Zapatero era mucho más importante denunciar con su gesto la invasión, por ser éticamente inaceptable y haber resultado un fracaso, que mirar hacia el futuro de Irak. Todas las fuerzas políticas apoyaron la decisión, excepto, lógicamente, el Partido Popular. El discurso del entonces líder de la oposición, Mariano Rajoy, fue mucho más crítico. Para él la decisión fue insolidaria con el pueblo de Irak y con los aliados, y fue insolidaria sobre todo por lo precipitado de la misma. Según el diputado popular, el presidente Rodríguez Zapatero no puso ningún interés en intentar buscar el consenso para la nueva resolución de la ONU, pese a que la situación era favorable al mismo.

3. Los motivos

Rodríguez Zapatero insistió en la razón de dar cumplimiento a su promesa electoral, argumento que recalcó en su primera declaración y que repitió en el debate posterior en el Congreso (Diario de sesiones, 2004, p. 134), así como en muchas ocasiones posteriores, especialmente en sus ruedas de prensa en encuentros internacionales. No obstante, tal argumento es incompleto ya que como es lógico la promesa se hizo por algún motivo.

Por otra parte, las promesas electorales no son inalterables. El hecho de que el deseo de la mayoría de los españoles fuera razón suficiente en este caso, y no en otros, obedece a las circunstancias extraordinarias de la situación. Una situación en las que el atentado del 11M, con su repercusión en el resultado electoral, se convierte en el elemento decisivo (Noya, 2004, pp. 1-3; Michavila, 2005, p. 1; Olmeda, 2005, p. 2).

El PSOE, que estaba por delante del PP en las encuestas en abril de 2003, justo al estallar la guerra en Irak, había ido perdiendo su ventaja hasta colocarse de nuevo detrás del PP con la misma diferencia que antes de que estallara la crisis, o incluso mayor. ¿Habían cambiado los españoles su opinión sobre Irak? Tanto las encuestas del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) como el Eurobarómetro de octubre de 2003, nos dan a entender que no fue así. Apoya esto también, el hecho de que la guerra de Irak descendía entre los problemas que preocupaban a los españoles hasta niveles insignificantes (2,3 por ciento en el barómetro del CIS de noviem-

Rodríguez Zapatero insistió en la razón de dar cumplimiento a su promesa electoral, argumento que recalcó en su primera declaración y que repitió en el debate posterior en el Congreso

¹ Las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1483 y 1511 son precisamente expresión y fruto de esta política.

bre de 2003 frente a un 25,8 en el de febrero). Las causas del retroceso en intención de voto del PSOE no estaban en la crisis de Irak, sino en otros asuntos que ocuparon la actualidad en los últimos meses de 2003 y principios de 2004.

Así se llegó a marzo de 2004, y el 11 del mismo mes se produjo el brutal atentado terrorista en Madrid. Existen varios datos que explican la relevancia del atentado del 11M en el resultado electoral. En primer lugar, la gran diferencia con los resultados vaticinados por todas las encuestas que preveían una victoria del PP. Siguiendo a Michavila:

[...] por una diferencia que rondaba los 5 puntos en cuatro medios de comunicación distintos (ABC, El Periódico, El Mundo, El País). Además, se publicaron otras tres, la del CIS que daba 7 de ventaja al PP, La Razón que le daba 6, La Vanguardia que reducía la ventaja a 2,2 y la cadena SER que la dejaba en 2,5. Ninguna predecía la victoria socialista. (2005, pp. 7-8)

También estaba el voto por correo, emitido antes del atentado, que dio en el recuento final un resultado de ocho puntos a favor del PP: 44,9 por ciento frente a 36,1 por ciento del PSOE (Michavila, 2005, p. 31). Además, está la encuesta del CIS posterior a las elecciones, en las que el 21,5 por ciento de los encuestados afirmó que el atentado había influido mucho o bastante en su voto, y un 7 por ciento afirmó que poco.

La incidencia del atentado terrorista en el proceso electoral tuvo otra consecuencia, más interesante a los efectos de esta investigación. Según el BRIE de mayo de 2004, el 49 por ciento de los españoles pensaba que la retirada de Irak reducía el riesgo de atentado terrorista frente a un 43 por ciento que estaba en desacuerdo con esa idea. Según los resultados de la sexta oleada del BRIE (junio de 2004), el 64 por ciento de los españoles creían que no se habrían producido los atentados del 11M si España no hubiese apoyado a los EE. UU. en el conflicto de Irak, frente a un 24 por ciento que pensaba que hubiesen sucedido en cualquier caso. Es decir, por no dar motivos a los terroristas para volver a atacar, muchos probablemente habrían votado al partido que ofrecía salir de Irak. Al decidirse el voto justo después del atentado, en un ambiente de conmoción, posiblemente de miedo, este se inclinó hacia el apaciguamiento.

De no haber mediado el atentado, aunque el PSOE hubiese ganado las elecciones, la decisión de retirar las tropas de Irak no tendría una trascendencia tan grande a efectos de opinión pública. Posiblemente Rodríguez Zapatero podría haber cumplido su promesa en otros términos: posponer la retirada al 30 de junio o aceptar la Resolución 1546 de la ONU, que se aprobaría el 11 del mismo mes, como argumento para mantener el contingente en Irak por más tiempo. El atentado probablemente cambió el voto de mucha gente porque muchos consideraron que aquel era consecuencia de la decisión del anterior gobierno de Aznar “de entrar en la guerra de Irak”. Rodríguez Zapatero pudo entender que el apoyo inesperado que recibió en las elecciones se debía a esta cuestión, y que, por lo tanto, si no retiraba las tropas perdería la razón fundamental por la que ganó, y por tanto corría el riesgo de perder el apoyo popular en el mismo escaso tiempo que lo ganó.

Que Zapatero no hizo ningún esfuerzo en intentar conseguir esa resolución es algo obvio, puesto que tomó la decisión el mismo día que asumió el poder, afirmando que no había ninguna posibilidad de que esto ocurriera. Sin embargo, el 11 de junio se aprobó la Resolución 1546, con el voto favorable de España, que invitaba a las naciones a enviar tropas.

Sobre qué grado de control de la ONU habría aceptado Rodríguez Zapatero para mantener las tropas en Irak, es algo que a tenor de su promesa no puede adivinarse, porque dependiendo de

Según el BRIE de mayo de 2004, el 49 por ciento de los españoles pensaba que la retirada de Irak reducía el riesgo de atentado terrorista frente a un 43 por ciento que estaba en desacuerdo con esa idea

las ocasiones no lo dejó nunca claro². Pero su decisión no dependía de eso, aunque esa fuese su promesa, por varios motivos. Primero, no podía sostenerse que las tropas estuviesen allí sin cobertura de las Naciones Unidas, ya que las resoluciones del Consejo 1483 y 1511 reconocían y valoraban su presencia. Segundo, si el motivo era que la dirección militar y política de Irak no podía ser liderada por Estados Unidos por no estar legitimado para ello³, no tenía mucho sentido votar a favor de la Resolución 1546 que se aprobaría el 11 de junio. Aunque si así se hubiese hecho, España se hubiera quedado sola en el Consejo en contra incluso del criterio de Francia y Alemania. Y, por último, tampoco era defendible que España solo aceptara misiones militares dirigidas por la ONU, puesto que en Afganistán la situación era similar, como denunció más tarde el PP (Diario de sesiones, 2004, p. 153).

Probablemente el presidente Zapatero hizo la promesa con la intención de meter Irak en la campaña electoral, su tema política y electoralmente más rentable. Su opinión sobre las tropas en Irak fue de hecho oscilante: al principio pidió su regreso, después su permanencia, por último, en plena campaña electoral su promesa de retirada condicionada⁴. Cuando tomó la decisión de retirarlas, afirmó que no era probable que la ONU se hiciese con el control de Irak; después, cuando era inminente la aprobación de una nueva resolución, afirmó que la ONU no iba a hacerse con la dirección política y militar de la coalición⁵ y que por eso España no modificaría su decisión; y finalmente, cuando se le preguntó qué haría España si la ONU asumía el mando de las tropas, se reafirmó en que España no volvería a enviar tropas a Irak⁶.

Todo esto parece indicar que el resultado electoral tras el atentado no le dejó opción: las tropas debían volver o se arriesgaría a perder el apoyo popular ganado de manera tan inesperada y además el apoyo de los partidos de izquierda que serían sus aliados en la legislatura y que sin ellos difícilmente podría gobernar. Una vez decidida la retirada incondicional ¿para qué esperar al 30 de junio? Esperar hubiera supuesto recibir una gran presión de los aliados, especialmente de Estados Unidos, también posiblemente de los grupos terroristas en Irak⁷. Además, existía un factor de presión añadido: se iban a celebrar elecciones europeas el 13 de junio y aquello suponía un serio riesgo político (ABC, 2004) si se demostraba que el apoyo al presidente había sido algo circunstancial, a consecuencia de un shock colectivo.

Probablemente el presidente Zapatero hizo la promesa con la intención de meter Irak en la campaña electoral, su tema política y electoralmente más rentable

4. Las consecuencias

La sola llegada del PSOE al poder tras el atentado del 11M, con su promesa condicionada de retirar las tropas, ya se interpretó en algunos medios como un fracaso de la coalición, un triunfo

2 El anuncio de la promesa en *Tele 5* el 13 de febrero de 2004 era “si la ONU no tomaba las riendas”, en el programa electoral del PSOE de 2004 habla de “autoridad política necesaria de la ONU”.

3 Zapatero en una entrevista hecha por *Time* puso en duda la legitimidad de la coalición para dirigir el proceso democrático en Irak (27 de septiembre de 2004).

4 Intervención de Zapatero el 2 de diciembre de 2003, diario de sesiones n.º 301, p. 15949, pidiendo la permanencia, y la promesa electoral el 13 de febrero de 2004 en *Tele5*.

5 Rueda de prensa con el primer ministro de Portugal Durao Barroso el 4 de mayo en Lisboa y con el presidente del Consejo de Europa Bertie Ahern en La Moncloa el 14 de mayo de 2004.

6 Rueda de prensa con el primer ministro británico Blair en Londres el 3 de junio de 2004. Rueda de prensa en Budapest el 15 de octubre de 2004 en la cumbre de líderes progresistas.

7 En cierto modo estos argumentos han sido reconocidos por el propio Zapatero cuando aludía a evitar riesgos innecesarios a las tropas prolongando su estancia “sin un horizonte definido” (Diario de sesiones n.º 4 del 27 de abril de 2004, p. 135).

del terrorismo (ABC, 2004). La zona de responsabilidad española en Irak sufrió, al igual que otras zonas de Irak, un brusco incremento de la violencia en marzo y abril de 2004 y, si bien, las causas principales hay que buscarlas en factores de ámbito local, no cabe duda de que la derrota del Gobierno del PP tras el atentado supuso un revulsivo para los terroristas e insurgentes en el país. Las milicias del Ejército de Madi, la facción dirigida por el imán Muftada al Sader, se comprometieron a dejar de atacar a los españoles cuando se anunció la retirada (ABC, 2004, 20 de abril; El Mundo, 2004, 20 de abril), dando a entender que esta era un éxito para ellos. No obstante, el compromiso del líder radical no se cumplió, y desde el anuncio de la retirada los soldados españoles fueron hostigados, sufriendo una emboscada y siendo atacados también en sus bases⁸. Al mismo tiempo, en distintas zonas de Irak, los terroristas utilizaron el secuestro como arma contra otras naciones de la coalición (El Mundo, 2004, 21 de abril; ABC, 2004, 7 de noviembre). Exigían la retirada de las tropas de distintos países bajo la amenaza de asesinar a rehenes de su nacionalidad. Solamente Filipinas cedió al chantaje de los secuestradores retirando sus soldados de Irak (BBC, 2004, 14 de julio; El Mundo, 2004, 18 de julio), el resto de las naciones no cedieron al chantaje. Este incremento de la violencia sirvió también a los propósitos del Gobierno de justificar la retirada inmediata para garantizar la seguridad de los soldados.

Las consecuencias de la retirada en el terreno nacional fueron de consolidación del Gobierno. La decisión era apoyada por la mayoría de los españoles según las encuestas: Según el BRIE de junio de 2004, el 78 por ciento de los españoles estaba a favor de la retirada, oponiéndose un 19 por ciento. La encuesta del CIS (barómetro del mismo mes) daba datos similares: un 76,8 por ciento la consideraba buena o muy buena y un 18,4 por ciento la veía como regular o mala. Además, contribuyó a unir a todos los grupos contra el PP, lo que fortalecía la posición del presidente Zapatero.

En el terreno internacional las cosas fueron diferentes: aunque a nivel popular la decisión fue seguramente bien recibida en muchos países con opiniones públicas muy contrarias a la intervención en Irak, a nivel político no recibió muchos apoyos y sí muchas críticas. Lógicamente, las reacciones más duras se produjeron en Estados Unidos, donde el presidente Bush calificó la retirada como “un paso atrás en la lucha contra el terrorismo” y también el candidato demócrata a la presidencia, John Kerry, lamentó la decisión (ABC, 2004, 20 de abril; El Mundo, 2004, 20 de abril; El País, 2004, 20 de abril). Otros países de la coalición, como Australia, Gran Bretaña, Italia o Polonia también fueron críticos con la decisión del presidente español. Los países de Europa más opuestos a la intervención en Irak, Francia y Alemania vieron sus posiciones reforzadas, pero tampoco quisieron aprovechar la retirada española para encararse con Estados Unidos cuando llevaban meses acercando posturas (ABC, 2004, 20 de abril). Incluso el presidente de Rusia, Vladimir Putin, pese a su conocida oposición a la guerra, ya había advertido que la victoria de Zapatero era una claudicación ante el terrorismo y que el Gobierno estaba siendo chantajeado (El País, 2004, 27 y 28 de marzo). El incipiente nuevo consenso internacional sobre Irak perjudicó notablemente la posición de España, como Ruiz Miguel (2004, p. 4) había presagiado.

En sus encuentros internacionales el presidente Rodríguez Zapatero fue frecuentemente interrogado por este asunto. Cuando se le planteó la posibilidad de volver a enviar tropas a Irak bajo mando de la ONU, rechazó esa posibilidad (El País, 2004, 16 de octubre). Sin embargo, en su

Cuando se le planteó la posibilidad de volver a enviar tropas a Irak bajo mando de la ONU, Zapatero rechazó esa posibilidad

⁸ El 25 de abril una patrulla española de vehículos blindados fue atacada en Diwaniya con un coche bomba y disparos de fusiles de asalto y granadas. Dos atacantes resultaron muertos; ningún soldado español fue herido.

visita a Túnez en septiembre de 2004, invitó a todas las naciones presentes en Irak a abandonarlo, como senda decidida en pos de la paz. La llamada provocó el enojo nuevamente de Estados Unidos (ABC, 2004, 12 de septiembre; El País, 2004, 1 de octubre) y Rodríguez Zapatero no volvió a reincidir en el asunto⁹.

No fue fácil la política exterior del gobierno Zapatero durante su primera legislatura: los intentos de mejorar la relación con Estados Unidos llevaron al presidente español a buscar una entrevista con Bush que quedó limitada a brevísimos encuentros en cumbres internacionales (Ayllón, 2005, 23 de febrero; El Mundo, 2004, 28 de junio). La prensa y la oposición achacaron a esa política de acercamiento el aumento de la presencia militar en Afganistán (Ayllón, 2004, 21 de junio; Egurbide, 2005, 1 de febrero), la colaboración en los vuelos ilegales de la CIA (El Mundo, 2007, 14 de febrero) (El País, 2010, 1 de diciembre) o incluso la gestión del caso Couso.

5. La opinión pública

Desde el punto de vista que interesa aquí, es decir el del apoyo de la opinión pública a la labor de las Fuerzas Armadas y a la Política de Seguridad y Defensa, la decisión de Rodríguez Zapatero contribuía a crear un estado de ánimo en contra de cualquier misión militar en la que se corriesen riesgos. El hecho de retirar las tropas de Irak, justo después de un atentado que conmovió al país y que muchos relacionaban con nuestra presencia militar en aquel país, y justo cuando la violencia en aquel país estaba creciendo, invitaba al ciudadano a pensar que la mejor manera de combatir el terrorismo era no molestar a quienes lo practicaban, y que debíamos abandonar cualquier misión que pudiera poner en peligro a los soldados. Esta tesis fue reforzada por el propio Zapatero en sus discursos pacifistas, al justificar la retirada como fin de la lógica de la guerra frente a las soluciones pacíficas del diálogo (Diario de sesiones, 2004, p. 158).

La propia presencia de soldados españoles en otras misiones tuvo que ser justificada reiteradamente como misiones humanitarias o de paz, en contraposición a supuestas misiones de guerra, creando una polémica inexistente. En consecuencia, las misiones militares españolas tuvieron dificultades para ser comprendidas y aprobadas por los españoles cuando repuntaba la violencia y sobre todo cuando surgieron bajas propias. Este hecho venía demostrando, además, la escasa coherencia del discurso, por un lado, pacifista y enfrentado a Geroge W. Bush, y por otro rogando entrevistas con el presidente norteamericano, incrementando las tropas en Afganistán y ocultando casos escandalosos como los vuelos de la CIA. La Política Exterior y de Seguridad del PSOE no podía ser defendida ante la opinión pública por su inconsistencia y su escaso rigor, lo que contribuía a distanciar la Defensa de la sociedad, impidiendo la construcción de una estrategia de Defensa sólida y con principios aceptados y debatidos públicamente.

Hay, por lo tanto, dos consecuencias claras desde este punto de vista en la decisión del presidente Zapatero: refuerzo de la tesis del apaciguamiento en la lucha contra el terrorismo, y presentación de todas las misiones militares como pacíficas y humanitarias. Respecto a lo primero, habría otras decisiones en la política de Zapatero que van a demostrar lo asentado de esta tesis, como fueron la negociación con la banda terrorista ETA o las reacciones a los secuestros de

Los intentos de mejorar la relación con Estados Unidos llevaron al presidente español a buscar una entrevista con Bush que quedó limitada a brevísimos encuentros

⁹ Zapatero en su rueda de prensa con Simeón de Sajonia, primer ministro de Bulgaria, respondió a la pregunta de si otros países deben seguir el ejemplo de España, que respetaba las decisiones soberanas de cada Estado del mismo modo que pedía respeto a la suya.

rehenes en el Sahel (De Vega, 2010, 23 de agosto; Calvo, 2010, 22 de agosto) o en el Índico (Villanueva, 2011, 4 de mayo; Yoldi, 2004, 4 de mayo), con rumores de pago de rescates¹⁰.

En el segundo sentido, es de justicia decir, que ya desde antes de la llegada de Rodríguez Zapatero al poder, se han vestido todas las misiones como de paz evitando cualquier calificativo que pueda interpretarse como bélico. Sin embargo, es con él con quien la situación adquiere tintes idílicos, probablemente por defender un discurso pacifista y a la vez verse en la necesidad de justificar la presencia de soldados en otros escenarios potencialmente violentos, además de evitar que puedan verse comparados con Irak.

La imagen de las Fuerzas Armadas podía haber salido muy dañada tras la guerra de Irak, primero, por la posibilidad de ser vista como fuerza invasora en una guerra de ocupación sin justificación, segundo, por haberse visto humillada al retirarse dejando solos a sus aliados, cuando llegaban las horas bajas. El Gobierno fue matizando para mitigar el daño, reconociendo su labor en la reconstrucción y ayuda al pueblo iraquí, y resaltando el honor y la profesionalidad de los militares al obedecer ciegamente al Gobierno, tanto en la hora de ir a una misión controvertida, como en la de retirarse de manera precipitada. Pese a sus esfuerzos por corregir estos efectos, la decisión seguramente no cayó nada bien entre los militares desplazados (Francisco y Silva, 2006, p. 172; Mazón, 2004, 11 de junio).

La imagen de las Fuerzas Armadas podía haber salido muy dañada tras la guerra de Irak

6. Conclusiones

La decisión del presidente Rodríguez Zapatero de retirar las tropas españolas desplegadas en Irak de manera inmediata se debió probablemente al vuelco electoral provocado por el atentado terrorista del 11M. Rodríguez Zapatero estaba, seguramente, convencido de que muchos españoles cambiaron su voto en el último momento pensando que, si se retiraban las tropas de Irak, el riesgo de sufrir otro atentado similar sería menor, y por tanto, pasado ese efecto, su posición sería muy débil si no cumplía con su promesa electoral más anunciada.

Lo que parece claro es que cumplir la promesa, más que parte de un verdadero programa electoral, era un elemento crítico para la supervivencia de su gobierno. Pero desde el punto de vista de la conciencia de defensa, el mensaje más peligroso es que si hacemos lo que los terroristas nos exigen, no nos molestarán más. No importa si la verdadera razón del atentado del 11M era lograr la retirada española de Irak, lo relevante es que se pueda interpretar de ese modo.

Estamos ante una medida que chocaba con la aceptación del legítimo uso de la fuerza para la defensa de España o de los valores democráticos, dentro y fuera de nuestras fronteras. Reiterar que la paz se construye siempre con actos pacíficos y no usando la fuerza, no ayudaba a dar crédito a los cometidos de las Fuerzas Armadas, que aunque como último recurso, tienen, en el legítimo uso de la fuerza, su razón de ser. Por ese motivo, siempre se recalcó que todas las misiones que los militares españoles desempeñaban en el exterior eran de paz, aunque eso condujera a situaciones difícilmente explicables. En este sentido, resulta muy complicado que los militares reciban el respaldo que necesitan cuando desempeñan misiones que implican riesgos

¹⁰ La Audiencia Nacional afirmó que el Gobierno pagó un rescate por los rehenes del pesquero "Alakrana" secuestrado en el Océano Índico. Los cooperantes españoles secuestrados en el Sahel en noviembre de 2009 también fueron liberados tras pagar el Gobierno su rescate.

personales. Y la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas y su razón de ser es el uso de la fuerza y el desempeño de cometidos de alto riesgo.

Referencias

- ABC. (2004, 13 de febrero). Zapatero promete retirar los soldados de Irak si el 30 de junio la ONU no ha tomado las riendas.
- ABC. (2004, 16 de marzo). La prensa destaca el poder electoral de Al Qaeda.
- ABC. (2004, 17 de marzo). Los otros aliados de EE. UU. quieren seguir.
- ABC. (2004, 28 de abril). Las tropas estarán fuera de Irak el 27 de mayo, apertura de la campaña europea.
- Ayllón, L. (2004, 12 de septiembre). Estados Unidos pidió aclaraciones a Zapatero por invitar a los demás países a salir de Irak. *ABC*.
- Ayllón, L. (2004, 21 de junio). Zapatero anunciará el envío de tropas a Haití y Afganistán en busca de una reunión con Bush. *ABC*.
- Ayllón, L. (2005, 23 de febrero). Hola, ¿qué tal, amigo? *ABC*.
- Barómetros del Real Instituto Elcano. (2003, mayo). 3.ª Oleada BRIE, mayo 2003. <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/3a-oleada-brie-mayo-2003/>
- Barómetros del Real Instituto Elcano. (2003). 4.ª Oleada BRIE, noviembre 2003. <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/4a-oleada-brie-noviembre-2003/>
- Barómetros del Real Instituto Elcano. (2004). 5.ª Oleada BRIE, marzo 2004. <https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/5a-oleada-brie-marzo-2004/>
- BBC. (2004, 14 de julio). Filipinas se retira de Irak. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3892000/3892095.stm
- Bernal, P. (2011). La cultura de Seguridad y Defensa en España. Sus orígenes y evolución. En M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha* (Cuaderno de estrategia n.º 155). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa.
- Blasco, E. J. (2004, 7 de noviembre). El número de extranjeros secuestrados en Irak supera ya el centenar. *ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-numero-extranjeros-secuestrados-irak-supera-centenar-200411070300-963313730815_noticia.html
- Bueno, A. (2016). La cultura de Seguridad y Defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, (8), 726-742.
- Calduch, R. (2018). Cultura de Defensa. En J. R. Argumosa (coord.), *Defensa: Estado y Sociedad: el caso de España* (pp. 133-155). European Institute of International Studies.
- Calvo, E. (2010, 22 de agosto). Liberados los dos cooperantes catalanes secuestrados en Mauritania desde noviembre. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/22/barcelona/1282490182.html>
- Caro, L. L. (2004, 20 de abril). M. Al Sadr ordena no disparar a los españoles. *ABC*.

- CIS estudio n.º 2559 sobre efecto del atentado del 11 de marzo. https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?&cuestionario=3927&estudio=3754
- CIS estudio n.º 2592 febrero 2005. La defensa nacional y las Fuerzas Armadas. https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5017&cuestionario=5270
- Congreso de los Diputados. (2004). Diario de sesiones del Congreso. Legislatura VII, n.º 301 del Pleno. Legislatura VIII: n.º 4 y 23 del Pleno.
- De Vega, L. (2010, 23 de agosto). Al Qaida libera a Vilalta y Pascual, pero el Gobierno espera para confirmarlo. *ABC*.
- Díaz, A. (2004, 13 de febrero). Zapatero promete la vuelta de las tropas el 1 de julio si la ONU no se hace cargo de Irak. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/02/13/espana/1076626806_850215.html
- Díaz, J. (2017). La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil. *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, (8), 735-750.
- Egurbide, P. (2004, 14 de mayo). Zapatero y Berlusconi prometen mantener “una gran relación”. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/05/14/espana/1084485612_850215.html
- Egurbide, P. (2004, 16 de octubre). Zapatero afirma que la tensión con EE. UU. no le hará cambiar de posición sobre Irak. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/10/16/espana/1097877608_850215.html
- Egurbide, P. (2005, 1 de febrero). Zapatero ofrece cooperar en Afganistán e Irak para mejorar la relación con Bush. *El País*. https://elpais.com/diario/2005/02/01/espana/1107212413_850215.html
- El Mundo. (2004, 13 de febrero). Zapatero promete la vuelta de los soldados si gana el 14-M y la ONU no controla Irak el 30 de junio. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/02/12/espana/1076621918.html>
- El Mundo. (2004, 21 de abril). Rehenes en Irak. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/14/internacional/1081930160.html>
- El Mundo. (2004, 28 de junio). Zapatero y Bush mantienen una breve reunión en Estambul. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/28/internacional/1088406872.html>
- El Mundo. (2004, 18 de julio). Filipinas anuncia que sus últimos soldados abandonarán Irak mañana. <https://www.elmundo.es/elmundo/2004/07/18/internacional/1090132627.html>
- El Mundo. (2007, 14 de febrero). El responsable del informe sobre los vuelos de la CIA acusa a Europa de mirar para otro lado. <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/02/14/internacional/1171445820.html>
- El País. (2004, 27 de marzo). Putin: “Es malo que los terroristas se atribuyan el cambio de gobierno”. https://elpais.com/diario/2004/03/27/espana/1080342004_850215.html
- El País. (2004, 20 de abril). Preocupación, sorpresa y crítica en la prensa internacional. https://elpais.com/diario/2004/04/20/espana/1082412007_850215.html
- El País. (2004, 1 de octubre). Bush reprochó por carta al presidente que invitara a la retirada de Irak. https://elpais.com/diario/2004/10/01/espana/1096581615_850215.html?msclkid=aed53ab8d06911ec8b0ae1a5c8aee401

- El País. (2010, 1 de febrero). Los españoles no ponen reparos a los vuelos secretos. https://elpais.com/diario/2010/12/02/espana/1291244401_850215.html
- Fernández, R. (2004, 28 de marzo). Putin señala que los terroristas están chantajeando a España. *El País*. https://elpais.com/diario/2004/03/28/internacional/1080428409_850215.html
- Flash Eurobarometer European Commission. (2003). Irak and peace in the World.
- Francisco, L. M. y Silva, L. (2006). *Y al final, la guerra: la aventura de las tropas españolas en Irak*. La Esfera de los Libros.
- Fresneda, C. (2004, 20 de abril). Bush acusa a Zapatero de dar “falsas esperanzas” al terrorismo con su “repentina” retirada de Irak. *El Mundo*.
- Gallego, F. J. (2018). La conciencia de defensa en España tras las guerras de Irak y Afganistán (2001-2007). *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(2), 227-251. <https://doi.org/10.18847/1.8.12>
- López Blázquez, M. (2011). Introducción. En M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha* (Cuaderno de estrategia n.º 155, pp. 10-22). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa.
- López Mora, F. (2011). La cultura de Seguridad y Defensa en el ámbito universitario. En M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha* (Cuaderno de estrategia n.º 155, pp. 83-103). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa.
- Marsal, J. (2008). La seguridad y la defensa en la España del siglo XXI: diez reflexiones. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 148(A2), 5-15. <https://doi.org/10.3989/arbor.2008.iA2.341>
- Marsal, J. (2016). Evolución histórica de la cultura de defensa en España. *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, (1), 26-742.
- Mazón, D. (2004, 11 de junio). Retirada de Iraq: las tropas españolas fueron despedidas con banderas blancas, huevos y cacareos. *La Razón*.
- Michavila, N. (2005). *Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid* (Documento de Trabajo n.º 13). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. https://www.researchgate.net/publication/28104301_Guerra_terrorismo_y_elecciones_incidencia_electoral_de_los_atentados_islamistas_en_Madrid
- Moreno Izquierdo, R. (2009). La importancia de la opinión pública española en la fijación de la política y los presupuestos de Defensa y la percepción de las fuerzas armadas. En Ángel de Álvaro e Ignacio Colomer (coords.), *Régimen jurídico de la industria al servicio de la defensa* (pp. 85-114). Aranzadi Madrid. <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento15714.pdf>
- Muñoz-Alonso, A. (2008). La defensa, política de Estado. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 148(A2), 17-29. <https://doi.org/10.3989/arbor.2008.iA2.342>
- Noya, F. J. (2004). *Del 11-M al 14-M: estrategia yihadista, elecciones generales y opinión pública* (ARI 132/2004). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. <http://biblioteca.ribei.org/546/1/ARI-132-2004-E.pdf>

- Olmeda, J. A. (2005). *Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral* (Documento de Trabajo n.º 24). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. https://www.researchgate.net/publication/28104614_Miedo_o_engano_el_encuadramiento_de_los_atentados_terroristas_del_11-M_en_Madrid_y_la_rendicion_de_cuentas_electoral
- Prieto, M. G. (2004, 20 de abril). El líder de la revuelta chií pide que cesen los ataques a las tropas españolas. *El Mundo*.
- PSOE. (2004). Programa electoral del PSOE para las elecciones generales marzo 2004.
- Quiñonero, J. P. (2004, 20 abril). Francia ve en esta “decisión soberana” un aval ante el eje franco-alemán. *ABC*.
- Reinares, F., Arroyo, O. y Fontecha, R. (2007). *Un estudio cuantitativo sobre las actividades terroristas relacionadas con Al-Qaeda en Irak* (ARI 79/2007). Real Instituto Elcano. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2361981>
- Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1483, 1511 y 1546.
- Rodríguez, P. (2004, 20 de abril). Bush recrimina a Zapatero, en una tensa conversación telefónica, su decisión. *ABC*.
- Rodríguez Zapatero, J. L. (2004). Declaración institucional sobre la retirada de Irak el 19 de abril de 2004. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Rueda de prensa de Zapatero con Durao Barroso en Lisboa el 5 de mayo de 2004. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Rueda de prensa de Zapatero con Blair en Londres el 4 de junio de 2004. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Rueda de prensa de Zapatero en la cumbre de líderes progresistas en Budapest el 16 de octubre de 2004. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Rueda de prensa de Zapatero el 9 de septiembre de 2004 en Túnez. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Rueda de prensa de Zapatero con el primer ministro de Bulgaria el 1 de octubre de 2004. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Ruiz Miguel, C. (2004). *La retirada española de Irak: significado y consecuencias* (ARI 81/2004). Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-retirada-espanola-de-irak-significado-y-consecuencias/>
- Tele 5. (2004, 13 de febrero). Entrevista a Zapatero. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Time (2004, 27 de septiembre). Entrevista a Zapatero. Archivo del Ministerio de AA. EE. y Cooperación.
- Villanueva M. y Calleja, M. (2011, 4 de mayo). La justicia asume que el Gobierno pagó el rescate del “Alakrana”. *ABC*.
- Yoldi, J. (2011, 4 de mayo). La Audiencia Nacional afirma que el Gobierno pagó el rescate del “Alakrana”. *El País*. https://elpais.com/diario/2011/05/04/espana/1304460012_850215.html



LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL RETO DE LA CONSOLIDACIÓN DE SU DEFENSA EN EL S. XXI

The European Union Faced with the Challenge of Consolidating Its Defence in the S. 21st

Julio Guinea Bonillo

Universidad Rey Juan Carlos

Email: julio.guinea@urjc.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3275-6940>



Autor

La Política de Defensa de la Unión Europea ha vivido un proceso de aceleración en su integración en los últimos años, principalmente motivado por los acontecimientos internacionales y el ascendente desarrollo tecnológico. Las transformaciones han evidenciado la falta de capacidades de Europa para hacer frente a las nuevas amenazas híbridas del siglo XXI. Tras la victoria talibán en Afganistán y el acuerdo AUKUS suscrito por Reino Unido, Estados Unidos y Australia, la Unión Europea ha dado inicio un proceso de reflexión que pueden llegar a conducir a una defensa europea común.



Resumen

The Defence Policy of the European Union has experienced an acceleration process in its integration in recent years, mainly motivated by international events and upward technological developments. The transformations have highlighted Europe's lack of capabilities to deal with the new hybrid threats of the 21st century. Following the Taliban victory in Afghanistan and the AUKUS agreement signed by the United Kingdom, the United States and Australia, the European Union has started a process of reflection that may lead to a common European defence.



Abstract

Defensa; Unión Europea; seguridad; integración; globalización.

Defence; European Union; security; integration; globalization.



Key words

Recibido: 31/07/2022. Aceptado: 26/10/2022



Fechas

1. Introducción

La Unión Europea se enfrenta al reto de consolidar su defensa, tras la modificación de los Tratados constitutivos, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las bases jurídicas de la Política Europea de Seguridad y Defensa han pasado a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa. El cambio que no es baladí e imprime en la Unión una orientación determinada, asumiendo los Estados miembros la necesidad de apostar por una defensa común e integrada en las estructuras europeas. Por ello, el estudio se centra en los últimos y más recientes desarrollos de la defensa, bajo la presidencia de la Comisión Europea por Ursula von der Leyen, antigua ministra de Defensa de Alemania y con Josep Borrell, como alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La metodología que se sigue es cualitativa y cuantitativa, histórica, política y de relaciones internacionales. Se estudia desde un enfoque cronológico distintas problemáticas que han contribuido a robustecer la defensa en los últimos años, pero se parte de la hipótesis de que no cuenta con suficiente financiación, como para asumir una defensa común propiamente europea a escala continental.

2. Los avances en Defensa bajo la Comisión Von der Leyen y Josep Borrell Fontelles, como alto representante

Con las aguas del Mediterráneo todavía revueltas, bajo los rescoldos de las primaveras árabes, la crisis que subyace en la guerra civil de Siria y las tensiones que se presentaban en las fronteras de la Unión con países no respetuosos con el derecho internacional, la exministra de Defensa alemana, Ursula von der Leyen sería elegida presidenta de la Comisión. Fue propuesta por el Consejo Europeo el 2 de julio de 2019 y el 16 de julio ganó la confianza del Parlamento Europeo con 383 frente a 327 en contra. Era la primera mujer en ocupar el cargo y la segunda alemana desde el primer presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, Walter Hallstein y, siguiendo la estela de él, se ha propuesto robustecer la integración y unir Europa (Hallstein, 2013).

En su primer discurso ante el Parlamento Europeo ya expuso que el mundo pide más Europa: “El mundo necesita más Europa... La piedra angular de nuestra defensa colectiva siempre será la OTAN. Seguiremos siendo transatlánticos y tenemos que ser más europeos. Por eso creamos la Unión Europea de Defensa. Nuestro trabajo para nuestra Unión Europea de seguridad y defensa está integrado en la seguridad integral” (Von der Leyen, 2019).

Paralelamente, llegaba a la escena comunitaria, un actor clave en el avance de la Política de Defensa de los últimos años, nos referimos al antiguo presidente del Parlamento Europeo y expresidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, Josep Borrell Fontelles. El 2 de julio de 2019, el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, anunciaba públicamente que el Consejo Europeo nominaría al entonces ministro de Asuntos Exteriores de España como futuro alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sucediendo a Federica Mogherini.

El 7 de octubre de 2019 se presentó ante el Parlamento Europeo, para explicar a los miembros de la Comisión de Asuntos Exteriores cuáles iban a ser sus prioridades en sus cinco años de mandato y detallar respuestas a las preguntas de los eurodiputados. Allí confirmó, ante una pregunta de la eurodiputada Nathalie Loiseau, que “realmente tenemos que avanzar en esta cultu-

La Unión Europea se enfrenta al reto de consolidar su defensa, tras la modificación de los Tratados constitutivos, y con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

ra estratégica común al mismo tiempo que nosotros estamos avanzando en nuestras relaciones de cooperación con la OTAN. No son cosas contradictorias, sino complementarias” (Borrell Fontelles, 2019). Además, advirtió a todos los presentes que: “El artículo 5 del Tratado de la OTAN nos ayuda a todos a hacer frente a una amenaza militar, pero en el caso de una amenaza híbrida, un ciberataque, que no es estrictamente militar, el artículo 5 no sería operativo; en cambio, lo sería el artículo 42.7” (Borrell Fontelles, 2019).

Como alto representante, Borrell ha apostado por hacer de lo necesario algo real, por imposible que pareciese, a través del desarrollo de una capacidad complementaria y una cultura estratégica en el seno de la Unión Europea. Su nominación fue aprobada al día siguiente y comenzó con una agenda política repleta de retos a los que responder. El 1 de diciembre de 2019, tomando el relevo de Federica Mogherini, comienza a operar y acude a la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas COP25 que tuvo lugar en Madrid, donde defendería, junto a la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, el presidente del Parlamento, David Sassoli, y el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, que la Unión Europea debe demostrar un claro liderazgo para motivar a otros Estados a avanzar en la consecución de los objetivos y para aumentar la presión sobre aquellos que no planeaban aumentar sus ambiciones.

Josep Borrell iniciaría su particular batalla por reforzar la Seguridad y la Defensa de la Unión Europea desde que fue confirmada su nominación. El 16 de febrero de 2020, se puso de manifiesto el carácter firmemente europeísta de Borrell, coincidiendo con su participación en la Conferencia de Seguridad de Múnich. Llegó a pronunciar en ella una serie de afirmaciones que pasarían a la historia de la Política de Seguridad y la Defensa de la Unión Europea, con sus ecos aún resonando en la actuación que está desplegando a lo largo de su mandato:

Europa tiene que desarrollar un apetito por el poder, la voluntad por actuar, realmente de actuar, no solo hacer comentarios y decir todos los días que estamos preocupados, muy preocupados, extremadamente preocupados. Deberíamos ser capaces de actuar. No podemos tener la misma visión estratégica, tenemos que construir otra basada no en el pasado sino en el futuro, no en las raíces de nuestra historia, sino en los desafíos que enfrentamos en el futuro. Esta es la cultura que deberíamos desarrollar en nuestro Consejo de Asuntos Exteriores. Olvidar un poco los intereses de todos y buscar una mayor capacidad de actuación. Cuando no hay unanimidad, la mayoría restante tiene que actuar (Borrell Fontelles, 2020).

Propuso, para antes de concluir el año, reforzar las capacidades de lucha contra las amenazas en materia de ciberseguridad procedentes de fuera de la UE, adoptando, el 16 de diciembre de 2020, una Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital que ponía especial énfasis en aplicar medidas efectivas, para luchar contra los ciberataques y el uso práctico del conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia (Comisión Europea, 2020).

A lo largo de su mandato, ha tenido que reconducir las tensiones que han nacido entre Turquía y Grecia en el Mar Egeo, cuando el 21 de julio de 2020 barcos de la armada turca avanzaron en dirección de Kastellorizo, una isla griega cercana a las costas turcas, donde se quieren efectuar prospecciones de gas. El gobierno griego declaró el estado de alarma y dio la orden de mandar fragatas a la zona, para patrullar cualquier agresión turca. Borrell acudiría allí y acompañaría al ministro de Relaciones Exteriores griego, Nikos Dendias, como muestra de apoyo contra cualquier intento de socavar la estabilidad y la seguridad de Grecia, y con ella de la propia Unión Europea (Axt, 2021).

En la misma línea se pronunció Borrell con respecto al conflicto desatado entre Armenia y Azerbaiyán por la disputada región de Nagorno Karabaj. Comenzaron los enfrentamientos la

Europa tiene que desarrollar un apetito por el poder, la voluntad por actuar, realmente de actuar, no solo hacer comentarios y decir todos los días que estamos preocupados

mañana del 27 de septiembre de 2020 a lo largo de la línea de Contacto de Nagorno-Karabaj, establecida como consecuencia de la Primera Guerra de Nagorno-Karabaj entre 1988 y 1994. La respuesta de los ataques azerbaiyanos fue la introducción en Armenia de la ley marcial y la movilización total, mientras que Azerbaiyán efectuó una movilización parcial. Turquía proporcionó apoyo militar a Azerbaiyán, con esperanza de extender su esfera de influencia, tanto aumentando la posición de Azerbaiyán en el conflicto, como marginando la influencia de Rusia en la región.

Tras la toma de Shusha, el segundo asentamiento más grande de Nagorno-Karabaj, se firmó un acuerdo de alto el fuego entre el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, el primer ministro de Armenia, Nikol Pashinyan, y el presidente de Rusia, Vladimir Putin, que puso fin a todas las hostilidades en la zona desde las 00:00 horas, 10 de noviembre de 2020, hora de Moscú. En este caso, la Unión Europea jugó un papel poco relevante, a la vista de las escasas capacidades e influencia en la región, mientras que Rusia arbitró las nuevas relaciones y desplegó alrededor de 2.000 soldados sobre el terreno (Yavuz y Gunter, 2022).

El incremento de las tensiones entre Rusia y la Unión Europea, motivaron el primer viaje que un alto representante realizaba desde que Rusia anexionara unilateralmente Crimea. Se reunió con su homólogo, Sergey Lavrov, el 4 de febrero de 2021, para transmitirle que su visita coincidía “con el arresto y sentencia de Alexei Navalni y el arresto de mil manifestantes. Le he transmitido al ministro Lavrov nuestra profunda preocupación. Los derechos humanos y las libertades políticas son fundamentales para nuestro futuro común, tanto para la Unión Europea como para Rusia”. La rueda de prensa que siguió al encuentro entre Lavrov y Borrell evidenció la falta de entendimiento y sintonía entre ambos actores internacionales. Fue importante y a la par necesario acudir, porque al menos los europeos pudimos constatar la abierta hostilidad que existe desde Rusia hacia la Unión Europea, que la calificó como de “socio poco confiable” y expulsó a tres diplomáticos europeos. Por lo tanto, lo que cabría esperar es que, si las relaciones no cambian de rumbo, en el futuro Rusia podría agredir a algún Estado miembro de la Unión Europea, como lo ha hecho con países de su entorno.

Pocos meses después, en agosto de 2021, Borrell fue testigo del desenlace de uno de los conflictos más longevos de la edad Contemporánea: la Guerra de Afganistán. Hay periodos en los que Afganistán ha estado envuelto en cruentas guerras, desde la invasión soviética, perpetrada en diciembre de 1979 hasta febrero de 1989, y luego, la invasión de los Estados Unidos y el enfrentamiento abierto entre talibanes y occidentales de 2001 a 2021.

La Segunda Guerra de Afganistán daría comienzo cuando los Estados Unidos y sus aliados invadieron el país y derrocaron al Emirato Islámico gobernado por los talibanes. La incursión norteamericana en el país vino motivada por los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas y al Pentágono. El entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, exigió de los talibanes que extraditaran a Osama bin Laden, considerado como autor intelectual de los ataques y que venía operando libremente dentro del país. Los talibanes se negaron a hacerlo y eso desató el *casus belli* de la invasión.

La coalición de más de 40 países orquestada por Estados Unidos, incluyendo a todos los miembros de la OTAN, permanecieron en el país y formaron una misión de seguridad autorizada por la ONU llamada Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), para consolidar una nueva autoridad democrática en el país y evitar el regreso de los talibanes y de Al Qaeda al poder. Durante esos años, los talibanes hicieron lo que mejor sabían hacer: hostigar con técnica

El incremento de las tensiones entre Rusia y la Unión Europea, motivaron el primer viaje que un alto representante realizaba desde que Rusia anexionara unilateralmente Crimea

de guerrillas, atentados y ataques sorpresas a las tropas occidentales, como hicieron tan bien enseñados, otrora por los soviéticos.

Tras el asesinato de Osama bin Laden, en 2011, los líderes de la OTAN plantearon una salida ordenada y paulatina, para retirar sus fuerzas. El 28 de diciembre de 2014, la OTAN transfirió oficialmente la responsabilidad total de la seguridad al gobierno afgano. Pero se vieron manifiestamente incapaces de poner fin a la amenaza de los talibanes, incluso el gobierno del presidente Ashraf Ghani recurriría a la vía diplomática. Estos esfuerzos culminaron en un Acuerdo de Paz condicional entre Estados Unidos y los talibanes, el 29 de febrero de 2020, e indicando que no podrían permanecer más allá de abril de 2021 (Rajmil et al., 2022).

Los talibanes, una vez vencido el plazo original, lanzaron una amplia ofensiva durante todo el verano en la que capturaron la mayor parte de Afganistán y tomando finalmente Kabul, el 15 de agosto de 2021. El presidente de Afganistán, Ashraf Ghani, huyó del país ese mismo día y los talibanes declararon la victoria y el fin de la guerra, volviendo a traer la discriminación de la mujer y el régimen más rigorista islámico al poder y al control de la sociedad. El restablecimiento del régimen talibán ha puesto sobre la mesa la unilateralidad de las acciones adoptadas por los Estados Unidos y lo poco que cuenta con sus aliados, especialmente con la Unión Europea, para tomar decisiones tan decisivas como la evacuación de Afganistán.

“Esta debacle occidental y su impacto geopolítico” (Pardabaev, 2022), que ha sucedido en el verano de 2021, “pone de manifiesto la fragmentación europea, que venía desde lejos” (Koppa, 2022), y ha sido calificada por el alto representante como un evento que cataliza la historia y la empujan a crear un avance. Adicionalmente, se debe tener también en cuenta que Australia, el Reino Unido y Estados Unidos han suscrito un pacto de espaldas a la Unión Europea. Lo anunciarían el 15 de septiembre 2021, y ponían de manifiesto que Estados Unidos y el Reino Unido ayudarían a Australia a adquirir submarinos de propulsión nuclear, buscando contrarrestar la influencia de China en la región del Indo-Pacífico.

Además, suponía la cancelación por parte de Australia de un acuerdo de submarinos franco-australiano por valor de 56.000 millones de euros, sin previo aviso. El pacto no solo irritaba a los europeos porque cubría la adquisición de nuevo material, sino que, además no habían sido tan siquiera informados de las negociaciones desarrolladas para alcanzarlo e incluía cooperación en la que la Unión podría haber colaborado, como en capacidades cibernéticas, inteligencia artificial, tecnologías cuánticas y capacidades submarinas adicionales, etc.

Estos dos eventos ponen de manifiesto que hasta nuestros más cercanos aliados, anteponen su interés nacional frente a cualquier otro acuerdo o tratado ya suscrito y no dudarán en dar la espalda a Europa, si ello beneficiase a su país. Esto lo sabe concienzudamente Josep Borrell, por eso no cesa en sus empeños por invitar a los Estados a que apuesten por Europa, de otra manera, el tren de la historia les arroyará.

Por ello, cobra pleno sentido este fragmento del Discurso sobre el Estado de la Unión, pronunciado por Ursula von der Leyen el 15 de septiembre de 2021 en el que nos recuerda:

Para empezar, hemos de sentar las bases de la toma de decisiones colectiva, lo que denotamos conocimiento de la situación. Nos hacemos un flaco favor si los Estados miembros activos en la misma zona geográfica no comparten la información a nivel europeo. Es crucial que mejoremos la cooperación en materia de inteligencia, aun cuando no este-mos ante una cuestión de inteligencia en sentido estricto [...].

En agosto de 2021, Borrell fue testigo del desenlace de uno de los conflictos más longevos de la edad Contemporánea: la Guerra de Afganistán

En segundo lugar, hemos de mejorar la interoperabilidad, para lo cual ya a fecha de hoy estamos invirtiendo en plataformas europeas comunes, desde los aviones de combate a los drones, pasando por las cuestiones de cibernética. Con todo, hemos de seguir planteándonos nuevas vías para explotar todas las sinergias que puedan darse: podríamos, por ejemplo, plantearnos eximir del IVA la adquisición de material de defensa desarrollado y fabricado en Europa, lo que no sólo aumentaría nuestra interoperabilidad, sino que a la par reduciría nuestra dependencia actual.

En tercer lugar, no podemos hablar de defensa sin mencionar las cuestiones cibernéticas. En un mundo en el que todo está conectado, todo se puede piratear. Vista la escasez de recursos, hemos de aunar nuestras fuerzas, pero sin por ello darnos por satisfechos con tan solo domeñar la amenaza cibernética: tenemos que pugnar por ser líderes en el ámbito de la ciberseguridad (Von der Leyen, 2021).

3. La Política Común de Seguridad y Defensa en sus últimos desarrollos y su futura inversión.

“La Unión cuenta con 440 millones de ciudadanos aproximadamente, con una cláusula de Defensa común en el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea” (Virkkunen, 2022) y, en estos momentos, posee una fuerza desplegada en el exterior cercana a las 5.000 hombres y mujeres expertos militares y civiles destacados por los Estados miembros. Los escenarios en los que se mueven los europeos son África, los Balcanes occidentales y Europa del Este, Oriente Medio, cuyos mandatos se encuentran adecuados a las necesidades y características de las misiones, con el fin de estabilizar a los de la Unión Europea.

Imagen 1. CSDP Misiones y operaciones 2020



Fuente: Servicio Europeo de Acción Exterior, 2022

En total, son seis las misiones que se encuentran actualmente operativas, en los diversos escenarios continentales y marítimos. Las fuerzas desplegadas en Malí, Somalia y la República Centroafricana tratan de entrenar militarmente y brindar asesoramiento y capacitación a las fuerzas de seguridad locales. La coordinación y la cooperación en el terreno se viene realizando, desde 2017, a través del centro de comando para estas misiones de entrenamiento militar con el Military Planning and Conduct Capability (MPCC), facultado para planificar y llevar a cabo misiones militares de hasta 2.500 soldados en el futuro.

“La Unión Europea cuenta en su Política Exterior y de Seguridad con una Capacidad de Planificación y Conducta Civil (CPCC) que sirve como sede operativa común para las misiones civiles de la PCSD de la UE” (Keukeleire, 2022). Existen once misiones desplegadas en países socios, cuya asistencia juega un papel muy relevante en la gestión de fronteras, la prevención de conflictos, la lucha contra la delincuencia organizada y el contrabando, la reforma de los sectores de seguridad nacional o la supervisión del sistema judicial y el Estado de derecho.

Mantiene vigentes las siguientes operaciones (European External Action Service, 2022): ALTHEA / BiH; UE NAVFOR Somalia; EUAM Irak; EUAM RCA; EUAM Ucrania; EUBAM Libia; EUBAM Moldavia y Ucrania (esta Misión no está gestionada por estructuras de la PCSD); EUBAM Rafah; EUCAP Somalia; EUCAP Sahel Mali; EUCAP Sahel Níger; EULEX Kosovo; EUMM Georgia; EUNAVFOR MED IRINI; EUPOL COPPS / Territorios Palestinos; EUTM RCA; EUTM Somalia y EUTM-Mali.

Por otra parte, las misiones y operaciones de la UE completadas ascienden casi a la veintena: MPUE / Bosnia y Herzegovina; Operación EUNAVFOR MED Sophia; CONCORDIA / ARYM; EUPOL Afganistán; EUPOL PROXIMA / ARYM; EUPAT; UE SSR Guinea-Bissau; EUFOR Tchad / RCA; EUJUST THEMIS / Georgia; EUJUST LEX-Irak; EUAVSEC Sudán del Sur; EUMAM RCA; ARTEMIS / RDC; EUPOL RD CONGO; EUSEC RD CONGO; EUPOL KINSHASA (RDC); EUFOR RD Congo; EUFOR RCA; Misión de monitoreo de Aceh – AMM.

Además, “ha adoptado un Fondo Europeo de Paz, que busca superar las limitaciones del presupuesto de la Unión, que le impiden financiar gastos con implicaciones militares o de defensa” (Bachiller, 2022). La característica de este fondo es que se mantiene al margen del presupuesto de la Unión, lo que permite dotar de recursos suficientes a aquellas acciones operativas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común, que tengan implicaciones militares o de defensa y, por tanto, permitirán una mayor flexibilidad y eficacia de las operaciones europeas en el extranjero.

Las estructuras que permiten operar a la PCSD en el mundo son las siguientes: El Comité Político y de Seguridad (CPS); el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC); el Comité de Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM); el Grupo Político-Militar (PMG); la Dirección de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL); el enfoque integrado para la Dirección de Seguridad y Paz (ISP); el Estado Mayor de la Unión Europea (EUMS); la Capacidad de Planificación y Conducta Civil (CPCC); la Capacidad de Planificación y Conducta Militar (MPCC); la Agencia Europea de Defensa (EDA); el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa (ESDC); el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea; el Centro de Satélites de la Unión Europea y las Asociaciones con ONU, OTAN, la Unión Africana, el G5 Sahel, la OSCE o la ASEAN.

Todas ellas contribuyen a forjar la seguridad de la Unión Europea, pero seguimos careciendo de un ejército común. Es la gran ausencia de todo este relato y, a la vista de los grandes retos, la Unión precisa con urgencia un cambio en los Tratados. No puede permitirse una integración

Los escenarios en los que se mueven los europeos son África, los Balcanes occidentales y Europa del Este y Oriente Medio

a varias velocidades con la firma y puesta en práctica de la Cooperación Estructurada Permanente en el área de la Defensa (PESCO) donde hay una evidente mayoría de Estados que han decidido sumarse.

Actualmente hay 46 proyectos de PESCO que incluyen proyectos en áreas de desarrollo de capacidades y dimensión operativa, tales como: el establecimiento de un mando médico europeo, una misión de formación de la UE, Equipos de Respuesta Rápida Cibernética, Asistencia Mutua en Seguridad Cibernética, Socorro Militar en Desastres, Marítima, la creación de una Red Europea de Concienciación sobre Vigilancia Espacial Militar, una Escuela de Inteligencia conjunta de la UE, entrenamiento especializado de helicópteros, etc. (Karamanis, 2022).

Cada dos años se pone en marcha un proceso para generar nuevos proyectos. Anualmente se actualiza la lista de proyectos y sus participantes, alrededor del mes de noviembre en el Consejo. El Consejo entonces adopta los proyectos PESCO, siguiendo la recomendación que formule el alto representante y se prevé que la próxima convocatoria de proyectos de PESCO se ejecute en 2021.

En cualquier caso, PESCO no es la panacea, solo es una forma de cooperar más entre un grupo de Estados miembros sin llegar a la Defensa común. La integración comunitaria debe avanzar en su conjunto, tal y como pedía Delors, no a dobles velocidades o con geometría variable, sino todo juntos, contando con medios más efectivos para responder a los retos de la globalización, por citar unos pocos, el calentamiento global, la energía, la transición digital, el fenómeno de las migraciones, el terrorismo o las pandemias. Abordar estos temas en común precisa consenso entre los líderes europeos, los cuales deben mantener una visión comunitaria y no estrictamente nacional.

El presupuesto con el que cuenta la Unión para el campo de la Seguridad y la Defensa ha sido aprobado en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo, de los días 17 a 21 de julio de 2020. En la rúbrica 5 de sus conclusiones se detalla que el volumen de compromisos no excederá los 13.185 millones EUR, según el cuadro que se adjunta.

Tabla 1. Gasto en Defensa de la Unión Europea contemplado en el Marco Financiero Plurianual

Rúbrica 5. Seguridad y Defensa (en millones de euro, a precios de 2018)						
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1700	1725	1737	1754	1928	2078	2263

Fuente: Conclusiones, Consejo Europeo de 17 a 21 de julio de 2020

En la financiación se contemplan, tal y como destacan los líderes, una partida de 7.014 millones de euros destinada al Fondo Europeo de Defensa, a través del cual se promoverá la competitividad, la eficiencia y la capacidad de innovación de la base industrial y tecnológica europea de la defensa, mediante ayudas para acciones colaborativas y de cooperación transfronteriza en toda la Unión, en todas las etapas del ciclo industrial de los productos y tecnologías de defensa. Ello permitirá que las empresas de la Unión refuercen y mejoren las cadenas de valor y de suministro de la Defensa, independientemente de su tamaño, incluyendo pymes y empresas de mediana capitalización.

Los líderes han apostado decididamente por sostener el Fondo, con la esperanza depositada en aumentar la autonomía estratégica de la Unión Europea, incrementar la capacidad de trabajar con socios estratégicos o de apoyar proyectos coherentes con las prioridades definidas en co-

mún entre los Estados miembros, en el marco PESC y, especialmente, en el contexto del Plan de Desarrollo de Capacidades.

El incremento presupuestario es consecuencia, en parte, de los desafíos del nuevo entorno mundial. El gasto, para el período 2021-2027 incrementa el gasto destinado a proyectos de I+D relacionados con defensa de 590 millones de euros, frente a los anteriores Marcos Financieros Plurianuales, a 13.000 millones de euros, esto es, unas veintidós veces más que en anteriores presupuestos. En parte, se puede explicar el incremento recurriendo a la célebre frase de la Declaración de 9 de mayo de 1950 en que “Europa no se hará de una vez, sino a través de realizaciones concretas”, suponiendo las crisis el verdadero motor de la integración, obligando a los líderes a reforzar el compromiso de los Estados miembros con la Defensa Europea, en términos cuantitativos y cualitativos.

Este notable incremento, no obstante, muestra también las grandes limitaciones históricas sobre las que se ha articulado la Defensa Europea, donde todavía pesan sus restricciones en el tiempo de despliegue y afectan a su credibilidad como actor internacional. Las debilidades europeas son el resultado de que los Estados miembros optasen por asumir individualmente, y con creces, el gasto destinado a Seguridad y Defensa. A modo de ejemplo, solo en 2019, España gastó más de lo que la Unión Europea tiene autorizado para gastar en los próximos siete años y la tabla adjunta evidencia que los Estados son los verdaderos señores de la Defensa.

Tabla 2. Gasto en Defensa Estados miembros y no miembros

Países	Fecha	Gasto Defensa (M.€)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto Defensa (%PIB)	Gasto Defensa Per Capita
Alemania	2019	44.130,6	2,83%	1,28%	531€
Francia	2019	45.272,2	3,34%	1,86%	670€
Italia	2019	24.256,9	2,77%	1,35%	406€
España	2019	15.415,9	2,98%	1,24%	327€
Portugal	2019	4.151,7	4,41%	1,94%	404€
Estados no miembros de la Unión Europea					
Países	Fecha	Gasto Defensa (M.€)	Gasto Defensa (%Gto Pub)	Gasto Defensa (%PIB)	Gasto Defensa Per Capita
Estados Unidos	2019	651.603,1	9,43%	3,41%	1.984€
China	2019	241.916,6	5,40%	1,89%	173€
India	2019	61.831,7	8,83%	2,40%	45€
Rusia	2019	58.477,8	11,37%	3,88%	398€
Reino Unido	2019	44.050,5	4,54%	1,74%	660€

Fuente: Expansión/Datos macro. <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa>

Las cifras ponen de manifiesto una dura realidad, que ha sido criticada por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su informe sobre la Defensa de 2019, en el cual enfatiza que el gasto en Defensa de la Unión Europea:

Es reducido (aproximadamente una media de 3.000 millones de euros anuales) en comparación con el gasto militar global de los Estados miembros. Según las estimaciones,

serían necesarios varios cientos de miles de millones de euros para compensar el déficit de capacidades en caso de que Europa tuviese que defenderse sin ayuda exterior. Solo para cumplir la directriz del 2% del PIB, los países de la UE que son miembros de la OTAN deberían invertir anualmente 90.000 millones de euros adicionales, lo que equivale a un aumento de aproximadamente el 45% con respecto a su nivel de gasto de 2017. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2019)

El Tribunal achaca los grandes males de la Defensa por la histórica limitada cooperación entre los Estados miembros, lo que ha provocado ineficiencias en el sector, haciendo peligrar la competitividad mundial de la industria y su capacidad para desarrollar las capacidades militares necesarias.

Al mismo tiempo, surgen nuevos riesgos con el incremento tan acelerado del gasto de la Defensa en una organización que, tradicionalmente, no ha contado con capacidades semejantes a las de los Estados y, consecuentemente, corre el riesgo de que se convierta en un ejercicio sin repercusiones reales en la competitividad de la industria europea de Defensa.

Por ello, el Tribunal de Cuentas reconoce que:

Contribuir a mejorar la capacidad de defensa en Europa requiere algo más que palabras y la aplicación eficaz de iniciativas reales con el objetivo de apoyar una industria de Defensa europea competitiva y reforzar las capacidades militares de los Estados miembros en plena complementariedad con la OTAN. En última instancia, el éxito y el futuro de la UE en el ámbito de la Defensa depende totalmente de la voluntad política de los Estados miembros, puesto que constituyen la pieza central de la arquitectura de la Defensa europea. (Tribunal de Cuentas)

Con generosidad y altura de miras, una generación de líderes abogó por un Tratado sobre la Comunidad Europea de la Defensa, depositando las esperanzas en un ejército europeo, apostando por una nueva forma de organización militar, no tanto de corte nacional sino europea. Los egos nacionales impidieron el triunfo de aquel sueño y hoy debería ser rescatado, casi 70 años después de aquel primer intento. Josep Borrell, teniendo viva la historia, recordó a las puertas de la Reunión Informal de Ministros de Defensa en Kranj, Eslovenia, el 2 de septiembre de 2021 que “la necesidad de una defensa europea nunca ha sido tan evidente como hoy”, en un momento en el cual la Unión está discutiendo sobre la brújula estratégica —*Strategic Compass*— y la evolución de las actividades operativas, en particular, en el Sahel, Libia, Mozambique y los Balcanes Occidentales.

El *Strategic Compass* es, a todas luces, el último elemento en la historia de la Política Exterior y de Seguridad Común, en el marco de la IV Revolución Industrial, concebido en dos fases de negociación y consulta entre los Estados miembros. La primera, celebrada entre el junio de 2020 y diciembre de 2020, ha requerido de un análisis de riesgos y amenazas, y la segunda, se publica el documento resultante, como un informe holístico que permitirá conocer los riesgos y amenazas para la Unión Europea en los próximos 5 a 10 años. El propio concepto de Brújula Estratégica contribuye a desarrollar la Seguridad Común Europea y la cultura de Defensa, sustentada por los valores y objetivos compartidos de la Unión y reflejada en los desarrollos de la misma.

El Consejo Alemán de Relaciones Exteriores concluyó un informe, en noviembre de 2020 en el que ya adelantan los principales aspectos que iban a concernir a la visión estratégica de la Unión frente al *Strategic Compass* (Mölling y Schütz, 2020), con cuatro grandes ámbitos o canastas: Gestión de crisis; Resiliencia; Desarrollo de capacidades y Asociaciones. En febrero

Surgen nuevos riesgos con el incremento tan acelerado del gasto de la Defensa en una organización que, tradicionalmente, no ha contado con capacidades semejantes

de 2021, el Servicio Europeo de Acción Exterior presentaría la preparación de la Brújula Estratégica, el documento que ya marca la línea general del debate, sobre las grandes cuestiones que los ministros de Defensa deben abordar en sucesivas reuniones (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2021).

El horizonte que se abre ahora con la futura adopción de la Brújula Estratégica es convertirla en un elemento central del reforzamiento de la Defensa europea. Debe ser accionable con plazos precisos, indicando lo que es importante, estableciendo objetivos claros sobre los que la Unión Europea y sus Estados miembros deben hacer dentro de los próximos 5 a 10 años en cuanto a la Seguridad y la Defensa, con una hoja de ruta clara que estimule la coherencia interna.

La puesta en marcha de la “Orientación Estratégica”, en palabras de Ángel Satué de Córdoba:

Asistiremos a una nueva lucha entre el “comunitarismo” en la defensa europea y el mantenimiento del peso de los Estados miembros, a pesar de la imagen de que la “Orientación Estratégica” es más una profundización de la comunidad más que a nivel intergubernamental. (2021)

Sin embargo, advierte que no debemos olvidar, que en este punto con la discusión de la futura *Strategic Compass*, son:

Los 27 Estados miembros y no las instituciones de la UE los que decidirán. Todavía estamos en el nivel intergubernamental y, en consecuencia, la regla de la unanimidad. Es hora de introducir cambios en el sistema de toma de decisiones de la UE, para que las interminables negociaciones no nos dejan al margen del tablero de ajedrez mundial, ya sea porque son lentos o porque alcanzan fórmulas de compromiso insuficientes. (Satué, 2021)

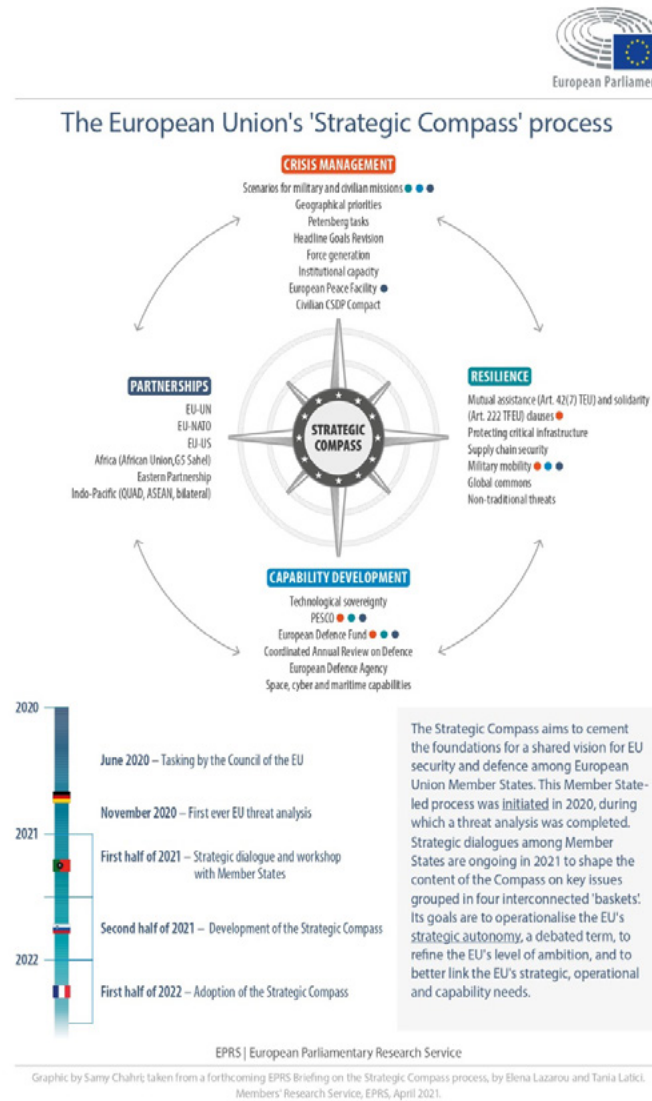
Formalmente, la Brújula Estratégica sería adoptada por el Consejo en su formación de Asuntos Exteriores el 21 de marzo de 2022, ofreciendo a la Unión Europea un documento estratégico, de análisis a las amenazas y retos que encara en los próximos años. Se reflejan propuestas de calado, concretas e implementables por parte de los Estados miembros en un cronograma detallado que busca incrementar el poder de la Unión ante escenarios de crisis y, consecuentemente, defender su seguridad y la de sus ciudadanos, cumpliendo con los cuatro pilares más notables de la Política de Seguridad y Defensa: la actuación, la inversión, el trabajo asociativo y la consolidación de la seguridad (Secretaría General del Consejo, 2022).

Si queremos cambiar las reglas, y convertir la Defensa en una competencia europea, en los términos a los que aluden Satué o el alto representante, requiere unir las fuerzas de los Estados miembros de la Unión Europea, bajo un ejército común que permita al continente ser un lugar más seguro frente a las amenazas exteriores. Realizarlo de una sola vez, levantaría las suspicacias y los rechazos entre distintos Estados de la Unión, por lo que se ha optado por avanzar lentamente en la integración, dando pasos cortos. De esta manera, se asegura el apoyo de todos los miembros de la Unión y se confirma el deseo por avanzar a la vista de que, desde los inicios de la Guerra Fría, y en los orígenes del proceso de globalización, los retos y amenazas no han dejado de incrementarse y seguirán haciéndolo en un futuro próximo.

De hecho, desde el 24 de febrero de 2022, cuando Rusia decidió agredir a Ucrania e invadir el país, los líderes europeos se despertaron abruptamente en una nueva realidad histórica, con la guerra en el continente europeo y con la Defensa como un tema que había sido relegado durante décadas de la construcción comunitaria (Pérez Bustamante y Guinea, 2022).

El horizonte que se abre ahora con la futura adopción de la Brújula Estratégica es convertirla en un elemento central del reforzamiento de la Defensa europea

Imagen 2. The European Union's "Strategic Compass" process



Fuente: Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, 2022

En la Cumbre Informal de Versalles, celebrada el 10 y 11 de marzo de 2022, los líderes asumieron que:

Una Unión más fuerte y más capaz en el ámbito de la Seguridad y la Defensa contribuirá positivamente a la seguridad transatlántica y mundial... debemos invertir más y mejor y de manera decidida en capacidades de defensa y tecnologías innovadoras. Por consiguiente, hemos acordado: a) aumentar sustancialmente el gasto en Defensa, dedicando una parte significativa a la inversión, centrándonos en las carencias estratégicas detectadas y desarrollando capacidades de defensa de manera colaborativa dentro de la Unión Europea; b) crear nuevos incentivos para estimular las inversiones colaborativas de los Estados miembros en proyectos conjuntos y la adquisición conjunta de capacidades de defensa; c) aumentar la inversión en las capacidades necesarias para llevar a cabo

el abanico completo de misiones y operaciones, en particular invirtiendo en elementos de apoyo estratégicos como la ciberseguridad y la conectividad espacial; d) fomentar las sinergias entre la investigación y la innovación civiles, de defensa y espaciales e invertir en tecnologías críticas y emergentes y en innovación para la Seguridad y la Defensa; e) adoptar medidas para reforzar y desarrollar nuestra industria de Defensa, incluidas las pymes. (Consejo Europeo, 2022)

4. Conclusiones

La Política de Defensa en la Unión Europea está viviendo importantes transformaciones en los últimos años. La agenda de actuaciones y reformas, como consecuencia de la guerra de Ucrania y la creciente inestabilidad global, está acelerando los cambios. La Unión quiere ser autónoma y eficaz a la hora de dar respuesta a los retos globales. No obstante, el bajo nivel de inversiones contrasta con la claridad y contundencia con la que están apostando la presidenta de la Comisión Europea y el alto representante. Ambos apuestan por un liderazgo europeo que permita a la Unión la asunción de un perfil propio en la bipolaridad entre China y los Estados Unidos.

Las Misiones Unión Europea en el Exterior permiten atisbar que el proceso de integración puede evitar su decadencia, solo mediante una unión más completa entre los pueblos europeos y, para ello, la integración en una Defensa única, al igual que la Política Exterior, se hacen más necesaria que nunca. Por ello, debería ser asumida por la totalidad de sus miembros, con una mayor dosis de voluntad política, para incrementar la seguridad de los ciudadanos y el rol de la UE en las Relaciones Internacionales.

Referencias

- Axt, H. J. (2021). Troubled Water in the Eastern Mediterranean. Turkey Challenges Greece and Cyprus Regarding Energy Resources. *Comparative Southeast European Studies*, 69(1), 133-152. <https://doi.org/10.1515/soeu-2021-2006>
- Bachiller, M. E. (2022). El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PCSD. *Revista de Estudios Europeos*, (79), 139-162. <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.139-162>
- Barbé, E. y Johansson-Nogués, E. (2008). The EU as a modest “force for good”: the European Neighbourhood Policy. *International Affairs*, 84(1), 81-96. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00690.x>
- Borrel, J. (2020, 16 de febrero). Discurso en la Conferencia de Seguridad de Munich. <https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/panel-discussion-eurovision-contest-a-europe-that-projects-20200216-1225/>
- Comisión Europea, 16.12.2020 JOIN(2020) 18 final Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo la Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&from=SV>
- Consejo Europeo, Conclusiones, marzo de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

- Diez, T. y Manners, I. (2007). Reflecting on normative-power Europe. En F. Berenskoetter y M. J. Williams (eds.), *Power in World Politics* (pp. 173-188). Routledge Taylor and Francis Group.
- González, M. y Abellán, L. (2018, 12 de agosto). Sánchez asume el objetivo de aumentar el gasto militar al 2% del PIB. *El País*. https://elpais.com/internacional/2018/07/12/actualidad/1531404525_333392.html
- Hallstein, W. (2013). *United Europe: Challenge and Opportunity*. Harvard University Press.
- Hearing of Josep Borrell Vice-President-Designate of the European Commission (A Stronger Europe in the World). <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20191008RES63704/20191008RES63704.pdf>
- Karamanis, D. (2022). *Defence partnerships, military expenditure, investment, and economic growth: an analysis in PESCO countries* (Hellenic Observatory Discussion Papers n.º 173). London School of Economics and Political Science.
- Keukeleire, S. y Delreux, T. (2022). *The foreign policy of the European Union*. Bloomsbury Publishing.
- Keukeleire, S. y MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.
- Koppa, M. (2022). The Iraq War: Addressing European Fragmentation. En *The Evolution of the Common Security and Defence Policy* (pp. 83-103). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99158-6_7
- Mölling, C. y Schütz, T. (2020). The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets: Recommendations to Make the Most of It.
- Pardabaev, A. E. (2022). Impact of the Afghan Conflict on the Geopolitical Situation in Central Asia at the End of the 20th Century. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 9(2), 370-374. <https://doi.org/10.18415/ijmmu.v9i2.3523>
- Pérez Bustamante, R. P. y Guinea Bonillo, J. (2022). La Intervención de la Unión Europea en la Transformación Política y en la Seguridad y Defensa de Ucrania desde los Consejos Europeos. *Unión Europea Aranzadi*, (10).
- Rajmil, D., Morales, L., Aira, T. y Cardona Valles, M. (2022). Afghanistan: A Multidimensional Crisis. *Peace Review*, 1-10. <https://doi.org/10.1080/10402659.2022.2023428>
- Satué, Á. (2021). La Orientación Estratégica de la defensa de la Unión Europea. Entendimiento común y negociación estratégica. *bie3: Boletín IEEE*, (22), 370-387.
- Secretaría General del Consejo, 2022. Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Operaciones Militares y Civiles, 2022. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations>
- Servicio Europeo de Acción Exterior, Scoping Paper: preparation of the Strategic Compass, 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5986-2021-INIT/en/pdf>

- Unión Europea. (2019). *La Defensa Europea* (Análisis n.º 9). Tribunal de Cuentas Europeo. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/REW19_09/REW_EU-defence_ES.pdf
- Ursula von der Leyen de 16 de julio de 2019. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230
- Virkkunen, H. (2022). The EU's mutual defence clause? Article 42 (7) of the Treaty on European Union. *European View*, 21(1), 22-26. <https://doi.org/10.1177/17816858221089370>
- Yavuz, M. H. y Gunter, M. (eds.). (2022). *The Nagorno-Karabakh Conflict: Historical and Political Perspectives*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003261209>



La reparación de las víctimas de crímenes internacionales y la Corte Penal Internacional

Carlos Gil Gandía

2020. Ed. Aranzadi

357 páginas

ISBN: 978-84-1346-768-9



Dra. Yolanda Alonso Herranz

Profesora de Derecho en la Universidad Alfonso X El Sabio
yalonher@uax.es

La soberanía del reconocimiento de los derechos humanos ha resultado fundamental para poder hablar de la denominada justicia restaurativa y su consideración dentro los sistemas judiciales penales de carácter internacional. Ahora bien, la configuración de esta institución no ha sido del todo adecuada a efectos de una reparación plena y absoluta de las víctimas, siendo este, el principal reproche que ha sufrido. La justicia restaurativa busca recomponer todo lo afectado por la comisión del crimen, constituyendo una nueva forma de afrontar las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos y las graves perturbaciones del Derecho Internacional Humanitario (pp. 24-25).

Carlos Gil Gandía, experto en la materia, nos presenta una obra estructurada en cuatro capítulos, cuyo objeto principal reside en la insatisfacción de las víctimas de crímenes internacionales y como se trata de configurar la justicia restaurativa como el sistema adecuado para ellas (p. 19). La reparación es una reacción adoptada frente al crimen cometido y los daños causados que enfoca la atención sobre la víctima (p. 43).

Desde esta perspectiva de estudio, la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) nace con la publicación del Estatuto de Roma en el año 1998, con carácter universal y jurisdicción complementaria o subsidiaria para perseguir y castigar los crímenes internacionales implica compromiso y voluntad de reconocer y reparar el daño ocasionado a las víctimas (p. 35). Se establece la función

restaurativa de la Corte configurando un sistema de justicia penal adecuado a los valores normativos ínsitos en la esencia de su creación; paz, convivencia y justicia (p. 36).

El autor recoge extensamente los dos pilares que asientan esta función de la CPI. Por un lado, la enumeración de los principios sobre los que se haya la creación de la CPI, siendo los elementos rectores que configuran el sistema de reparación a las víctimas, estos son, la reparación como derecho humano, el trato a las víctimas a la hora de establecer la reparación, el carácter integral de la reparación, la dimensión y tipos de la reparación, el acceso a un procedimiento y los principios de carácter procesal, información y publicidad y finalmente, la cooperación (pp. 47 y ss.). Por otro lado, la creación del denominado Fondo Fiduciario como órgano independiente de la CPI y con competencia reparadora y sometido al principio de complementariedad (p. 77). De forma análoga a como hace con los principios, recoge las directrices sobre las que se materializa dicho órgano, a saber: la protección de los niños, niñas y mujeres, promoción de la cultura de paz y de reconciliación y las formas de asistencia restaurativa (pp. 78 y ss.).

La creación de la Corte Penal Internacional muestra un punto de inflexión a la hora de tratar de incluir en el mecanismo judicial los intereses de las víctimas y la garantía de sus derechos. Aquí resulta magistral el estudio del profesor Gil Gandía sobre la víctima y su derecho de reparación en la CPI (p. 85 y ss.). En este sentido, los

conceptos clave son “víctima” y “reparación” y una de las principales controversias es la falta de un concepto homogéneo de víctima. Desde esta perspectiva, la noción de víctima a efectos del proceso de reparación puede incluir dos categorías diferenciadas, por un lado, víctimas del mandato judicial y por otro, víctimas del mandato de asistencia (p. 91). De los requisitos enumerados que han de concurrir en esta figura y con base jurisprudencial, cabe ensalzar la alusión al daño y sufrimiento padecidos por las víctimas como “elemento que reafirma y reconoce la dignidad de las víctimas, constituyendo la obligación de reparar, pues sin daño no hay reparación”, por ello, profundiza minuciosamente en el análisis del concepto de daño y sus elementos integrantes (pp. 101 y ss.).

La reparación del daño causado constituye un derecho para las víctimas (p. 118) de ahí que, el derecho de reparación adquiera un carácter importante desde el estudio de extremos como, los sujetos, modalidades, formas etc. (pp. 121 y ss.). En este sentido, infiere una especial alusión al “derecho a la verdad”, pues saber qué sucedió es reconocido como derecho humano fundamental en diversos instrumentos internacionales (p. 151) y del mismo modo, el “derecho de acceso a la justicia” como forma de reparación para las víctimas ya que implica el poder procesar a los responsables de los crímenes y así evitar la impunidad de los mismos (p. 154).

Con carácter general, “el fin fundamental de la etapa de reparación es el ejercicio del denominado *ius restitutio in integrum*, esto es, la atribución a la CPI de la facultad de reparar, del derecho de reparación reconocido a las víctimas y del deber de obligar al responsable del crimen a reparar el daño causado” (p. 160) de ahí que, uno de los aspectos en los que más ahonda en su estudio el autor, sea lo referente al proceso seguido ante la CPI a efectos de conseguir la adecuada reparación. Los dos procedimientos establecidos son de un lado, el punitivo y de otro, el reparador y es en este último, sobre los postulados restaurativos, donde se asienta la tutela de los bienes de las víctimas

(pp. 158 y ss.). Por tanto, tiene una especial relevancia el análisis de la participación y actuación de la víctima no solo en la etapa de reparación sino también en las actividades del Fondo Fiduciario y su mandato de asistencia (p. 229) porque la participación de la víctima según el autor “es el vehículo a través del cual se logra la materialización efectiva del derecho a la reparación” (p. 194).

Otro de los pilares que asientan el estudio de la obra, es la cooperación de la CPI con los Estados parte instrumentalizada al servicio de la investigación y enjuiciamiento de los crímenes (p. 237). Desde esta perspectiva, la cooperación internacional restaurativa se fundamenta en el principio de reparación integral del daño y en el principio *in dubio pro víctima*, sobre los derechos de reparación, verdad y justicia (p. 238).

Concluye el autor, tras su profundo análisis del proceso en la CPI, la necesidad de acometer reformas de carácter procesal o extraprocesal al efecto de introducir los instrumentos de justicia restaurativa necesarios con el objetivo de cumplir con los propósitos de reparación a las víctimas (p. 227). En este sentido, y haciendo una manifestación de la “paciencia de las víctimas con el proceso”, señala el profesor Gil Gandía la ausencia en la determinación del tiempo para la resolución de los procesos que, en ningún caso, se caracteriza por su celeridad.

En vista de lo aquí expuesto, podemos afirmar que encontramos un trabajo perfectamente sistematizado que compone una importante y necesaria obra para el estudio del proceso de restauración emanado de la Corte Penal Internacional. Un análisis que invita a la reflexión sobre la justicia restaurativa y su eficacia respecto a la verdadera función, la reparación del daño a las víctimas. Destaca el cuidado uso del lenguaje técnico jurídico que aporta un aspecto positivo al estudio. En definitiva, estamos en presencia de una monografía de referencia dentro del ámbito jurídico y dentro del marco de estudio del Derecho Internacional humanitario.



La nueva era de China: la gran estrategia para el sueño de Xi Jinping

Ander Sierra y Ángel Marrades

2022. Fuera de Ruta

382 páginas

ISBN: 978-84-1257-961-1



Blanca Marabini San Martín

Centro de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Madrid
International Institute of Asian Studies (Leiden, Países Bajos)
European Guanxi

blancamarsanm@gmail.com

En 2022, China ha tenido que lidiar con un contexto internacional adverso debido a las tensiones en el estrecho de Taiwán, la guerra en Ucrania, las consecuencias de su estricta política de cero covid y una situación económica delicada tanto en lo doméstico como en lo internacional. El XX Congreso del Partido Comunista de China ha consagrado el triunfo político de su secretario general, pero no oculta las fragilidades estructurales del sistema. En *La nueva era de China: la gran estrategia de Xi Jinping*, Ander Sierra y Ángel Marrades recogen las claves de la política interior y exterior de los dos primeros mandatos de Xi Jinping, repasando los proyectos emblemáticos y la retórica acompañante con que el presidente, uno de los líderes más poderosos de la República Popular de China desde su proclamación, busca consolidar al gigante asiático como gran potencia y convertir así en realidad el “sueño chino”.

Este análisis cobra particular valor en relación con la percepción que el público español mantiene de China. Un estudio reciente del CEIAS (Esteban et al., 2020) indica que la percepción española de China está ligada mayormente a la covid-19, la tecnología y la competición económica, mientras que otros aspectos clave de la política china se desconocen o se les atribuye menos importancia de la que tienen. Este desconocimiento se pone particularmente de manifiesto en la víspera de un año que estará marcado tanto por el 50 aniversario del establecimiento de las relaciones bilaterales entre

China y España, como por la presidencia española de la Unión Europea, durante la cual ambos países deberán trabajar juntos en aras de los objetivos acordados en la última cumbre UE-China, celebrada el pasado mes de abril (Observatorio de la Política China, 2022). Sierra y Marrades dan un primer paso en dirección a una solución a este desconocimiento al acercar al público español, en cada capítulo de su libro, una de las claves de la política china desde la llegada al poder de Xi Jinping.

El capítulo 1 describe el funcionamiento interno del Partido Comunista, desde las facciones internas a la campaña anticorrupción de Xi Jinping y cómo el control de los procesos de nombramiento es una de las fuentes de poder más importantes del Partido. El capítulo 2 expone la retórica legitimadora del Gobierno comunista que presenta al Partido como líder que devolverá a China a su antiguo esplendor y aunará los esfuerzos del pueblo para alcanzar el “sueño chino” y la “prosperidad común”. La reforma de las fuerzas militares chinas, otro paso necesario para alcanzar el sueño chino, se describe en el capítulo 3, así como sus objetivos: acrecentar el control del Partido sobre ellas y asegurar que China pueda salir victoriosa de un posible conflicto en su periferia. El capítulo 4 ahonda en la política de “una sola China”, desde la fecha límite autoimpuesta por el Partido para la reunificación con Taiwán a la resistencia de los hongkoneses frente a las propuestas legislativas de Pekín, pasando por los disturbios, similares pero

diferenciados, en el Tíbet y en Xinjiang, en particular bajo Chen Quanguo. El capítulo 5 cierra la sección de política interior con un repaso a la gestión de la pandemia en China, incluida la estrategia del Partido para lidiar con el descontento generado por la política de cero covid y el uso de la vertiente sanitaria de la Nueva Ruta de la Seda como herramienta de diplomacia pública.

El primer tema abordado en la sección de política exterior es quizá el buque insignia del Partido Comunista bajo Xi Jinping: la Nueva Ruta de la Seda. Sierra y Marrades hacen hincapié en objetivos de naturaleza material, pero también en su uso para la proyección de los valores chinos, así como en las protestas y la evolución del contexto internacional que ponen en entredicho esta iniciativa. El capítulo 7 cubre los intereses y las reclamaciones territoriales y marítimas del gigante asiático en el mar del Sur de China, además de ofrecer una breve evaluación de la modernización de su milicia marítima. A continuación, el capítulo 8 se embarca en un análisis de las estrategias empleadas tanto por Pekín como por Washington durante la guerra comercial, con particular énfasis en el desarrollo de una autonomía tecnológica china y los intentos estadounidenses por socavarla. El noveno y penúltimo capítulo recoge las políticas y retóricas del Partido examinadas en las secciones previas y las une para presentar cómo los objetivos chinos de alcanzar la primacía política, económica y militar en Asia-Pacífico y expandir su influencia más allá de la región para minar el liderazgo estadounidense y acomodar sus intereses dentro del orden establecido por Washington, son una extensión de la política interior que deben servir para garantizar sus intereses centrales y dar pie a que se cumpla el “sueño chino”. Por último, el capítulo 10 presenta los mecanismos políticos que han marcado el camino hacia el XX Congreso del Partido Comunista. Se prevé que, durante su tercer mandato, Xi Jinping se centrará en mantener la estabilidad y consolidar su legado, y se ofrecen unas pinceladas de la estrategia interior y exterior que probablemente seguirá para lograrlo.

Así, la obra de Sierra y Marades cubre una gran mayoría de las dimensiones clave de la China moderna. Quizá cabría destacar la ausencia de algo más que menciones de pasada de las políticas medioambientales del Gobierno chino, una omisión algo sorprendente dada la relevancia de este ámbito tanto por su potencial para minar la

estabilidad interior china, como demuestra el aumento de protestas medioambientales por todo el país (Gilbert, 2012; Kennedy, 2012), como por el afán de Pekín por tomar una postura de liderazgo en la gobernanza del cambio climático, en particular desde que EEUU se retiró del Acuerdo de París (Esteban y Lázaro Touza, 2021). A ello se suma que la comunidad internacional también percibe a China como un actor clave en la lucha contra el cambio climático, tanto por su participación en la gobernanza como por su papel como primer emisor mundial de gases de efecto invernadero desde 2006 (Brown, 2021). No obstante, los autores han creado una herramienta nada despreciable para ayudar a entender las claves del XX Congreso del Partido Comunista de China y los principios rectores de la política china.

Referencias

- Brown, D. (2021). *Cambio climático: cómo el explosivo crecimiento de China lo convirtió en el principal contaminante del mundo*. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58153074>
- Esteban, M. y Lázaro Touza, L. (2021). EU-China co-operation amidst fragmented climate leadership. En S. Biba y R. Wolf (eds.), *Europe in an Era of Growing Sino-American Competition Coping with an Unstable Triangle*. Routledge.
- Esteban, M., Armanini, U., Turcsányi, R. Q., Šimalík, M., Kironská, K. y Sedláková, R. (2020). *Spanish public opinion on China in the age of COVID-19. Facing COVID-19's negative impact*. CEIAS. <https://ceias.eu/wp-content/uploads/2020/12/ES-poll-report.pdf>
- Gilbert, N. (2012). *Green protests on the rise in China*. Nature. <https://www.nature.com/articles/488261a>
- Kennedy, J. (2012). *Environmental protests in China on dramatic rise, expert says*. South China Morning Post. <https://www.scmp.com/news/china/article/1072407/environmental-protests-china-rise-expert-says>
- Observatorio de la Política China. (2022). *China y España fortalecerán aún más sus lazos*. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/china-y-espana-fortaleceran-aun-mas-sus-lazos>

Director de la Revista | Journal Editor

D. Emilio Sáenz-Francés San Baldomero, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Consejo de Redacción | Editorial Board

Prof. Dr. Alberto Priego Moreno. Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE

Prof. Dra. Maxine David David. Leiden University

Prof. Dr. Steffen Bay Rasmussen. Universidad de Deusto

Prof. Dr. Jeremy Crang. The University of Edinburgh

Prof. Dra. Licinia Simao. Universidad de Coimbra

Prof. Dra. Gracia Abad. Universidad Nebrija

D. Juan Carlos Pereira Castañares, Universidad Complutense de Madrid

Prof. D. Warren Dockter, Aberystwyth University, Reino Unido

Consejo Asesor | Advisory Board

D.ª Mónica Orduña, Universidad Internacional de la Rioja

D.ª Susan Jeffrey, Universidad Pontificia Comillas

D. Piers Brendon, University of Cambridge, United Kingdom

D. Marcelo Nazareno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina

D. Ricardo Aguado, Universidad de Deusto, Spain

D. Ricardo Martín de la Guardia, Universidad de Valladolid, Spain

D. Enrique Moradiellos, Universidad de Extremadura, Spain

D.ª Maria Raquel Freire, Universidad de Coimbra, Portugal

D. Ricardo del Barco, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

D. Shirin Akiner, University of Cambridge, United Kingdom

D. Najam Abbas, The Ismaili Center, London/ The Institute of Ismaili Studies, United Kingdom

D. Javier Jordán, Universidad de Granada, Spain

D. Adam Kolker, Columbia University, United States

D. Michael Rubin, American Enterprise Institute, United States

D. Stephen J. Blank, American Foreign Policy Council, United States

D. Robert Lieber, Georgetown University, United States

D.ª Anna Ayuso, Fundación CIDOB, Spain

D. Joan María Thomas, Universidad Rovira i Virgili, Spain

D. Alberto R. Coll, De Paul University College of Law, United States

D. Florentino Portero, UNED, Spain

D. Lawrence Sáez, SOAS, United Kingdom

D. José Antonio Sanahuja Sanahuja, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Giovanni Ercolani, Nottingham Trent University, United Kingdom

D. Charles Powell, Real Instituto Elcano, Spain

D. Eusebio Mujal-León, Georgetown University, United States

D. Fernando Reinares, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D. Fernando Delage, Universidad Loyola Andalucía

D. Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Spain

D. Claudio Bolzman, University of Applied Science and Arts Western Switzerland, Switzerland

D. Rafael Rubio, Universidad Complutense de Madrid, Spain

D. Manuel Lucena Giraldo, CSIC, Spain

D. Carlos Echeverría, UNED, Spain

D.ª María García Feijoo, Universidad de Deusto, Spain

D. Bradley Hart, California State University, United States

D. Vicente Garrido Rebolledo, Universidad Rey Juan Carlos, Spain

D.ª María Castro-Rial Vidal, alumna colaboradora

Secretario Académico / Academic Secretary

D. Mario López Areu, Universidad Pontificia Comillas, Spain

Comillas Journal of International Relations

Universidad Pontificia Comillas

Departamento de Relaciones Internacionales | Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Universidad de Comillas, 3-5 - 28049 Madrid

Tel. +34 91 734 39 50 | E-mail: comillas_jir@comillas.edu | www.comillas.edu | <https://blogs.comillas.edu/comillasir/>

DIRECTRICES PARA AUTORES

Envío y presentación de originales

1. Los trabajos que se envíen a la revista *Comillas Journal of International Relations* deben remitirse en soporte electrónico, en un archivo .docx a través de la web, mediante la que se establecerá la comunicación entre la revista y los autores.
2. Se tratará de trabajos originales, que no hayan sido publicados ni aceptados para su publicación en el mismo o en otro idioma o se encuentren en proceso de publicación o valoración por otra revista. El original debe presentarse totalmente terminado y deberá adaptarse a las instrucciones dadas por la revista que encontrará en este mismo apartado.
3. En los metadatos y en la primera página de los artículos deberá constar: título, resumen (150 palabras máximo) y palabras clave (no más de cinco), en el idioma original del artículo y en inglés.
4. En los metadatos del artículo (formulario web), nombre y apellidos de todos los autores, institución o centro de trabajo a la que están adscritos (si lo tienen), correo electrónico y ORCID.
5. Las referencias a las fuentes citadas deben seguir la norma APA que establece que se utilicen citas parentéticas insertadas en el texto y un listado, con las referencias ordenadas alfabéticamente, al final del artículo. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en el listado final. Los autores pueden encontrar una guía completa en el siguiente enlace <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/about/submissions#apa>
6. Los autores deberán poder acreditar que disponen de los permisos necesarios para el uso de las fotografías y gráficos que incluyan en su investigación, teniendo en cuenta que se necesita el permiso del propietario del copyright para reproducir o adaptar tablas y figuras originales y que deberán ir correctamente citadas. Cuando una figura o tabla es de elaboración propia no es necesario añadir la referencia, se entiende que todo lo que no aparezca referenciado es obra del propio autor.

AUTHOR GUIDELINES

Submission and presentation of originals

1. *Papers submitted to the Comillas Journal of International Relations must be sent in electronic support, in a .docx file, and they will be sent through this web, through which communication between the journal and the authors will be established.*
2. *The work to be submitted must be original, not having been published or accepted for publication in the same or another language nor being in the process of being published or assessed by another journal. The original work must be submitted completely finished and must be adapted to the instructions given by the journal, which you will find in this section.*
3. *The metadata and the first page of the articles must include: title, abstract (150 words maximum), and key words (five), in the original language of the article and in English (Spanish for original articles in English).*
4. *The metadata (fields in the web submission form) must state: name and surname of all authors, institution, email and ORCID.*
5. *References to sources cited should follow the APA style, which states that parenthetical quotations should be used, inserted in the text, and a list, with the references in alphabetical order, at the end of the article. Each reference quoted in the text must appear in the final list. <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/about/submissions#apa>*
6. *Authors must be able to prove that they have the necessary permissions for the use of the photographs and graphs included in their research, bearing in mind that permission from the copyright owner is required to reproduce or adapt original tables and figures and that they must be properly cited. When a figure or table has been created by the author, it is not necessary to add the reference; it is understood that everything that is not referenced is the author's own work.*
7. *The journal will send authors a galley and they will have ten days to correct it. If there has been no response, it will be understood that no changes are desired. The*

7. En el supuesto de que se acepte un artículo para su publicación, la revista enviará a los autores una prueba de su artículo y contarán con un plazo máximo de diez días para realizar la corrección de las pruebas, transcurridos los cuales, si no ha habido respuesta, se entenderá que no se desea hacer ningún cambio. El autor debe entender que estas pruebas no se envían para que el artículo vuelva a reescribirse, sino para que se corrijan las erratas (si las hubiera). Hacer correcciones de estilo puede alterar el contenido del artículo tal y como este fue aceptado, y variar la estructura y la organización del texto, lo que puede ralentizar la publicación del mismo.

Evaluación y aceptación

1. Los originales recibidos que no se ajusten a estas normas serán devueltos a sus autores antes de proceder con la evaluación y sus autores deberán completarlos con los ajustes formales pertinentes en el plazo de una semana. Después, se iniciará el proceso formal de evaluación y se enviará, de forma anónima, a dos revisores externos expertos en la materia, que emitirán un dictamen basado en la originalidad, relevancia y rigor metodológico del manuscrito.
2. La decisión final se le comunicará al autor, de manera razonada, en un plazo máximo de seis meses. En caso de ser aceptado, el tiempo máximo transcurrido entre la remisión del artículo y su publicación será de un año, aunque este plazo puede dilatarse en función de la programación de la revista.
3. Este dictamen será motivado, indicando si recomiendan aceptar el original, una versión con modificaciones o rechazarlo. En caso de divergencia, se pedirá un tercer informe dirimente. En última instancia será el consejo de redacción quien tome la decisión definitiva y lo notifique a los autores.
4. Al realizar el envío, los autores aceptan la sujeción del mismo al dictamen de los evaluadores y editores, ajustando la redacción final del texto a las indicaciones que les formulen. A tal efecto, deberán incluir todas las modificaciones consideradas imprescindibles y, en la medida de lo posible, deberán atender también a sus sugerencias. En caso de solicitarse correcciones,

author/s should understand that these proofs are not sent for the article to be rewritten, but for mistakes (if any) to be corrected. Changes may affect the structure and organisation of text and may slow down the publication of the article.

Review and acceptance

1. *The originals that have aspects that can be corrected will be returned to their authors before proceeding with the review. In this case, authors should complete them and make the appropriate formal adjustments (one week). Otherwise, these works will not continue with the review process. After, the formal evaluation process will begin and will be sent anonymously to two external reviewers, experts in the field, who will issue an opinion based on the originality, relevance and methodological rigour of the manuscript.*
2. *The author will be sent a reasoned answer of the final decision within a maximum of six months. In the event of being accepted, the article will be published within one year of being submitted, although this period may vary depending on the Journal's schedule.*
3. *This opinion shall state the grounds on which it is based, indicating whether they recommend accepting the original, a modified version or rejecting it. In some cases, a third opinion may be requested, in particular where there is a significant divergence of opinion between the assessors. Ultimately, the final decision will be made by the directors.*
4. *By submitting the manuscript, the authors accept that it will be subject to the opinion of the reviewers and editors, adjusting the final wording of the text to the indications given by them. To this end, they shall include all amendments deemed essential and, as far as possible, shall also take account of their suggestions.*
5. *Authors of articles accepted in Comillas Journal of International Relations preserve all intellectual property rights over their work and grant the journal the necessary distribution and public communication permissions to publish them under*

el plazo máximo para remitir una nueva versión del artículo será de dos meses.

5. Los autores de artículos aceptados en *Comillas Journal of International Relations* conservan los derechos de propiedad intelectual sobre sus trabajos y otorgan a la revista los permisos de distribución y comunicación pública necesarios para que se publiquen bajo una licencia [Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional](#).

Proceso de revisión por pares

Los originales recibidos se remitirán, de manera anónima, a dos evaluadores externos de reconocida competencia en el campo de las relaciones internacionales, y de manera específica, en la temática particular del trabajo. Se empleará siempre el sistema de doble ciego.

En el supuesto de que uno de los dictámenes resultara desfavorable se pedirá una tercera opinión. El Consejo de redacción de *Comillas Journal of International Relations* será quien, en última instancia, decida la publicación de los artículos y lo notifique a los autores. Todo ello siempre a través de la plataforma OJS de la revista.

a licence of Creative Commons NonCommercial-NoDerivatives-Attribution 4.0 International.

Peer Review Process

All originals received by the Journal will be sent, anonymously, to two external reviewers of recognized expertise in the field of international relations and, more specifically, in the particular topic of the work. Peer reviewing will follow the double-blind system. In the event of receiving an unfavorable review from either reviewer, a third opinion will be sought. However, the Journal's Board of Editors will always have the final say on which articles are published and is responsible for informing authors of its decision. The entire process will always take place via the Journal's OJS platform.