16

N.º 16 DICIEMBRE 2020

REVISTA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

SUMARIO/SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño
- Presentación del número 16 de la Revista del IEEE
- *Presentation*

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

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

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

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

Pablo Antonio Gea Congosto
-La insurgencia huthi en la guerra civil de Yemen
-*The huthi insurgency in Yemen´s civil war*

Alfonso J. Iglesias Velasco y Raquel Jorge Ricart
- El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea
- *The principle of coherence in the defense industrial policy of the European Union*

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

MINISTERIO DE DEFENSA

DULCINEA

SHERPA/RoMEO

latindex

BASE DE DATOS ISOC

1970 – 2020

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

CATÁLOGO DE PUBLICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

https://cpage.mpr.gob.es

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

https://revista.ieee.es/

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

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

© Autores y editor, 2020

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

Fecha de edición: abril de 2021
Maquetación: Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)
ISSN 2255-3479 (edición en línea)

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

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Índice

Francisco José Dacoba Cerviño
Presentación del número 16 de la revista 11

Luis Astorga González
Manipulación cognitiva en el siglo xxi..... 15

Magí Castelltort Claramunt
Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa.... 45

Andrés de Castro García y Juan Francisco Romero Quesada
La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos..... 73

Mario Gallego Cosme
Los pequeños Estados insulares en desarrollo: entre el concepto y su aplicación 99

Pablo Antonio Gea Congosto
La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen..... 117

Alfonso J. Iglesias Velasco y Raquel Jorge Ricart
El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea..... 157

Javier Ruiz Arévalo
El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano 221

Reseña

Luis Velasco Martínez
Del libro de Archie Brown: The Human Factor: Gorbachev, Reagan, Thatcher and the end of the Cold War..... 251

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

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

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

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

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

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

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

Carlos Jiménez Piernas

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

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

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

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente General de la Armada (Infantería de Marina)

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

Felipe Sahagún

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

Miembro del consejo editorial del diario El Mundo

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

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

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

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

Montserrat Abad Castelos

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

Paloma González Gómez del Miño

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

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Editor

María del Mar Hidalgo García

Analista principal del IEEE.

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano.

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia.

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

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

Analista principal del IEEE.

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología.

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

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

Mario Laborie Iglesias

Coronel-PolaD, asesor político del Eurocuerpo.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística.

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

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

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

Secretaría Técnica del IEEE.

María José Campillo García

Licenciada en Historia.

Analista del IEEE.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Francisco José Dacoba Cerviño
General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 16 de la revista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

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

Correo: lastgon@fn.mde.es

Manipulación cognitiva en el siglo XXI

Cognitive manipulation in the 21st century

Resumen

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

Palabras clave

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

Abstract

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

Keywords

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

Citar este artículo:

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

Introducción

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

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

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

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

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

Los hombres somos animales organizados políticamente desde hace miles de años. Todas las estructuras sociales, desde las tribales más simples hasta los Estados más complejos, tienen organizaciones jerárquicas de tipo piramidal: *grosso modo*, siempre hay uno o varios líderes —una clase dominante— que ocupa los lugares de privilegio en la estructura social y una clase dominada que cumple un rol subordinado. La estructura se explica por la imposibilidad de gestionar el gran número de relaciones que se generan en una sociedad sin jerarquías y la simplificación y eficiencia que las estructuras jerárquicas proporcionan[1].

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

Los tres grandes primates africanos, que comparten con los humanos un ancestro común, tienen estructuras muy jerárquicas; y los humanos, desde hace unos cinco mil años, hemos generado estructuras políticas que han funcionado casi en su totalidad de manera jerárquica. Las discusiones filosóficas y académicas entre los que afirman que la jerarquía es parte de la naturaleza humana —los que podríamos denominar *hobbesianos*— y los que sostienen, como Rousseau, que su verdadero carácter es igualitario, no se han resuelto[2]; pero hay que decir, a favor de los primeros, que no hay ninguna experiencia política conocida, desde que la historia es tal, de una sociedad que haya funcionado sin una estructura jerárquica. La estructura puede tener muchos niveles o solo unos pocos; puede ser de base ancha y cúspide estrecha —la forma clásica piramidal— o quizá parecerse más a un trapecio. Pero sean tiránicas o democráticas, todas las estructuras ubican a sus miembros en niveles diferentes.

El marxismo prometía una sociedad sin clases. Para Karl Marx las clases las creaba la relación con los medios de producción: las clases explotadoras detentan la propiedad de esos medios y las explotadas trabajan para los propietarios. Marx sostenía que la igualdad es una condición inherente al hombre, que se había deteriorado con la introducción de los modos de producción modernos y la alienación que estos generaban en su naturaleza[3]. Por lo que la fractura y los conflictos que produce esa diferencia de clases solo se podrían eliminar con la desaparición de la propiedad de los medios de producción, que serían comunes. Para Marx era un estado final al que se llegaría de forma inevitable, por las contradicciones internas del capitalismo, que lo llevarían a su destrucción a medio plazo[4] [5].

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

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

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

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

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

cambio de patrones culturales, un cambio de *hegemonía cultural*[6]. El planteamiento de Gramsci[7] era marxista —explotados y explotadores en un modelo capitalista—, pero su modelo de cambio de hegemonía cultural, como paso previo al cambio político, se puede aplicar en cualquier tipo de conflicto social: nacionalismos identitarios, movimientos antiglobalización, reislamización, etc.

Louis Althusser y el estructuralismo francés recogieron y ampliaron las ideas de Gramsci en los años sesenta del pasado siglo. Para Althusser, la ideología representa la relación imaginaria de los individuos con la situación real de sus vidas; las ideologías son circuladas por agentes (los medios de comunicación) que ayudan a construir esas ideologías —y, por tanto, la relación y aceptación por las personas de sus existencias— sin que los individuos sean conscientes de ello[8]. Otros autores estructuralistas o posestructuralistas, como Noam Chomsky, Michel Foucault o Jacques Derrida, desarrollaron y matizaron las ideas de Althusser sobre la construcción social de la realidad[9], determinada también por la historia y la percepción subjetiva de los individuos. Decía Derrida que el lenguaje no se limita a describir el mundo, sino que actúa sobre él. Y es muy conocida la frase de Noam Chomsky:

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

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

Propaganda y manipulación de la información

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

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

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

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

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

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

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

En España, por buscar ejemplos cercanos de propaganda negativa, hemos sufrido la «leyenda negra», expresión que acuñó Julián Juderías[11]. Pero hay muchos y muy numerosos ejemplos históricos. La famosísima «masacre de Boston», uno de los episodios épicos de la independencia de los Estados Unidos, que inflamó a los ciudadanos de las entonces provincias británicas en América, fue en realidad la muerte de ocho ciudadanos de Boston en un motín multitudinario contra las tropas británicas. La noticia de la «masacre» se difundió por las colonias británicas en América gracias a los panfletos repartidos por Samuel Adams, que se sospecha que fue el instigador del motín, en el cual los rebeldes además dispararon primero, sin que se haya nunca aclarado quién lo hizo. Otro ejemplo clásico son las instrucciones legendarias de William Randolph Hearst a su corresponsal en Cuba durante el conflicto hispano-norteamericano de 1898: «Vd. ponga los dibujos, que ya pondré yo la guerra». Manipular la información para obtener objetivos políticos o económicos no se ha inventado en el siglo xxi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la guerra, en el análisis de Clausewitz, se requiere la acción combinada de tres elementos: en primer lugar, el racional —que se suele identificar con el gobierno y con el análisis coste beneficio de los objetivos políticos—; en segundo lugar, el creativo y de azar —que se suele identificar con el ejército y lo incierto de las campañas militares—, y, en tercero, el elemento pasional —al que se suele identificar con el pueblo[16]. Ganar una guerra requiere que esos elementos perduren en el tiempo con la «intensidad» necesaria para derrotar al enemigo. Aunque se habla del fin de las guerras trinitarias y de la obsolescencia de su modelo en el siglo xxi, en realidad el método trinitario de Clausewitz se puede aplicar, con ligeros ajustes, no solo a cualquier conflicto bélico, sino también a la contienda política, para la que proporciona una excelente herramienta de análisis[17].

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

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

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

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

En la guerra de Vietnam, la derrota de los Estados Unidos se produjo porque perdieron el apoyo de su población[18]. Toda la campaña de Vietnam del Norte se basó en debilitar el apoyo popular del votante americano a la guerra, no en atacar al Ejército americano, al que sabían que no podían derrotar militarmente. Es ilustrativo el famoso diálogo que tuvo lugar en Hanoi entre el comandante Harry Summers, de los EE. UU., y el coronel Tu, del Ejército Popular de Vietnam, mientras ambos negociaban los detalles técnicos de la salida final de los americanos de Vietnam. Summers le dijo a Tu: «Sabéis que nunca nos habéis derrotado en el campo de batalla», a lo que Tu respondió: «Puede que sea sí, pero es irrelevante»[19].

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

Figura 1

Tríada de Clausewitz. Fuente: elaboración propia

La manipulación cognitiva tiene sentido en los tres elementos del triángulo[20]: convencer al gobierno enemigo de que la guerra no compensa o engañar al comandante militar de las fuerzas oponentes parece en principio más sencillo y sobre todo menos costoso que tratar de manipular a millones de personas. La guerra es un acto político

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

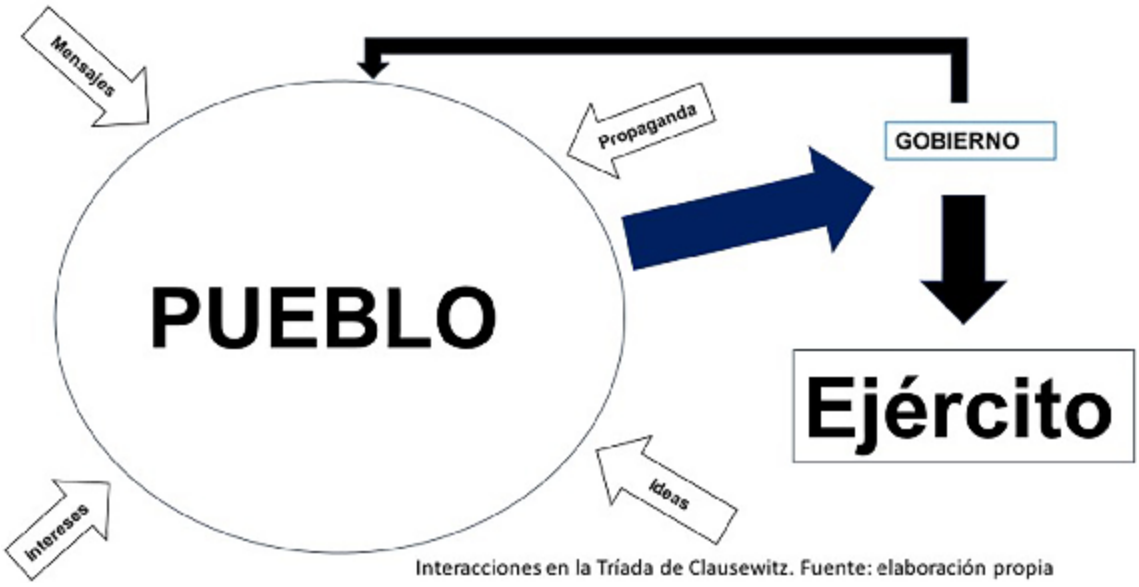
19 SPENCER, D. E. «Reexamining the Relevance of Mao to Post-Modern Insurgency and Terrorism». *American Intelligence Journal*. National Military Intelligence Foundation. 2010, 28(1), pp. 146-152. Disponible en: http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/44327141.

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

racional, por lo que, cuando el esfuerzo ya no compensa, se detiene[21]. Así, volviendo al ejemplo de Indochina, para Vietnam del Norte el conflicto supuso la muerte de más de un millón de sus soldados; para los EE. UU., poco más de cincuenta mil. Pero lo que estaba en juego para uno y otro contendiente eran cosas diferentes; para los EE. UU. era una pieza más del tablero mundial —usando el símil de Brzezinsky— en el que se jugaba la contienda entre el comunismo y el liberalismo, mientras que para Vietnam del Norte era mantener su sistema político y reunificar el país.

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

Figura 2



Interacciones en la Tríada de Clausewitz. Fuente: elaboración propia

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

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

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

Los medios tradicionales y la desinformación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se ha estudiado poco la influencia del cine en la manipulación cognitiva; sin embargo, culturalmente su peso es mucho mayor que el de los medios de información. Porque no se necesita seleccionar ni editar lo que interesa contar de la verdad, de la narración objetiva de la situación; directamente se elabora un relato, un cuento, en el que el director de la película presenta al público su versión del mundo, su «verdad»[27]. Cuando vemos la película *Supermán*, comprendemos que el personaje venido de Kriptón y que vuela no existe; pero si disfrutamos de una película ambientada en la República de Weimar, no tenemos ninguna duda de que el contexto que nos muestra ese largometraje es cierto. Los personajes pueden ser de ficción, pero tras esa película ya «sabemos» cómo era Alemania en el periodo de entreguerras. Y en puridad, lo que sabemos es cómo quiere el director que veamos ese periodo histórico, a través de un relato concebido por él para emocionarnos. Un cuento diseñado para conmovernos, divertirnos, asustarnos… El cine es una fábrica de emociones[28]. Y, como veremos, las emociones juegan un papel clave en la manipulación cognitiva.

26 GRACIÁN, B. *Oráculo manual y arte de la prudencia*. Editado por Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa 1647. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--0/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

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

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

El siglo xxi es el de la explosión de los medios y canales informativos alternativos a los tradicionales —prensa, radio y televisión—. Estos nuevos medios usan Internet y las redes sociales para distribuir sus contenidos. Cualquiera puede subir un video a YouTube, o comentar en Twitter, o en Facebook, o compartir una noticia en WhatsApp o Telegram. Con la competencia y la necesidad de responder a la velocidad que demanda la nueva situación —prácticamente en tiempo real—, los medios tradicionales han perdido la mayor parte de los filtros de calidad y de verificación de las noticias. Y han perdido también casi toda su legitimidad como cuarto poder, como actores imprescindibles en las democracias contemporáneas[29].

Para la Unión Europea[30], la desinformación es:

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

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

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

Las ciencias del comportamiento

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

29 DAVIS, G., *Op. cit.*

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

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

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

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

Son muy interesantes en ese sentido los trabajos de Amos Tversky y Daniel Kahneman, por los que Kahneman ganó el Premio Nobel de Economía el año 2002[32], recogidos en su éxito de ventas *Thinking Fast and Slow*[33]. Describen el funcionamiento del cerebro y los dos sistemas de pensamiento alternativos, el inconsciente y el consciente, o *sistemas uno* y *dos*, como se conocen actualmente en psicología. El sistema uno es rápido, intuitivo, no duda, opera de manera inconsciente sobre la mayor parte de las cosas que hacemos diariamente, por lo que en determinados asuntos es fácil que cometa errores. El sistema uno nos permite conducir o analizar de un vistazo un entorno social al llegar a una reunión; el sistema dos, resolver un problema matemático complejo o analizar si compensa un cambio de trabajo y de ciudad. El sistema dos es lento, consciente, conlleva esfuerzo usarlo y es normalmente más fiable en sus análisis que el sistema uno.

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

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

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

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

La emoción y los sesgos cognitivos

Hay más factores en el funcionamiento del cerebro humano que pueden usarse para manipularlo. El principal es cómo le afecta la emoción. Queremos vernos como entes capaces de sentir emoción, pero regidos por la razón. Sin embargo, en las últimas décadas los neuropsicólogos han probado que en general tomamos decisiones de manera emocional y que después racionalizamos —justificamos— esas decisiones. La razón es subsidiaria de la emoción y no al revés[34]. La emoción nos hace actuar, pero no siempre adecuadamente: el miedo, la ira, la pasión generan comportamientos que en muchas ocasiones son perjudiciales para el individuo. La conducta de alguien encolerizado que llega a la violencia por algo absurdo —por ejemplo, una discusión de tráfico— es un buen ejemplo de cómo la emoción en muchas ocasiones dificulta que el individuo reflexione sobre su situación de manera racional.

Para provocar una reacción o introducir una idea en un individuo es necesario apelar a sus emociones, porque los choques emocionales son procesados solo por el sistema uno; la situación y las consecuencias del evento que ha generado ese choque no se analizan racionalmente[35]. De manera directa o indirecta (pero deliberada, como veremos) se pueden introducir ideas y creencias. Una vez que un individuo se ha convencido de algo, es muy difícil que cambie de opinión, porque entran en juego otros elementos de la psique humana, relacionados con los dos sistemas (uno y dos) antes descritos: los sesgos cognitivos.

Fue de nuevo Kahneman el descubridor de que las personas, en determinadas situaciones, por diferentes motivos, tomaban sistemáticamente decisiones erróneas juzgadas desde la teoría de la elección racional[36]; esto llevó al desarrollo de la psicología conductiva y a la identificación y estudio de los sesgos cognitivos. Los sesgos están relacionados con los sistemas uno y dos ya citados y con las heurísticas que usa el cerebro para simplificar y poder reaccionar rápidamente ante problemas complejos.

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

35 KAHNEMAN, D., *Op. cit.*

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

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

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

Nuestros sistemas emocionales son bastante simples, como señalan los neuropsicólogos, y las emociones pueden en última instancia reducirse a comportamientos de aproximación y de rechazo, de afiliación y de disociación[37]. Esto permite provocar una respuesta a un estímulo —sobre el que, a priori y aislado, no se hubiera generado ninguna reacción— si lo asociamos con uno previo del que sí sabemos que produce una respuesta muy intensa, sea positiva o negativa. Esto se utiliza de manera habitual en marketing. También en política: «La manipulación política de las emociones se convierte en problemática cuando las emociones que evoca un estímulo determinado se usan de manera deliberada para producir repulsión o atracción hacia un segundo estímulo que no está conectado al primero»[38].

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

37 EUSTACE, N. «Emotion and political change». En: MATT, S. J.; STEARNS, P.N. (eds.). *Doing Emotions History*. University of Illinois Press 2014, pp. 163-183. ISBN 9780252038051. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5m1.11.

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

población general. E incluso aunque se disponga de esos datos, el sistema uno normalmente los ignorará[39].

Veamos cómo funciona el uso de la emoción en un conflicto bélico, en esa lucha por ganarse a la opinión pública, en un ejemplo real que se ha modificado ligeramente, sin alterar su esencia, para impedir que se reconozca a los actores. Imaginemos que el agresor, que denominaremos *Alborotador*, realiza un disparo de cohetes, desde lanzadores que están camuflados en las instalaciones de un hospital, que causan centenares de muertes en el bando enemigo, denominado *Quebrantado*. Este responde con un ataque de artillería que destruye los misiles de *Alborotador* y causa también víctimas entre los pacientes del hospital, incluidos algunos niños. *Alborotador* proporciona inmediatamente a la prensa internacional las imágenes del hospital en ruinas, fotos de muertos y heridos y comunica un número elevado de víctimas (por ejemplo, trescientas). El impacto emocional de las imágenes (sean verdaderas o falsas) es muy alto, lo que produce el rechazo inmediato de los que ven las noticias. La información se ofrece con un encuadre (*framing*) totalmente sesgado —probablemente de forma involuntaria, porque no se sabe que desde el hospital se han lanzado misiles, lo que invalida su protección bajo los convenios de Ginebra[40]— y se difunde y viraliza en televisión y medios sociales, por lo que se convierte en la información disponible sobre ese asunto. Ello lleva a asociar a la parte culpable con la maldad, con la muerte de inocentes; por ello la legitimidad en el conflicto se le concede inmediatamente al que se considera agredido, que es, paradójicamente, *Alborotador*. Cuando *Quebrantado* explica su versión de la historia y proporciona otra cifra de las víctimas de *Alborotador* (por ejemplo, siete), los sesgos de anclaje, disponibilidad, confirmación y arrastre hacen muy difícil que cambie la percepción sobre ese evento: la primera impresión al oír el desmentido o explicación será rechazarlo sin ningún análisis (lo hace el sistema uno) y cualquier cifra que no se parezca a trescientos será considerada inverosímil. En los canales de noticias oficiales los comentaristas, de manera mayoritaria, habrán ya criticado acerbamente el ataque al hospital, por lo que entra a jugar el sesgo de arrastre. Todos están de acuerdo en quién es culpable. Y gracias al sesgo de confirmación, cualquier noticia sobre este asunto que insista en la maldad de los que han atacado el hospital pesará mucho más que las abrumadoras evidencias que la otra parte pudiera presentar de que solo se ha defendido.

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

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

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

en el conflicto sirio[41], un caso paradigmático y reciente del uso de la desinformación como herramienta bélica.

¿Y qué pasa si «la verdad» sale a la luz? La constatación de la manipulación no juega normalmente en contra del que la comete si es descubierto a posteriori. Por eso proliferan los bulos (*fake news*). Son extremadamente rentables; los medios son reacios a reconocer que han sido engañados —incluso aunque tengan la certeza de que así haya sido— cuando ello sucede porque no han verificado la historia que les han endosado. Los desmentidos tienen, además, mucha menos difusión que las historias originales y luchan contra los sesgos de disponibilidad, confirmación y arrastre a los que ya hemos hecho referencia[42].

Manipulación y segmentación de la población

El objetivo de una campaña de información (de manipulación) puede ser toda la población de un país, pero también es posible segmentarla por grupos y movimientos sociales. Ello permite adaptar el mensaje a las creencias y valores del grupo elegido y provocar shocks emocionales intensos que disparen sentimientos positivos o, por el contrario, sentimientos de ultraje y humillación. Estos últimos, los negativos, se difunden («viralizan») muy fácilmente y conducen al grupo seleccionado a elaborar un marco mental de la injusticia y a la posterior confrontación con el orden establecido. El mecanismo teórico es relativamente sencillo: la noticia —el relato, el cuento—, además de provocar emoción, debe identificar a los culpables de la injusticia; ello causará al grupo un sentimiento de rechazo a los que la han perpetrado y producirá un cambio en su comportamiento como consumidores o como votantes[43].

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

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

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

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

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

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

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

Figura 3
Distribución Electoral inicial

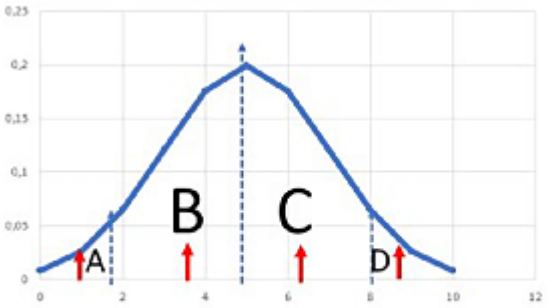
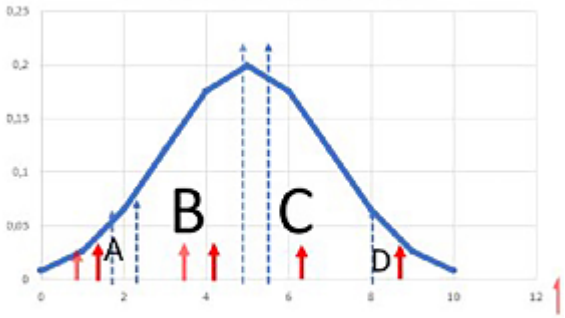


Figura 4
Distribución Electoral tras cambio de B



Distribución de votantes por grupos políticos. Las flechas azules indican las fronteras del voto y Las rojas posición ideológica media de cada grupo de votantes. Fuente: elaboración propia

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

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

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

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

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

Si dejamos al margen las valoraciones morales sobre que B intente que D le robe votos a C (o C fomente el paso de votos de B a A), o sobre que los partidos políticos puedan tener mensajes y posiciones distintas para sus diferentes fronteras de votantes potenciales, todavía cabe preguntarse sobre la legalidad de estas prácticas. Y la respuesta es simple: si los datos que permiten perfilar a la población se obtienen de manera legítima, no es ilegal. El uso de bulos —que son muy efectivos para los choques emocionales— es perseguible jurídicamente, pero la atribución es tan compleja que en la práctica resulta imposible hacerlo. Si regresamos a las consideraciones morales que pudieran merecer estas prácticas, podemos seguramente encontrar motivos de reproche, pero las expectativas de los electores sobre el cumplimiento de las promesas electorales son tan bajas[44] que se puede también inferir que los electores, más que ser engañados, buscan justificaciones para dejarse engañar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos más concretos y realistas de ambas organizaciones han sido, sin embargo, muy diferentes y ello las ha llevado a estrategias informativas también muy diferentes. Al Qaeda siempre ha planteado su lucha en el contexto de las ideas de Sayyed Qutb, ideólogo de los Hermanos Musulmanes, que, al igual que Gramsci, concebía la necesidad de una vanguardia que encabezara la transformación cultural que posibilitase el cambio de hegemonía política[50], un cambio que para Gramsci era al marxismo y para Qutb al verdadero islam. La modificación de un paradigma cultural requiere tiempo y es un proyecto a largo plazo, que necesita ganar la simpatía de la comunidad. Por eso Al Qaeda ha tenido siempre mucho cuidado con el uso del terror en el seno de los propios países musulmanes[51]; y por ello sus acciones más espectaculares y de más repercusión mediática se han llevado a cabo en Occidente, aunque su audiencia primaria hayan sido más los musulmanes de la *umma* que los ciudadanos de Occidente[52].

Para el Estado Islámico, que nació de Al Qaeda en el contexto de una violencia interconfesional entre sunnitas y chiitas, provocada deliberadamente por Al Zarqaui[53], la situación era diferente. Sus necesidades no eran las de una vanguardia islámica que planeaba una lucha que duraría generaciones, sino las de un Estado concreto que necesitaba consolidarse sobre el terreno. Para Al Qaeda, la comunicación era estratégica y con resultados a largo plazo; para ISIS, muy pronto se vio condicionada por sus necesidades como Estado o pseudo-Estado[54]; tenía que producir resultados sobre el terreno a corto y medio plazo, por lo que su orientación fue operacional o táctica[55].

El principal medio de comunicación de Al Qaeda han sido sus espectaculares acciones terroristas, que en su momento más prominente le granjearon una enorme popularidad en el conjunto del mundo musulmán sunnita[56]. El modelo estratégico de Al Qaeda, además de en los discursos de sus líderes, lo podemos encontrar en opúsculos como *Knights under the Prophet banner*, *La gestión del salvajismo* o la *Llamada a*

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

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

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

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

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

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

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

la resistencia islámica global de Al Suri[57]. Al Qaeda cree que los ataques en Occidente fuerzan su intervención en países árabes y esto les origina unas tensiones militares y políticas que no pueden soportar a largo plazo y que Al Qaeda logrará capitalizar[58]. Es un modelo coherente y que parece realista, con un proyecto a largo plazo, pero que no ha sido capaz de explotar los fracasos de Occidente. La Primavera Árabe era la situación deseada para la organización terrorista —una de las etapas previstas en *La gestión del salvajismo*—, y fue sin embargo Dáesh el que emergió triunfante de ese nuevo escenario, aunque las mismas razones que fundamentaron su éxito y auge espectacular fueron al cabo las que posibilitaron su caída. Entre otras causas, porque ambas organizaciones, en planos diferentes, han ignorado el necesario equilibrio entre su tríada de Clausewitz y la de su oponente; de poco sirve reforzar el odio y la pasión de mi población si al mismo tiempo inflamo la de mi enemigo. Mis acciones no solo se deben dirigir a reforzar los elementos de mi tríada, sino a debilitar los de mi antagonista.

Hemos descrito como provocar un choque emocional facilita la manipulación cognitiva, al activarse solo el sistema uno. Al Qaeda produjo un enorme choque emocional el 11S, considerado de forma muy positiva en el mundo musulmán, pero muy negativa en Occidente. El resultado fue que Al Qaeda y el propio Bin Laden obtuvieron una enorme popularidad y las ideas del islam político incrementaron notablemente su legitimidad en el mundo musulmán; por el contrario, en Occidente el islam perdió casi todo su prestigio y ha pasado a ser asociado a la violencia y al terror[59].

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

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

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

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

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

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

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

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

El germen del Estado Islámico lo sembró Al Zarqaui, usando de manera deliberada la violencia sectaria contra los chiitas en Irak para conseguir que estos reaccionasen y atacasen a los sunnitas, lo que finalmente sucedió[62]. El mensaje del terror en Irak fue efectivo bajo la óptica de Zarqaui, pero no bajo el prisma de la dirección de Al Qaeda, que era consciente de la pérdida de popularidad de la organización, al sufrir las poblaciones de la *umma* las consecuencias de los ataques. Un buen ejemplo del coste en popularidad de las prácticas de Al Zarqaui lo pone de manifiesto el atentado que llevó a cabo en varios hoteles en Amman, Jordania, el año 2006. Los numerosos muertos, casi todos jordanos, hicieron que la popularidad de Bin Laden en el país bajara del 61 al 20 por ciento[63]. Bin Laden nunca volvió a recobrar su popularidad en Jordania.

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

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

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

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

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

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

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

Dáesh también segmentó la información que ofrecía, orientándola a audiencias específicas, especialmente los jóvenes, porque sabía que «responderían con entusiasmo a determinadas formas de presentarles información religiosa»[66]. Dáesh necesitaba combatientes para su expansión territorial; su propaganda selectiva en las redes atrajo decenas de miles de jóvenes. Se calcula que más de veinte mil *foreign fighters* llegaron a Siria para combatir por Dáesh[67]. Un indudable éxito operacional, porque necesitaba soldados; pero su apoyo a los atentados en Europa y EE. UU., que no le produjo ningún beneficio, le granjeó el rechazo masivo de la opinión pública occidental. Y la crueldad mostrada en sus videos, que sí fue útil a nivel operacional, le privó del apoyo de la población musulmana[68], que tan importante era para Al Qaeda.

Daesh se convirtió en una amenaza que la opinión pública de Occidente percibía de manera fehaciente y a la que quería derrotar. Generó tanto consenso en su contra que finalmente ha perdido todo su territorio, y su capacidad operativa es hoy prácticamente nula. Tampoco es muy elevada la de Al Qaeda, que, sin recursos y escasa capacidad militar, apuesta, como Dáesh, por el método de Al Suri, una yihad 3.0 autónoma, de lobos solitarios y atentados con medios de oportunidad: camiones, cuchillos, etc[69].

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

BAKKER, E.; BOER, L. «Al-Qaeda's ideology: The evolution of Al-Qaedaism». Clingendael Institute. 2007, p. 235. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrepo5450.6.

BARDAJÍ, R. L. «Las raíces del Estado Islámico». *Papeles FAES*. 2015, 1(182).

BERGER, P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrurtu 2003 [1968].

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

BOEHM, C. «The Question of Egalitarian Society». En: *Hierarchy in the Forest*. Harvard University Press (The Evolution of Egalitarian Behavior) 1999, pp. 1-15. doi: 10.2307/j.ctvjf9xr4.4

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

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

CARROLL, N. «Film, Emotion, and Genre». En: CARROLL, E. (ed.). *Engaging the Moving Image*. Yale University Press 2003, pp. 59-87. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/j.ctt1nps8x.7.

CLAUSEWITZ, C. Von. *On War*. Editado por M. Howard y P. Paret. New Jersey: Prinston University Press 1976 [1832].

DAVIS, G. «The Ideology of the Visual». En: RAMPLEY, M. (ed.). *Exploring Visual Culture*. Edinburgh University Press (Definitions, Concepts, Contexts). 2005, pp. 163-178. doi: 10.3366/j.ctvxcrfsr.17

EDWARDS, D.; CROMWELL, D. «Syria». En: *Propaganda Blitz*. Pluto Press 2018, pp. 97-123. doi: 10.2307/j.ctv69tg4v.10.

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

EUSTACE, N. «Emotion and Political Change». En: MATT, S. J.; STEARNS, P. N. (eds.). *Doing Emotions History*. University of Illinois Press, 2014, pp. 163-183. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5m1.11.

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

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

GERGES, F. A. «ISIS VERSUS AL QAEDA». En: GERGES, F. A. *ISIS: A History*. Princeton University Press 2016, pp. 222-259. doi: 10.2307/j.ctvc77bfb.13

GORTON, K. «Theorising Emotion in Film and Television. Media Audiences» [en línea]. S.l.: Edinburgh University Press, Television, Meaning and Emotion. 2009, pp. 72-86. ISBN 9780748624171. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1r26bz.10.

GRACIÁN, B. *Oráculo manual y arte de la prudencia*. Editado por Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa 1647. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--0/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

GRAMSCI, A. *Cahiers de Prison 1-5*. Editado por R. Paris. Paris: Gallimard 1996 [1935]. doi: 10.3817/0373015148

HAMMING, T. R. «Global Jihadism after the Syria War». *Perspectives on Terrorism* [en línea]. Terrorism Research Initiative. 2019, 13(3), pp. 1-16. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/26681905.

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

HERMAN, E.; CHOMSKY, N. *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books 1988.

IZARD, C. E. «Basic Emotions, Natural Kinds, Emotion Schemas, and a New Paradigm». *Perspectives on Psychological Science* [Association for Psychological Science, Sage Publications, Inc.]. 2007, 2(3), pp. 260-280. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40212206.

JEFFERSON, T. *Autobiografía y otros escritos*. Editado por A. Escohotado y M. Sáenz de Heredia. Madrid: Tecnos 1987.

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

KEEFER, P.; VLAICU, R. «Democracy, Credibility, and Clientelism». *Journal of Law, Economics, & Organization* [en línea]. Oxford University Press. 2008, 24(2), pp. 371-406. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40058171.

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

KORNBLUH, K.; GOODMAN, E. P.; WEINER, E. *Safeguarding Digital Democracy*. German Marshall Fund of the United States 2020. doi: 10.2307/resrep24545

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

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

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

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

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

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

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

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

— «The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other». 2006 [Consulta: 21 mayo 2020]. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other/.

— «Muslim-Western Tensions Persist». *Global Attitudes and Trends*. 2011 [Consulta: 19 de marzo de 2020]. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist/.

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

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

SORDO ESTELLA, L. M. «Psicología del terrorismo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2018 (8). Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/219.

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

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

STERN, J.; BERGER, J. M. *ISIS: The state ot terror*. New York: HarperCollins 2015.

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

SURI, A. M. *A terrorist call to global yihad Deciphering Abu Musab al Suri's manifesto*. Editado por Ji. Lacey. Annapolis: Naval Institute Press 2008.

TOULOUSE, G.; BOK, J. «Principe de moindre difficulté et structures hiérarchiques». *Revue française de sociologie*. [Sciences Po University Press, Association Revue Française de Sociologie]. 1978, 19(3), pp. 391-406. doi: 10.2307/3321051

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

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

WILLIAMS, L. *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Lowy Institute for International Policy 2016. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep10163.

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

ZASLAVSKY, V. «Sociology in the Contemporary Soviet Union». *Social Research*. The New School. 1977, 44(2), pp. 330-353. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40970288.

Artículo recibido: 22 de mayo de 2020.
Artículo aceptado: 27 de octubre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Magí Castelltort Claramunt
Exconsejero de Turismo de la Embajada de España en Japón

Correo: magi.castelltort@tourspain.es

Archipiélagos estratégicos y destinos turísticos: Canarias, Hawái y Okinawa

Resumen

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

Palabras clave

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

Citar este artículo:

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

Introducción

La importancia estratégica de las bases insulares se está poniendo de manifiesto en los últimos años con los diversos programas de militarización de islas del Mar del Sur de China. Algunos autores, como O'Hanlon[1], incluso pronostican que su ocupación podría ser el detonante de conflictos mundiales entre grandes potencias. Esta mayor atención sobre las islas coincide además con un renovado desarrollo de la investigación científica del fenómeno de la insularidad (*insularity*), alejado de la tradicional connotación negativa de aislamiento, para convertirse en un campo de estudio propio, basado en el denominado «carácter insular» (*islandness*)[2]. Modelos tradicionales que concebían a las islas como economías atrasadas, exportadoras de mano de obra (por ejemplo, Sicilia según Schneider y Schneider[3]), están siendo reinterpretados a la luz del progreso experimentado por modelos especializados en turismo y finanzas (Islas Caimán, por ejemplo), que han sabido crear un espacio posindustrial que capitaliza su conectividad con el mundo global[4].

Sin embargo, la mayoría de la literatura no incorpora el factor militar en sus modelos. El pionero Churchill Semple[5], por ejemplo, distinguió entre *islas nodales* e *islas marginales*, basándose principalmente en su papel en el tráfico comercial, sin considerar su valor estratégico. Más recientemente, Warrington y Milne[6], cuando crean una tipología insular, hablan de *islas-fortaleza* como Malta, Singapur, Santa Lucía o Hong Kong, pero se centran sobre todo en los flujos migratorios de su población, no en el modelo económico-militar que motiva dichos cambios demográficos. También incluyen la tipología insular «monocultivo» para identificar a aquellas que se especializan en un único producto, tradicionalmente agrícola, y recientemente del sector servicios. Oberst y McElroy[7] conciben tres modelos, según la estructura económica insular:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

pero tampoco incorporan el factor militar, incluso siendo algunos casos analizados Estados independientes. Rodríguez Martín[8] habla de los clústeres turístico y gubernamental de la Comunidad Canaria, pero no detalla el componente militar en este último, quizá por falta de información.

En un contexto de creciente inseguridad internacional y escasez de recursos públicos como el actual[9], la autosuficiencia económica de los archipiélagos estratégicos será clave para asegurar la defensa colectiva, ya que en una contienda la fuerza económica puede ser tan determinante como la militar. Para ello los archipiélagos estratégicos deberán disponer de una estructura financiera que asegure su viabilidad en el largo plazo.

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

Con el desarrollo de África occidental[10], la Comunidad Canaria podría dejar de ser un territorio ultraperiférico para recuperar su histórico papel estratégico, lo que obligaría a una convivencia entre su principal clúster, el turístico, y el militar. Hawái (Estados Unidos) u Okinawa (Japón) son archipiélagos que han combinado su función defensiva con su atractivo turístico, y sus experiencias podrían servir de referencia a Canarias. Estos archipiélagos tienen un clima parecido, con temperaturas suaves prácticamente todo el año y han tenido una evolución económica similar, pasando de un modelo eminentemente agrícola a uno de servicios centrado en el turismo. A su vez, ambos son enclaves estratégicos que han jugado un papel muy relevante en Asia Pacífico.

Este análisis comparativo de archipiélagos permitirá evitar además el peligro de la excepcionalidad apuntado por King[11], propio de expertos que consideran su isla como especial y única, sin considerar cuestiones comunes que puedan tener un tratamiento parecido. Dicho estudio también puede contribuir al objetivo de establecer una cultu-

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

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

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

11 Véase la nota 4.

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

Particularidades de la financiación de la defensa nacional

Antes de analizar el modelo de los archipiélagos estratégicos conviene recordar la naturaleza económica de la protección militar. La defensa nacional es un monopolio de los Estados por varios motivos, pero económicamente lo es por las características propias de los bienes públicos. El ejército protege a todos los residentes en un país, sin que pueda excluirse individualmente a nadie, ya sea independentista, pacifista, objetor de conciencia, extranjero residente o defraudador de impuestos. Esta característica de no-excluibilidad hace que no sea rentable empresarialmente la actividad militar, ya que no se puede cobrar un precio o tarifa por servicios individualizados de defensa[12]. Por lo tanto, no existe un incentivo individual para pagar voluntariamente por la protección que dispensan las Fuerzas Armadas, de ahí que la mayoría de los Estados modernos financie la defensa mediante impuestos[13].

Esta fórmula tradicional, sin embargo, tiene un impacto en el sector privado, ya que una mayor presión fiscal reduce los ahorros y la capacidad de inversión, puede generar inflación y detrae recursos que podrían ser utilizados para otras necesidades sociales[14]. Este es uno de los principales motivos por los que la mayoría de economistas se muestra contraria a una política de keynesianismo militar, en el que el gasto público de defensa sea el principal motor económico de un país[15].

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

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

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

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

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

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

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

INGRESOS PUBLICITARIOS DE GOOGLE

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

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

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

Estructura económico-social de los enclaves insulares estratégicos

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

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

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

Esta especialización económica extrema puede, no obstante, condicionar muy seriamente el despliegue de capacidades militares. Por lo tanto, el mayor reto que tienen que superar los archipiélagos estratégicos es la conciliación entre un elevado grado de autosuficiencia económica y su capacidad defensiva. Estos condicionantes espaciales también refuerzan la especialización en turismo, al ser una industria complementaria a la militar, ya que ambas dependen críticamente de la infraestructura logística (aeropuertos y puertos, por ejemplo) y del atributo de seguridad[16]. El reto consiste en saber combinarlos exitosamente.

PRINCIPALES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS (2019)

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

Tabla II. Datos provisionales. Fuente: Ministerio de Economía de Hawái; Banco Okigin Okinawa[17]; INE (2020).

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

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

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

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

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

INGRESOS FISCALES PRINCIPALES (AÑO FISCAL 2018)[19]

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

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

El análisis de los ingresos fiscales principales arroja también un resultado igualmente sorprendente; los Gobiernos de Hawái (5010 millones de euros) y Okinawa (4374) obtienen más recursos per cápita que Canarias (3628), lo que seguramente influye en su capacidad competitiva. A su vez, se observa que Okinawa y Canarias se financian mayoritariamente mediante aportaciones procedentes del sistema nacional: «subvención local compensatoria» (28,6°%) y «desembolsos del Tesoro» (26,4°%), en el primero, e «ingresos estatales SF[20]» (69°%), en el segundo. En cambio, Hawái parece ser más autosuficiente presupuestariamente al ser su principal ingreso el equivalente al IVA (43°%). Estas cifras parecen invitar, pues, a un análisis específico de cada modelo insular.

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

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

Hawái

El archipiélago estadounidense no solamente es un destino turístico de referencia, sino también un enclave militar estratégico en el área del Pacífico, como ha demostrado a lo largo del siglo xx. Aunque hasta la Gran Depresión de 1929 había sido un importante centro de producción de azúcar y piña, la recuperación de la crisis se produjo de la mano del Ejército, que incrementó su presencia a raíz de la ocupación japonesa de Manchuria y de la posterior invasión de China (1937). Esta tendencia prosiguió durante la Segunda Guerra Mundial; según Schmitt[21], los efectivos militares pasaron de los 28°000 en 1940 a los 378°000 en 1944. Tras una crisis posterior a la finalización de la conflagración mundial, la guerra de Corea inició una etapa de crecimiento económico impulsada nuevamente por el despliegue militar, que prosiguió al convertirse Hawái, en 1959, en estado federado y dejar de ser un «Territorio»[22]. A partir de esa fecha, el crecimiento anual hasta 1973 fue de un 4°%, y el turismo se erigió en la mayor industria del archipiélago, gracias, en parte, a la introducción de los vuelos comerciales en jet desde el continente, tendencia que se ha ido consolidando hasta la actualidad[23]. Entre 2009 y 2018, por ejemplo, el PIB real de Hawái aumentó un 16,9°% y las industrias intensivas en turismo lo hicieron en un 35,5°%, convirtiéndose en el sector que más contribuyó a la recuperación económica, más incluso que en la anterior, la del período (2001-2007), cuando el crecimiento turístico fue del 23,1°%.

El éxito turístico de Hawái no puede, sin embargo, hacer olvidar la importancia de la contribución militar en su economía actual. Según el Gobierno de Hawái[24], cada millardo de gasto militar en 2018 generó 1,7 millardos en la economía local, siendo los sectores más beneficiados el inmobiliario, el manufacturero y el sanitario. Según el Departamento de Defensa estadounidense, en el año fiscal 2018 se inyectaron 7,2 millardos de dólares en Hawái, 4,9 en concepto de retribuciones y 2,3 mediante licitaciones a empresas locales, por lo que su modelo se aproxima bastante al keynesianismo militar, donde el factor tractor económico es el gasto en defensa.

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

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

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

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

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

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

Fuente: Gobierno de Hawái (2020).

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

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

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

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

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

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

6. Enviar al Congreso hombres de calibre de Hawái con un conocimiento íntimo de las áreas del océano Pacífico a su alcance.
7. Vincular la riqueza de Hawái, el quinto mejor cliente de Estados Unidos, más firmemente a la Nación.
8. Enviar dieciséis jóvenes estadounidenses de Hawái a West Point y Annapolis anualmente, en lugar de cuatro.
9. Aliviar al Gobierno federal de la carga financiera que genera el régimen de Territorio.
10. Ser el cumplimiento de al menos una obligación moral debida a la gente del Territorio de Hawái.

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

etapas de un posible conflicto en Asia-Pacífico[27]. Por la presión política y los informes en contra de la Oficina de Contabilidad del Gobierno (*Government Accountability Office*, GAO), finalmente el acorazado terminó, una década más tarde, en Hawái, aunque en el museo naval[28].

Como ilustran los ejemplos anteriores, el éxito económico-social de Hawái es indisociable de una apuesta política y militar, que ha permitido combinar exitosamente dos sectores económicos con un elevado efecto multiplicador, el turístico y el defensivo. Hawái tiene la tercera renta por hogar mayor de Estados Unidos (78°084 de dólares) y la tasa de desempleo más baja del país (2,7°%), aunque también es el estado más caro para vivir[29]. Hawái sería, por tanto, más bien un enclave militar reconvertido en destino turístico para hacerlo sostenible económicamente.

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

Okinawa

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

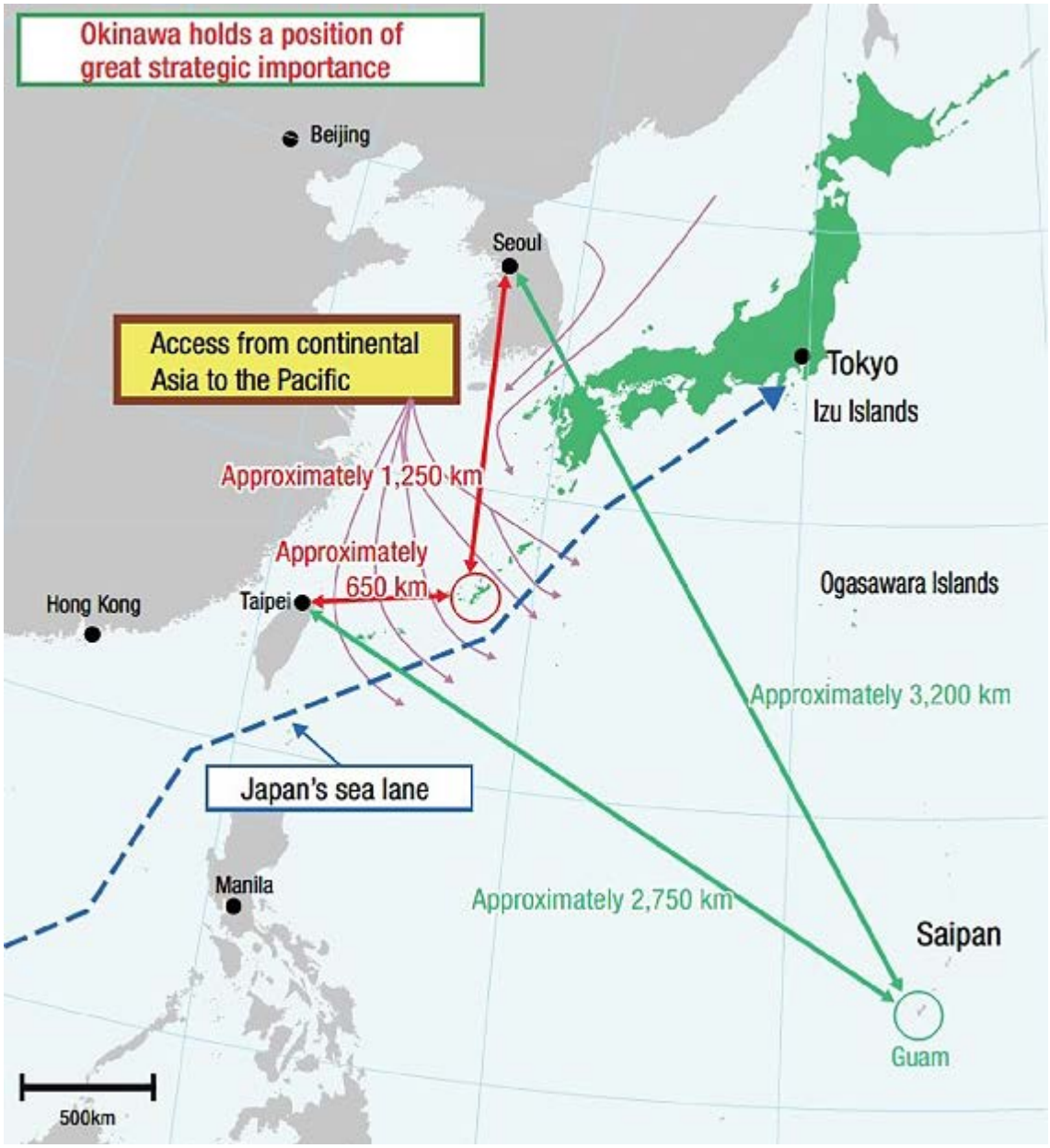
27 La crisis del COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto la importancia de esta redundancia deliberada, propia de la logística militar. «El hecho de que la logística militar se desenvuelva en entornos inciertos, en los que es difícil predecir las necesidades y en los que, además, debe tenerse en cuenta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

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

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

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

desde Guam, once desde Hawái y dieciséis desde los Estados Unidos continentales. Además, los 1200 kilómetros de longitud del archipiélago se sitúan de forma adyacente a las principales rutas marítimas de Japón, por las que transita cerca del 99°% del volumen total del comercio marítimo de la tercera potencia económica del planeta[30]. Por este motivo, se considera que la presencia de bases en Okinawa beneficia a todos los residentes en Japón, no únicamente a los okinawenses, y aporta una garantía suplementaria de estabilidad en la región formada por Japón, Corea, Taiwán y Filipinas, una ilustración más del carácter económicamente público de la defensa.



Libro blanco de la Defensa Nacional 2019
Fuente: Ministerio de Defensa japonés

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

Sin embargo, este beneficio colectivo genera unos costes sociales que recaen desproporcionadamente en la economía insular y en sus ciudadanos, ya que el 1°% del territorio japonés alberga el 70°% de las instalaciones militares estadounidenses en el país. Además, la base aérea de Kadena, el *hub* militar clave, podría tener un uso civil inmediato, ya que es uno de los mayores aeropuertos de Japón, con dos pistas de 4000 metros, lo que podría generar 10 millardos de dólares de ingresos anuales para la región[31]. Por este motivo, Hiromori[32] aboga por un uso compartido de modo que en tiempos de paz pueda aprovecharse la infraestructura en beneficio de la economía local, permitiendo vuelos comerciales que ayudarían a consolidar el turismo y un *hub* regional de comunicaciones.

Esta infrautilización de las instalaciones es grave para una prefectura que sufre un fuerte atraso económico comparado con el resto del país. Según las últimas cifras oficiales disponibles, del ejercicio fiscal 2017, la renta prefectural per cápita de Okinawa (18°083 €) ha sido la más baja de Japón en los últimos 27 años y es un 68°% del promedio nacional (26°583 €). Estas bajas cifras se deben, según el Banco de Japón[33], a la especialización en servicios (84°%, la segunda mayor del país), un sector intensivo en mano de obra pero de menor productividad que la industria, y a una elevada precariedad laboral (46°% del empleo no es fijo), la mayor de Japón (promedio nacional: 38°%).

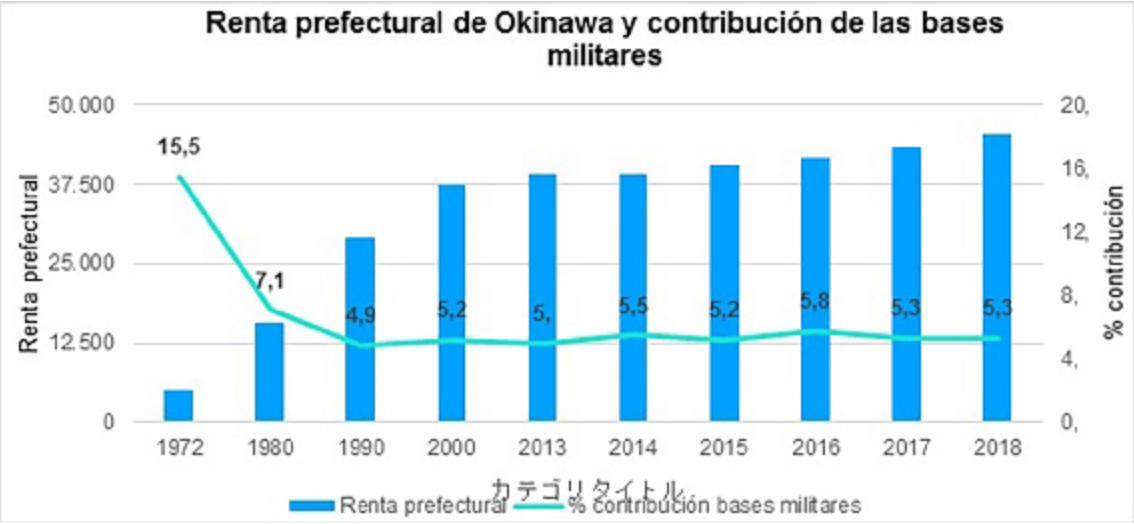
De momento, a diferencia del caso de Hawái, el gasto militar no ha tenido un efecto tractor en la economía de Okinawa, ya que su contribución total ha disminuido en los últimos años a medida que la renta prefectural ha ido mejorando; del 15,5°% de 1972, año de la restitución a Japón, se pasó a un 5,3°%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

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

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

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

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



Fuente: Gobierno de Okinawa (2020)

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

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

El alineamiento entre Tokio y el Departamento de Defensa se explica por ser los directos responsables de la protección del territorio; no en vano los costes de las bases en Japón en 2019 (5,3 millardos de dólares) fueron los segundos más elevados de todas las que Estados Unidos tiene en el mundo, únicamente por detrás de Alemania (8,3 millardos) y por delante de Corea (4,4). Este eje es clave y ha sido determinante en la historia reciente del archipiélago[35].

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

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

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

durante el dominio estadounidense, o Tokio. Las exportaciones tradicionales de productos agrícolas como el azúcar o la piña casi nunca han compensado el valor de las importaciones de bienes de consumo, que han llegado a suponer casi un 80°% del total. El resultado ha sido lo que Hiroshi[36] denominó «economía de colador» (*zaru keizai*)[37], en la que los beneficios de la actividad empresarial en la isla no revierten en sus residentes, sino que son repatriados a la central de las grandes corporaciones, nacionales o internacionales, en lo que sería un modelo casi neocolonial[38]. La propuesta alternativa por parte de expertos locales como Kakazu[39] ha sido la creación de una Zona de Libre Comercio entre Taiwán, Okinawa y Shanghái que, además, podría rebajar la tensión en torno a la disputa territorial de las islas Senkaku, ya que Okinawa está más cerca de Taiwán (630 km) y de Shanghái (820 km) que de Tokio (1600 km).

Finalmente, el tercer eje que influye en la situación de Okinawa, el defensor del contribuyente estadounidense, formado por el Congreso y la GAO, está sometido a una muy fuerte presión social para reducir los costes de la Administración, siendo los militares una de las principales partidas. Ya en 1989 la GAO se opuso a que el Departamento de Defensa incluyera como contribución japonesa los terrenos cedidos gratuitamente para las bases militares en su territorio porque conculcaba los criterios aplicados para los casos de la OTAN en los que únicamente se computan las aportaciones dinerarias explícitas[40]. El Congreso, por su parte, se opuso en los años 2012, 2013 y 2014 a aprobar los presupuestos de traslado de tropas de Okinawa a Guam por inasumibles. Para intentar mejorar la situación, el entonces premier Shinzo Abe intervino en el Parlamento estadounidense en 2015, la primera vez que un mandatario japonés lo visitaba, lo que fue muy bien acogido por los congresistas, y quizá permitió asegurar el apoyo político estadounidense a varias de sus pretensiones como el de las islas Senkaku[41].

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

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

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

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

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

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

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

IMPACTO ECONÓMICO DE LOS TERRENOS DE BASES MILITARES REVERTIDOS

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

Fuente: Gobierno de Okinawa (2020).

Okinawa es, además, la única prefectura japonesa con crecimiento demográfico endógeno[42] (Tokio crece exógenamente, por captación de población de otras regiones) y recientemente se han instalado cables submarinos de fibra que configuran un *hub* de comunicaciones que atrae a empresas del sector, siendo este ya el segundo mayor en

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

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

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

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

Canarias

El archipiélago canario es el apéndice más meridional de la UE y se halla a unos 100 km de la fachada oeste de África, lo que le aporta un gran valor estratégico en las rutas marítimas con África occidental y América del Sur. La Comunidad Canaria cuenta con uno de los mejores sistemas portuarios del Atlántico, gracias sobre todo a sus dos zonas francas, la Zona Especial Canaria (ZEC) y el Régimen Económico Fiscal (REF), que han favorecido su progreso económico[43]. Junto con el turismo, el portuario es el principal eje de globalización del archipiélago.

Además de formar parte de la UE, a efectos de seguridad Canarias se integra en la región Euroatlántica en los términos del Tratado de Washington, cuyo artículo sexto define los territorios objeto de protección por la OTAN, entre los que se incluyen las islas de los estados miembros situadas al norte del trópico de Cáncer[44].

Este armazón jurídico convierte al archipiélago en la avanzadilla de Europa en África y, aunque todavía hay un escaso desarrollo de la conectividad aérea y marítima con los países ribereños, es de prever que en un futuro cercano se convierta en un nodo logístico regional de la mano de la política de integración comunitaria de la región de la Macaronesia[45].

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

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

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

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

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

seguridad militar. Para Ballesteros Martín[46], el valor de la seguridad es un factor clave si se tiene en cuenta además la proximidad a una de las zonas de mayor preocupación mundial, el Sahel, donde grupos yihadistas controlan importantes territorios sin que los Estados soberanos puedan evitarlo, y con los que Canarias mantiene fuertes vínculos comerciales a través de la CEDEAO, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental[47]. Según el mismo autor, el archipiélago podría ser la base logística de las inversiones mineras en Mauritania o Malí, un sector de 50 millardos de dólares de facturación, o de la exportación de hierro marroquí. Para ello será clave la conectividad aérea que aporta el turismo; dicho clúster, el de mayor importancia estratégica, representaba, antes de la crisis sanitaria del COVID-19, el 35°% del PIB, el 40,4°% del empleo regional,[48] y tenía un efecto multiplicador estimado del 2,32 sobre el resto de la economía[49], de ahí que sea crucial el mantenimiento de corredores turísticos que aseguren la vitalidad económica durante la pandemia.

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

España no parece exenta de esta tendencia comunitaria que ha considerado a Canarias como ultraperiférica y no como un enclave estratégico. Incluso en la propia comunidad local parece dominar un discurso fatalista que, según Padrón Marrero y Godenau[51], ha acabado por consolidar una narrativa insular cargada de connotaciones

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

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

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

48 Estudio IMPACTUR Canarias 2019.

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

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

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

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

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

Recientemente, no obstante, se percibe un cambio de óptica; con una presencia adecuada de las Fuerzas Armadas en el territorio[52], la Comunidad Canaria puede asumir un papel cada vez más relevante en la seguridad del tráfico comercial atlántico, al aportar estabilidad en la costa occidental africana con el despliegue de patrulleros en el golfo de Guinea, una región donde piratería y bandas de narcotraficantes interrumpen el abastecimiento de materias primas y productos energéticos. También está pendiente la cuestión del acceso a los montes submarinos Tropic y The Paps, con sus concentraciones de metales que la UE ha considerado estratégicos.

Finalmente, un aspecto que indirectamente pone de relieve la comparación con los archipiélagos del Pacífico es la inadecuación entre el modelo económico y la estructura demográfica de Canarias, ya que es la región con el diferencial de población y la tasa de desempleo mayores, como ya se ha comentado. Sin duda es este uno de los factores que explica el problema del bajo PIB per cápita de los últimos años y de los escasos recursos presupuestarios por habitante. Por lo tanto, además de conciliar los clústeres turístico y defensivo, el reto futuro será la adopción de un modelo que genere mayor integración social y asegure la viabilidad financiera del enclave[53].

Ejes de desarrollo de los archipiélagos estratégicos

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

A) Identidad propia y carácter estratégico

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

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

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

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

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

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

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

B) Tipo de keynesianismo económico

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

Okinawa, que ha optado por un modelo de keynesianismo civil, que busca estimular la actividad empresarial mediante gasto público, ha mejorado en términos de ingresos per cápita y en infraestructuras, pero no se ha transformado en una entidad económica autosuficiente[55], en parte por el retraso en la resolución del contencioso de las bases estadounidenses. Sin embargo, con un PIB inferior al canario, su tasa de paro es igual de baja que la de Hawái (2,7°%) por la vocación integradora de las políticas sociales japonesas, que priorizan el pleno empleo a la eficiencia económica[56].

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

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

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

El crecimiento socialmente integrador de Hawái, en cambio, paradigma de keynesianismo militar, es fruto de una decidida apuesta del Departamento de Defensa estadounidense y de los sucesivos Gobiernos regionales, que han sabido reconocer y transmitir a la sociedad la importancia económica de las bases militares en su territorio y de sus beneficios, en un ejemplo de buena cultura de la defensa. Por ejemplo, el programa agrícola específico para regiones ultraperiféricas de la UE puede transferir a Canarias hasta unos 268 millones anuales, una cifra importante, pero un 43°% inferior al importe de las pensiones satisfechas a militares retirados en Hawái en 2018, unos 527 millones de dólares (463 millones de euros). Además, los sueldos de los empleados públicos del Departamento de Defensa abonados en el año fiscal 2019 ascendieron a 4,9 millardos de dólares (4,3 millardos de euros), cifra un 48°% superior al presupuesto anual de la Consejería de Salud de Canarias, que en 2018 fue de 2,9 millardos de euros[57]. Por lo tanto, el gasto asociado a la defensa en Hawái inyecta recursos financieros en la economía local que superan con creces a las ayudas comunitarias que percibe la Comunidad Canaria y a los recursos regionales autonómicos[58]. Estas elevadas contribuciones del Departamento de Defensa a la industria y al consumo locales, unidas al elevado efecto multiplicador del gasto militar, podrían explicar el gran diferencial entre el PIB de Hawái y los de Okinawa y Canarias[59].

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

C) Equilibrio económico-demográfico

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta situación difiere ligeramente de la canaria, donde, según Rodríguez Martín[60], existen núcleos muy pequeños en las islas no capitalinas que impiden alcanzar el umbral de rentabilidad de la inversión pública. Aunque Canarias es la tercera comunidad autónoma con mayor densidad, por detrás de Madrid y País Vasco, y por encima de Cataluña y Baleares, existen contrastes extremos, desde los 542 habitantes/km² en Gran Canaria o 438 en Tenerife hasta 39 en El Hierro[61]. Además, es la comunidad española con la menor proporción de afiliados a la Seguridad Social (50,2°%)[62].

Por su parte, el envejecimiento poblacional tendrá un fuerte impacto en la política defensiva canaria, ya que son numerosos los estudios que confirman que las sociedades envejecidas son más pacifistas que las jóvenes[63]. El problema particular de la Comunidad es su proximidad al Sahel, una región inestable políticamente que registrará una eclosión poblacional que podría agravar su penuria económica e impulsar conflictos bélicos y fuertes migraciones. Níger (6,95) y Malí (5,92) están entre los países con la mayor tasa de fertilidad del planeta; en Canarias, la tasa de fecundidad en 2018 era de 1,03 hijos por mujer. Este desequilibrio demográfico entre ambas regiones podría crear una asimetría entre las prioridades militares de la población, que podría dejar desasistido a nuestro archipiélago estratégico en caso de conflagraciones. Por este motivo es importante que las inversiones públicas busquen la complementariedad entre sus funciones comerciales y las defensivas, siendo un clúster clave el tecnológico.

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

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

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

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

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

turístico y el tecnológico. Los tres dependen de la logística críticamente, pero mientras el sector turístico es intensivo en mano de obra, el tecnológico lo es en capital, lo que reduce la presión demográfica sobre un territorio limitado y permite acortar la brecha digital insular con la metrópoli. Ello derivaría en un keynesianismo híbrido, que combinaría aspectos civiles y militares, que debería orientarse más al desarrollo de recursos humanos especializados en tecnología y la implementación de redes informacionales que revigoricen al sector privado insular, demasiado frágil por el peso del sector público[64]. El modelo canario de desarrollo, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, que prevé el fomento de una plataforma de paz y solidaridad, podría aprovechar su entramado institucional para dotarse de bajos costes transaccionales, perseverar en la especialización productiva[65] y adoptar políticas orientadas al pleno empleo. Un ejemplo próximo podría ser el clúster de la industria de la defensa de Cantabria (CID). La creación de un nuevo clúster híbrido similar al cántabro, que reforzara la plataforma logística del archipiélago y su dotación tecnológica a partir de la colaboración empresarial y universitaria, como han hecho Hawái y Okinawa, podría no solo dotar a la economía canaria de un nuevo motor complementario al turístico, sino que ayudaría a crear una cultura de la defensa, muy necesaria en un archipiélago estratégico que prevé en su Estatuto convertirse en una plataforma para la paz y la solidaridad.

Conclusión

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

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

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

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

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

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

La Comunidad Canaria, por su parte, podría adoptar un modelo keynesianismo, parecido al de Hawái o al de Okinawa, pero su ubicación estratégica va a exigir por parte de las autoridades mayor inversión contracíclica, que debería orientarse a consolidar un modelo de crecimiento autosostenible que mejore el PIB per cápita en el largo plazo. En este contexto sería deseable la puesta en marcha de dos proyectos: la creación de un *hub* de conexiones seguras en Canarias que sirviera de plataforma de consolidación de un clúster tecnológico, similar al de Okinawa y Hawái, que podría apoyarse en iniciativas ya existentes de destinos turísticos inteligentes, de *smart growth* de la UE y de comunidades de teletrabajo para expatriados; y, dentro de los programas de cultura de la defensa, realizar estudios que visibilizaran la contribución económica y social de la actividad del Ministerio de Defensa en Canarias para que todos los ciudadanos puedan apreciar sus beneficios sociales, lo que reforzaría el mensaje de la importancia estratégica del archipiélago y la necesidad de un mayor involucramiento de todos los estamentos, muy especialmente económica y presupuestariamente, que ayudara a mejorar el PIB per cápita de una comunidad que es clave en la defensa nacional[66]. Fortalecer la economía canaria redundaría en una mejor protección de nuestras fronteras.

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

Bibliografía

ALPHABET. *Informe anual 2019*.

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

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

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

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

BEURET, M.; MICHEL, S. *La Chinafrique*. Paris: Pluriel 2011.

BOLTON, J. *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster 2020.

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

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

CASTELLTORT, M. (2020). Análisis del mercado emisor japonés y del posible escenario pos-COVID-19. Estudios Turísticos, 219.

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

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2019). *Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Informe 1/2019.

D'AGOSTINO, G. *et al.* (2020). Military Spending, Corruption, Persistence and Long Run Growth. Defence and Peace Economics. 1-11.

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

GALLEGO COSME, M. J. «La geopolítica de las bases militares (IX)». *Documento* IEES. 2017.

GARCÍA, J. R. *et al.* «Economic impact of the ministry of defence's budget: Methodological design and results for the Spanish economy». *Defence and Peace Economics*. 2016 (marzo).

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

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

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

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

— *OKINAWA: Japan's Front-Runner in the Asia Pacific - Thriving Locally in a Globalized World*. Dog Ear Publishing 2017.

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

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

MORENO BARAHONA, M. «Reflexiones sobre artillería lanzacohetes para las Fuerzas Armadas». *Ejército*. N.º 947 (marzo 2020).

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

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

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

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

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

RUBIO DAMIÁN. «Automatización de la guerra: el factor humano». *Ejército*. N.º 948 (abril 2020).

RUÍZ ARÉVALO, J. M. «Efectos del coronavirus en el orden mundial». *Ejército*. 949 (mayo 2020).

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

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

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

STIGLITZ, J. *Economics of the Public Sector*. 2000.

United States General Accounting Office. *Costs of Homeporting the U.S.S. Missouri in Pearl Harbor versus Long Beach*. 1990.

U.S. CONGRESS, HOUSE COMMITTEE ON ARMED SERVICES. *The Military Posture and Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region*. Hearings, 115th Cong., 2nd sess. (14 de febrero). Washington DC: GPO 2018.

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

Artículo recibido: 15 de julio de 2020.
Artículo aceptado: 20 de noviembre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Andrés de Castro García
Profesor contratado doctor. Universidad Isabel I (España)

Correo: andres.decastro@ui1.es

Juan Francisco Romero Quesada
Graduado en Derecho. Universidad Isabel I (España)

Correo: juanfrancisco.romero.quesada@alumnos.ui1.es

La Guardia Europea de Fronteras y Costas en el marco de la gestión integrada de las fronteras exteriores tras la crisis migratoria de 2015: fortalezas y retos[1]

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

Resumen

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

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

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

Palabras clave

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

Abstract

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

Keywords

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

Citar este artículo:

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

Introducción

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

El origen y desarrollo histórico de Frontex ha sido desarrollado por varios autores, entre los que destacan Acosta Sánchez, Santos Vara[2] y Fernández Rojo.

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

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

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

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

Espacio Schengen y crisis de los refugiados (2015)

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

El conflicto en Siria supuso que hubiera millones de desplazados internos en busca de zonas más seguras ante el aumento de las tensiones en el conflicto armado interno. Además, se constató un aumento de los cruces de frontera a países de la región, en particular Turquía, donde se concentraron un total de algo más de 1°800°000 refugiados sirios[3], e Irak, donde a partir del año 2015 y hasta la fecha viven unos 250°000[4].

A principios del año 2015 se registraron una serie de naufragios de embarcaciones que transportaban inmigrantes con la intención de alcanzar el territorio de la Unión Europea cruzando el mar Mediterráneo, con el resultado de 1850 muertos o desaparecidos en los primeros seis meses del año[5].

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

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

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

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

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

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

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

La acumulación de inmigrantes en Grecia, que registró un total de 885°386 cruces de frontera ilegales en el año 2015[8], y la falta de recursos para que los mismos pudieran permanecer en dicho país bajo unas condiciones mínimas de vida, generó que se empezara a registrar un aumento en el número de estos inmigrantes que trataba de abandonar Grecia cruzando su frontera exterior con Macedonia del Norte con la intención de continuar atravesando los países de los Balcanes occidentales hasta llegar nuevamente a las fronteras exteriores de la Unión Europea, a países como Croacia o Hungría, pero con el objetivo final de alcanzar Alemania o Austria, países en los que encontraban unas mejores condiciones de vida para su situación como refugiados, teniendo la gran mayoría la intención de solicitar asilo en el mismo momento en que llegaran a dichos países, renunciando a hacerlo en los Estados miembros con frontera exterior o en aquellos que habían cruzado, pese a que son países que cumplen con la normativa europea recogida en el Reglamento Dublín III, que obliga a los solicitantes de asilo a registrar su trámite en el país de entrada, impidiendo así la posibilidad de que elijan el país en base a sus preferencias o a sus posibilidades de recibir una respuesta administrativa positiva.

El gran problema surgió en el momento en que los países de los Balcanes occidentales, como Macedonia del Norte, comenzaron no solo a permitir el tránsito de los inmigrantes que abandonaban Grecia a través de su territorio, sino que, incluso, pusieron a su disposición medios de transporte para lograr tal objetivo[9], lo que generó un efecto en cadena en todos los países de esta región que trajo consigo una gran presión migratoria a las puertas de países como Hungría, Austria, República Checa o Alemania, que reaccionaron restableciendo los controles en sus fronteras interiores para tratar de bloquear los movimientos secundarios de ese flujo de inmigrantes o solicitantes de asilo, lo que puso una presión palpable en el espacio Schengen.

El análisis que se realizó posteriormente arrojó que ninguno de los países afectados por esta crisis migratoria tenía la capacidad, por sí solo, de contener un flujo migratorio de estas características, y que la única solución pasaba por una respuesta común a nivel europeo, lo que llevaba, inexorablemente, a abordar nuevamente la necesidad de una profunda reforma de Frontex, como una de las medidas estelares para evitar la repetición de este tipo de crisis migratorias en el futuro[10].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de la Frontex se echaba en falta la participación activa de las autoridades nacionales con competencias de guardacostas que participan en funciones de protección de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Es importante recalcar que una gran parte de las operaciones conjuntas, proyectos piloto e intervenciones rápidas en fronteras se llevan a cabo en el entorno marítimo, por lo que cobra, si cabe, más sentido el hecho de que la Agencia cuente con funciones específicas de guardacostas. Sirva como ejemplo el hecho de que el espacio Schengen queda delimitado por 42°673 kilómetros de fronteras marítimas y 7721 kilómetros de fronteras terrestres[13], mientras que si observamos las fronteras exteriores de la Unión Europea, las fronteras marítimas representan algo más de 62°000 kilómetros y las terrestres, sobre 17°000 kilómetros de extensión. Debemos aclarar que la Guardia de Fronteras y Costas de la Unión Europea quedará compuesta no únicamente por la Agencia, sino por aquellas autoridades de los Estados miembros que tengan responsabilidades en la gestión de las fronteras, incluyendo en los mismos los guardias de costas que lleven a cabo tareas relacionadas con el control de las fronteras exteriores.

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

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

13 COMISIÓN EUROPEA. *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Como clara extensión del mandato de la Agencia, se le autoriza a que pueda implementar operaciones en terceros países, siendo necesaria, con carácter previo, la firma de un acuerdo de entendimiento, con intermediación y beneplácito de la Comisión Europea. La primera de estas operaciones se inició el pasado 21 de mayo de 2019, en la frontera de Albania con Grecia, desplegándose en el territorio de Albania un total de 50 guardias de fronteras, 16 vehículos patrulla y 1 vehículo de vigilancia equipado con termovisión, para dar apoyo a las autoridades en el control fronterizo y la lucha contra la delincuencia transfronteriza[17].

Entre las novedades introducidas por esta nueva regulación, aparece la obligatoriedad para los Estados miembros de contribuir, de acuerdo con una cuota preestablecida, al contingente permanente de 1500 guardias de fronteras y otro personal competente para su despliegue en las intervenciones rápidas en frontera, constituyéndose lo que se conoce como *contingente de reacción rápida*, que se complementará por equipos adicionales de la Guardia Europea de Fronteras y Costas en caso necesario. La Agencia también llevará a cabo la gestión de un conjunto de medios técnicos, bien de propiedad de la propia Agencia o en régimen de copropiedad con alguno de los Estados miembros, que deberán estar siempre disponibles para su posible despliegue en las actividades de Frontex, en apoyo a los Estados miembros u operaciones desarrolladas en terceros países, siendo este el caso de la operación a la que se hizo mención anteriormente y que tiene lugar en Albania, en la que los vehículos de patrulla aportados son propiedad de la Agencia[18].

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

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

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

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

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

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

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

Como muestra de que el respeto a los derechos fundamentales en toda actividad desarrollada por la Agencia es parte intrínseca de la gestión integrada de fronteras, esta nueva regulación incluye la obligación de que se establezca por parte de la misma un mecanismo de denuncia[20], en cooperación con el Oficial de Derechos Fundamentales, que facilite el que se disponga de una vía para denunciar cualquier quebrantamiento de los derechos fundamentales que haya podido tener lugar en el marco de una de las operaciones de la Agencia. Por tanto, el mencionado funcionario será el encargado de examinar estas denuncias, de proceder al registro de aquellas que considere admisibles y de dar traslado de las mismas al director ejecutivo de la Agencia, además de informar a los Estados miembros que corresponda en caso de que la denuncia lo sea sobre uno de sus miembros de los equipos de guardias de fronteras y costas. El hecho de que se presente una queja de las anteriormente referidas no implica, en manera alguna, limitación para que el afectado pueda iniciar cualquier otro procedimiento con el objetivo de preservar sus derechos subjetivos ante otras instancias.

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

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

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

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

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

Tal y como plantea Fernandez-Rojo[21], el nuevo reglamento «confiere por primera vez poderes ejecutivos y coercitivos al cuerpo estatutario de la Guardia Europea de Fronteras y Costas».

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

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

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

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

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

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

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

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

La estructura de Frontex, establecida tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2016/1624[23], no llegó a consolidarse ni se lograron los objetivos marcados en dicha norma, así como tampoco se desarrolló de manera adecuada el factor de guardia costera tal y como desarrolla Juan Santos Vara[24], que destaca que, si bien los elementos de SAR han sido incluidos y no se desarrollaron, las circunstancias de seguridad pueden hacer inevitable ese extremo.

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

El articulado del nuevo Reglamento (UE) 2019/1896[25] se inicia con la referencia a que la Guardia Europea de Fronteras y Costas se crea con un claro objetivo, que con la misma se garantice una gestión europea integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea (IBM —Integrated Border Management—, por sus siglas en inglés). Al objeto de lograr este ambicioso objetivo, este nuevo reglamento establece que dicho concepto deberá constar de elementos como el control fronterizo, en toda su exten-

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

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

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

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

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

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

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

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

Todo lo anterior parece haber motivado al legislador para la aprobación de un cuerpo permanente (Standing Corps) de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que tendrá una capacidad de hasta 10°000 miembros de personal operativo, y cuya dotación deberá completarse en el periodo de 2020 a 2027.

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

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

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

El primer proceso selectivo para el cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas está en marcha para cubrir un total de 700 plazas de agentes temporales y contratados que deberían de estar desplegados en las diferentes actividades operativas de la Agencia en enero del 2021[26], aunque la pandemia del COVID-19 ha alterado la temporalización del proceso y es posible que exista algún tipo de retraso en su incorporación final.

26 Frontex. «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA.

De todas maneras, lo anterior no significa que la Agencia vaya a contratar directamente a 10°000 guardias de fronteras, sino que sobre esa cantidad se debe hacer un desglose conforme a lo contenido en los anexos de la regulación, de donde podemos extraer que cuando lleguemos al año 2027, los Estados miembros deberán estar aportando, en total, un máximo de 1500 expertos en comisión de servicio de larga duración, 5500 para los despliegues de corta duración, además de otros 1500 expertos que formarán parte de la reserva de reacción rápida, y que deben estar facilitados desde un inicio.

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

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

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

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

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

reglamento, aunque haciendo uso de diferentes fondos, bien propios de la Agencia o vinculados con proyectos de la Unión Europea, tales como el programa Copernicus[27], en el que la Agencia colabora desde el año 2014.

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

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

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

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

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

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

Pese a que la responsabilidad sobre esta nueva red de comunicación segura recae sobre la Agencia será la Comisión, en estrecha cooperación con Frontex, la que se encargará de adoptar y facilitar una guía práctica para la correcta implantación y gestión de EUROSUR, cuya limitada cooperación destaca Acosta en una de sus aportaciones[29].

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

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

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

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

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

Fortalezas y retos

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

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

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

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

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

Apreciamos que la palabra «ayudar» implica el estar en disposición de proveer de ayuda a los Estados miembros que lo necesiten, lo que conlleva el tener unas capacidades ejecutivas plenas, que permitieran a la Agencia el poder prestar esa ayuda aun cuando los Estados miembros no lo hayan solicitado, es decir, que la decisión de implementar una actividad de la Agencia podría, en el futuro, no quedar completamente bajo la decisión del Estado miembro afectado, sino que podría ser propuesta por propia iniciativa de la Agencia e impuesta, si se considera procedente, por parte de la Comisión Europea, alcanzando esta conclusión no a través de meras especulaciones, sino porque ya este sistema quedó propuesto por la Comisión, aunque enmendado por el Parlamento Europeo en el considerando 32 del informe sobre dicha propuesta[30], en el que incluyó que dicha iniciativa de la Agencia se podía dar pero que debía contar con la aprobación del Estado miembro afectado.

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

30 PARLAMENTO EUROPEO (2019, 12 febrero). *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y por el que se derogan la Acción Común n.º 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. 12 de febrero de 2019 [Consulta: 10 mayo 2020]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html.

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

Mientras que el presupuesto de la Unión Europea[31] aumentó para el año 2020 en un 0,6°%, el aprobado para Frontex lo hizo en un 32,4°% con respecto al del año 2019, o lo que es lo mismo, en 101,4 millones de euros, principalmente para el desarrollo e implementación de un cuerpo permanente de guardias de fronteras.

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

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

Lo anterior ha sido desarrollado por Fernandez-Rojo[32], que manifiesta que resulta «arduo [...] lograr un equilibrio entre el diseño de una estrategia integrada efectiva para la gestión de las fronteras y la renuencia de los Estados miembros a conferir poderes operativos directamente vinculados a su núcleo de soberanía», en la que quizás sea la mayor dificultad para la eficiencia del proyecto.

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

— Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Documento de Opinión 111/2019. Instituto Español de estudios estratégicos. 2019.

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

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

DE CASTRO, A.; MATEI, C. «Las fronteras exteriores de la Unión Europea. Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la encrucijada». *Revista Temática* CAEN (Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado). 2016 (2), pp. 185-204.

COMISIÓN EUROPEA. (2014). *Horizonte 2020. Programa Marco de Investigación e Innovación*. 2014 [Consulta: 2 mayo 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf.

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

— (2019). *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen*. 2019 [Consulta: 4 abril 2020]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf.

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

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

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

FERNÁNDEZ-ROJO, D. *The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward, one step back*. Wolters Kluwer 2016.

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

FRONTEX. *Presupuesto de Frontex*. 2015 [Consulta: 6 junio 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2015_N3.pdf.

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

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

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

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

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

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

— «News Release. We are recruiting Frontex border guards». 2019d [Consulta: 3 mayo 2020]. Disponible en: https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA.

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

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

SANTOS VARA, J. «The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice». En: TRAUNER, F.; RIPOLL SERVENT, A. (eds.). *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*. Routledge 2018, pp. 445-455.

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

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

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

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

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

Artículo recibido: 01 de julio de 2020.
Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

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

Correo: mgallego136@alumno.uned.es

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

Small Island Developing States: Between Concept and Its Application

Resumen

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

Palabras claves

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

Abstract

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

Keywords

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

Citar este artículo:

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

Introducción

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

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

Es imprescindible tener presente que el término *Pequeño Estado Insular en Desarrollo* fue acuñado en el seno de la ONU en un contexto de creciente preocupación por las cuestiones vinculadas con el desarrollo económico, pero fueron las problemáticas medioambientales las que le dieron un especial impulso a partir de los años 90. La primera gran ocasión en la que se mencionan las problemáticas de estos territorios de manera expresa fue durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Desarrollados, celebrada en París en septiembre de 1981, en la que se hizo alusión a los «países insulares» de forma muy general y sin resaltar el caso concreto de los más pequeños[1]. De igual forma sucedió en la Conferencia de París de 1990 —la segunda histórica sobre esta temática concreta—[2], mientras que ya para la renombrada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de Río, de 1992, se aludía específicamente a estos países como «los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo»[3]. Los siguientes dos hitos en el devenir de este grupo de Estados fueron: la celebración de la primera Conferencia Global de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de Barbados, llevada a cabo en 1994, y la creación, en el 2001,

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

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

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

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

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

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

Figura 1: Pequeños Estados Insulares en Desarrollo[6]
Fuente: UN-OHRLLS

De estos dos últimos grupos mencionados, se debe destacar que los 32 países que son considerados como Estados en desarrollo sin litoral son en efecto enclavados —incluso si estos ostentan derechos de uso de puertos en terceros países o si dicho acceso se realiza por vía fluvial, como en el caso de Paraguay—, al tiempo que se aprecia una elevada homogeneidad interna en cuanto a nivel de desarrollo se refiere. Sin embargo, a pesar de que, debido a su trabajo enfocado en los SIDS a partir de diversas facetas, la UN-OHRLLS se enarbola como un referente mundial en esta materia[7], desde un punto de vista objetivo, algunos de los 38 Estados de su lista —mostrados en la figura 1— no cumplirían satisfactoriamente con todos los criterios que explican su adhesión a dicho grupo.

4 GALLEGO COSME, Mario. «De Barbados a Samoa: Repaso a los principales hitos para los intereses de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo desde1994 hasta 2014». *Revista UNISCI*. 2015, n.º 38, pp. 169-183. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n38.49650.

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

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

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

El motivo principal que explicaría todas las inclusiones estriba en que, al momento de iniciar sus funciones, la UN-OHRLLS comenzó a trabajar directamente con la lista de los Estados que ya conformaban la Alianza de Pequeños Estados Insulares —AOSIS, por sus siglas en inglés—, creada con el propósito de dar voz a «las islas pequeñas y a los Estados litorales de escasa altura en desarrollo» ante la propia ONU[8], y cuyo bautismo formal se produjo en 1990 en Génova, durante la segunda Cumbre del Clima. Aunque pudiera argumentarse que la lista no se ha modificado desde que fue establecida en el año 2001, es preciso señalar que sí ha tenido cambios previos, incluso desde antes de que la AOSIS fuese creada.

En efecto, el nacimiento de esta Alianza se plantea como posibilidad durante la Conferencia de Estados pequeños sobre el aumento del nivel del mar, celebrada en Maldivas en noviembre de 1989[9], donde participaron países como Malta o Chipre[10], que no forman parte de la misma.

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

La estatalidad

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

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

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

10 *Male declaration on global warming and sea level rise*, art. 1 (a), 1989. http://www.islandvulnerability.org/slr1989/declaration.pdf.

ser tratadas de manera particular con independencia de si estas son Estados o no lo son[11]. No obstante, tal y como se desprende de esta calificación diferenciada, el alcance de este grupo específico es —por motivos evidentes, entre los que cabría recordar las situaciones de dependencia de todos ellos— muy limitado, aunque tienen la posibilidad de participar, en calidad de observadores, en las reuniones regionales que sirven de preparación a las Conferencias de la ONU que se celebran cada década para los SIDS, así como en sus revisiones quinquenales.

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

Figura 2: Entidades insulares dependientes[12]
Fuente: UN-OHRLLS

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

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

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

12 Ibídem.

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

En un contexto en el que diferentes países asistieron a un buen número de emancipaciones de territorios coloniales —mayormente del Reino Unido y Francia—, en el seno de la ONU se llegó a cuestionar abiertamente la posibilidad de que algunos nuevos Estados pudiesen ser realmente viables en virtud de sus características demográficas y geográficas[14]. Esta discusión no evitó que, en aquel contexto, se consumaran las independencias de numerosas entidades que, en términos de población y escasez de suelo —aunque, sobre todo, debido a su ubicación en lugares relativamente marginales respecto a los principales flujos económicos del planeta—, eran vistas con menos capacidades de gobierno que el resto de Estados.

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

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

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

	Indep.	Área (Km²)	Población		Indep.	Área (Km²)	Población
Japón	—	377.915	125.507.472	Tonga	1970	747	106.095
Islandia	—	103.000	350.734	Bahréin	1971	760	1.505.003
Reino Unido	—	243.610	65.761.117	Bahamas	1973	13.880	337.721
Haití	1804	27.750	11.067.777	Granada	1974	384	113.094
Rep. Dominicana	1844	48.670	10.499.707	Papúa-Nueva G.	1975	462.840	7.259.456
Cuba	1898	110.860	11.059.062	Comoras	1975	2.235	846.281
Nueva Zelanda	1907	268.838	4.925.477	Cabo Verde	1975	4.033	583.255
Irlanda	1922	70.273	5.176.569	Santo Tomé y P.	1975	964	211.122
Indonesia	1945	1.904.569	267.026.366	Seychelles	1976	455	95,981
Filipinas	1946	300.000	109.180.815	Is. Salomón	1978	28.896	685.097
Taiwán	1947	35.980	23.603.049	Tuvalu	1978	26	11.342
Sri Lanka	1948	65.610	22.889.201	Dominica	1978	751	74.243
Madagascar	1960	587.041	26.955.737	Santa Lucía	1979	616	166.487
Chipre	1960	* 9251	* 1,266,676	San Vicente y G.	1979	389	101.390
Jamaica	1962	10.991	2.808.570	Kiribati	1979	811	111.796
Trinidad y Tobago	1962	5.128	1.208.789	Vanuatu	1980	12.189	298.333
Samoa	1962	2.831	203.774	Antigua y Barbuda	1981	443	98.179
Malta	1964	316	457.267	Chipre del Norte	1983	3.315	≈ 313,000
Singapur	1965	719	6.209.660	San Kitts-Nevis	1983	261	53.821
Maldivas	1965	298	391.904	Brunei	1984	5.765	464.478
Barbados	1966	430	294.560	E. F. de Micronesia	1986	702	102.436
Mauricio	1968	2.040	1.379.365	Is. Marshall	1986	181	77.917
Nauru	1968	21	11.000	Palaos	1994	459	21.685
Fiji	1970	18.274	935.974	Timor Oriental	2002	14.874	1.383.723

Figura 3: Datos básicos de todos los Estados insulares del mundo ordenados cronológicamente por fechas de conformación/independencia[15]
Fuente: elaboración propia

Marshall[16]— están libremente asociados a Estados Unidos por medio de tratados de renovación periódica, y otros diez son monarquías de la Commonwealth compartiendo jefatura de Estado con el Reino Unido[17]. A estos casos cabría añadir acuerdos de menor alcance, como los de Nauru y Samoa, que han delegado la responsabilidad de las labores defensivas, respectivamente, a Australia y Nueva Zelanda[18], mientras que estos últimos a su vez se encargan de la defensa nacional de Kiribati de manera conjunta[19].

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

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

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

18 CIA Worldfactbook.

19 Ibídem.

La insularidad

En el ámbito del Derecho Internacional, las características básicas que debe tener un territorio para ser considerado como una isla son: encontrarse habitado —y/o sostener vida económica propia— y estar siempre emergido, rodeado completamente por agua oceánica[20]. En el caso concreto de los Estados insulares, se infiere que estos no deben ostentar porción soberana alguna asentada sobre suelo continental, pudiendo, en cualquier caso, estar conformados por una o varias islas y/o archipiélagos[21]. De forma intuitiva, la insularidad se entiende como la variable esencial en la consideración de lo que debe caracterizar a un Pequeño Estado Insular en Desarrollo. Sin embargo, un primer acercamiento al listado de la figura 1, en la que se muestran los países que la UN-OHRLLS cataloga como SIDS, permite comprobar que hay cuatro de estos que ni siquiera son islas: Belice, Guinea-Bissau, Guyana y Surinam.

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

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

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

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

21 Ibídem, art. 46.

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

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

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

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

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

23 SHUMAIS, Mohamed; MOHAMED, Ibrahim. «Dimensions of energy insecurity on small islands: the case of the Maldives». *Asian Development Bank Institute*. 2019, n.º 1049. https://www.adb.org/sites/default/files/publication/543261/adbi-wp1049.pdf.

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

El tamaño

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

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

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

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

oriental[24], aunque el más significativo se encuentra en relación con la educación superior, por medio de universidades internacionales con campus en diferentes islas[25]. Si, en términos de educación básica, la inversión para sostener un sistema universal de calidad puede ser todo un reto para muchas de estas economías, cabe imaginarse que el sostenimiento de un sistema universitario modesto no está tan siquiera al alcance de muchos de estos SIDS, al menos de forma autónoma.

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

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

En el Caribe, la situación ocurrió de similar manera. En 1958 todas las dependencias insulares del Reino Unido en esta región fueron insertadas en la efímera Federación de las Indias Occidentales[26] como paso previo a su posible independencia de todo el conjunto. La intención de Londres era lograr una descolonización viable de todas las islas mediante la creación de una sola entidad. Sin embargo, dicha unión duró hasta

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

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

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

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

El desarrollo

La última característica definitoria de los SIDS en ser revisada es el desarrollo, la cual tampoco se encuentra libre de paradojas constatables, toda vez que en cualquier repaso somero al conjunto de los SIDS, llamaría la atención la presencia de Bahréin o Singapur —por mencionar dos de los más evidentes, si bien este último no es recipiente de fondos—[27], fundamentalmente porque nueve de la lista también son considerados Países Menos Desarrollados[28]. Cierto es que el caso de Bahréin es matizable en cuanto a los contrastes que pudieran derivar de la comparación entre las cifras macroeconómicas respecto a otras variables de desarrollo, pero esa es una situación que igualmente se da en otros Estados insulares que no se encuentran en la lista, como Brunéi o Chipre.

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

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

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

29 HEIN, Philippe. «Small island developing States: origin of the category and definition issues». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, pp. 2-4. https://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf.

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

Si bien estas cifras invitan al optimismo en virtud de la posición que ostentan los SIDS y por sus avances en las últimas tres décadas —que en 1990 presentaban, como grupo, 0,595 puntos de media en IDH[30]—, no es menos cierto que también evidencian a este grupo de Estados como sujetos no tan merecedores de una consideración especial. La media del IDH de los SIDS es similar a la del mundo —que se sitúa en 0,731— y, por supuesto, se encuentra muy por encima de los 0,528 puntos correspondientes al grupo de los Países Menos Desarrollados[31]. Ante tal tesitura, resulta complicado justificar que, en términos cuantitativos, el desarrollo deba ser una variable a ser considerada para caracterizar a los pequeños Estados insulares.

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

Figura 4: Índice de Desarrollo Humano de los Estados insulares del planeta y de los Estados no insulares considerados SIDS[33]
Fuente: elaboración propia

Pudiera plantearse que existen problemas en la medición del IDH[32], o que este pudiera no reflejar con exactitud lo que se intenta medir cuando existen distorsiones

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

31 Ibídem.

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

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

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

Esta realidad no ha pasado desapercibida en la comunidad internacional, donde frecuentemente subyace cierto escepticismo en cuanto a la legitimación de los SIDS como una categoría a la cual deba otorgarse especial atención[34]. No obstante, parece justo reconocer que, aun siendo cierto que —en comparación con sus entornos regionales— la situación de buena parte de los Estados insulares puede ser aceptable en términos de calidad de vida, son las eventualidades extremas las que mejor reflejan las vulnerabilidades inherentes a este grupo.

Conclusiones

La revisión acerca de los atributos que, en principio, caracterizan a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, permite constatar las dificultades que existen para categorizar objetivamente a los territorios que son susceptibles de ser considerados como tales. A pesar de que pudiera parecer que, más allá de cuestiones semánticas, esta circunstancia no presenta mayores implicaciones, en términos operativos esta falta de definición es probablemente el principal motivo por el cual se dificulta la existencia de un tratamiento diferenciado y específico para este grupo de Estados, que vaya más allá de meras declaraciones en las que se reconozcan sus retos comunes[35].

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

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

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

35 ENCONTRE, Pierre. «SIDS as a category: adopting criteria would enhance credibility». En: UNCTAD. *Is a special treatment of small island developing States possible?*. Geneva, 2004, p. 92. https://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf.

mar[36] [37], tal como se comprueba con relativa frecuencia en el Caribe, el Pacífico y el Índico. De igual modo sucede con la elevación de las aguas oceánicas como consecuencia del calentamiento global, pues se trata de un proceso que, de manera lenta pero inexorable, amenaza a la propia supervivencia de los Estados insulares más pequeños y con menos altura respecto al nivel del mar. Si este fenómeno no se detiene, la totalidad de los territorios nacionales de algunos SIDS como Maldivas, Tuvalu o Kiribati pudieran quedar sumergidos en unas décadas[38], aunque lo previsible en este escenario es que estos Estados lleguen a un punto de inviabilidad mucho antes[39], ya que la pérdida de suelo se va dando de forma gradual pero acompañada de otros factores que dificultan la existencia de asentamientos humanos[40], como la merma de agua potable a consecuencia de la intrusión salina en los acuíferos.

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

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

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

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

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

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

En virtud de la especificidad de los SIDS, sobre todo en relación con ciertas contingencias y respecto a los riesgos que más los afectan por sus condiciones, es importante encontrar una mayor precisión terminológica que permita un abordaje efectivo hacia este grupo de Estados, máxime cuando de este ejercicio pueden emanar aprendizajes replicables a otras latitudes con problemáticas similares. Sin embargo, si el término SIDS se justifica tan solo a partir de parámetros basados en la escasez de recursos y en función de limitantes geográficas, el rango de inclusión quedará demasiado difuminado, y de la interpretación del mismo se podrá inferir que prácticamente todos los Estados insulares —en particular los de pequeño tamaño— ya presentan una manifiesta incapacidad para responder ante eventualidades extraordinarias. Por este motivo, se hace necesario encontrar mayor rigurosidad en la aplicación de los criterios que los establecen como tales, acordando baremos mejor definidos. Esto implicaría incluir en este grupo solamente a los Estados que sean insulares, así como encontrar un límite aceptable a lo que constituiría la variable del pequeño tamaño[41], incluso buscando formas específicas de medir el desarrollo económico social en los SIDS[42].

Otra alternativa pudiera pasar por la completa reformulación del concepto, acaso renunciando al propio término de *SIDS* para buscar otro más restrictivo en su aplicación, de manera que no se desvirtúe la esencia de lo que se pretende proteger. Uno de los términos que, en los últimos años, está resultando más prometedor en ese sentido es el de *Grandes Estados Oceánicos*[43] —*Large Ocean States*—, pues del mismo se infieren aspectos como la asolación y la vinculación de estos territorios a vastas extensiones marítimas. Es posible que el concepto aún pueda ser mejor decantado —incluyendo explícitamente a las islas en el mismo—, pero, al menos, bajo esta construcción teórica conceptual se resaltan ciertos temas de especial preocupación para las sociedades más vinculadas con los océanos, como la pesca, el cambio climático y la elevación del nivel del mar, la protección medioambiental o la gestión de las zonas económicas exclusivas[44].

Artículo recibido: 14 de septiembre de 2020.
Artículo aceptado: 23 de noviembre de 2020.

41 Ibídem, pp. 97-99.

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

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

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

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

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

Correo: pablo_gea@hotmail.com

La insurgencia hutí en la guerra civil de Yemen

The Huthi insurgency in Yemen´s civil war

Resumen

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

Palabras clave

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

Abstract

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

Keywords

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

Citar este artículo:

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

Objetivos y metodología

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

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

Yemen: de la unificación a la guerra civil

Historia y naturaleza tribal

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

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

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

Uno de estos conflictos interminables es el que azota a Yemen. Gobernada durante treinta y tres años por Alí Abdalá Salé (primero como dirigente de Yemen del Norte desde 1978 hasta 1990 y luego elegido presidente tras la unificación con Yemen del Sur), la República de Yemen ha estado sujeta a tensiones sociales y económicas que históricamente han condicionado su marcha como estado viable. Debe tenerse presente, para empezar, que la lógica que vertebra su existencia no recae sobre una nítida identidad nacional[3], sino que se sustenta en las diferentes relaciones de lealtad e interés entre tribus[4]. Esto significa que el gobernante no ancla su fuente de poder –y no hablemos ya de su capacidad para gobernar efectivamente– en lo que tradicionalmente se ha conocido como «lógica de Estado»[5]. Antes al contrario, la particularidad yemení reside en que el éxito del gobierno está en saber navegar hábilmente entre el maremágnum de las relaciones tribales. Tanto es así que dicho gobierno no puede pretender articular políticas directamente tal y como lo haría cualquier Estado, sino que debe contar con el consenso, la aprobación y el respeto a los intereses, tradiciones, comportamientos y huellas históricas de las tribus. Estas determinan en gran medida la política nacional, configurándose como «estados dentro del Estado»[6], garantizándose la estabilidad del mismo en base a una regla de oro: las tribus más poderosas han de estar presentadas

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

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

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

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

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

en el Gobierno[7]. El resultado es el esperado: ingobernabilidad, inestabilidad, conflicto civil latente o expreso en determinadas coyunturas, tráfico de influencias, corrupción, acumulación de poder e incapacidad para evolucionar hacia un verdadero sistema democrático. Estas tribus se constituyen como grupos familiares muy extensos, dotados de coherencia por la percepción que tienen de ellos mismos como descendientes de un antepasado común. Están encabezadas por un jeque o *shaij* con una autoridad limitada sobre sus miembros, organizándose como confederaciones tribales. El *shaij* es un cargo honorífico que se elige por los consejos tribales locales (compuestos por *qabili* o miembros de una tribu o familia), cuyo objetivo es velar por el orden social dentro de la misma, ocupando el liderazgo y siendo su representante ante el poder central. El título y dignidad de *shaij* recibe el nombre de *mashaij*, que hace referencia a líderes de grandes tribus y al territorio bajo su dominio. En la escala superior se sitúa el *shaij al-mashaij,* el líder supremo de una confederación de tribus y encargado de las relaciones entre esta y las autoridades del Estado, así como con el resto de confederaciones y grupos tribales[8]. Lo más importante que cabe destacar de todo esto es que se rigen por un *qabyala* o código de honor tribal, principalmente fuerte en el norte de Yemen[9]. Es aquí, en este escenario, donde concentramos nuestro análisis. Puesto que el movimiento hutí es el centro de este estudio, antes de avanzar más en su naturaleza intrínseca y en la explicación de sus bases sociales, es preciso enmarcar el conflicto del cual son uno de los más relevantes protagonistas.

Un conflicto que es imposible comprender en toda su magnitud sin realizar un repaso por la historia de Yemen, íntimamente ligada a un pasado marcado por la dominación del Imperio otomano y el reparto de esferas de influencia en la región durante la primera posguerra mundial[10] La dominación otomana permitió la existencia de un reino de inspiración zaydí en el territorio de Yemen del Norte que tuvo plena libertad de acción después de la derrota de los imperios centrales en la Primera Guerra Mundial[11]. Este reino Mutawakilí se constituyó como una teocracia que subsistió hasta 1962, cuando desapareció a la finalización de una guerra civil que implicó, como la

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

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

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

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

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

que nos ocupa, un «conflicto interpuesto o guerra por delegación» entre el Egipto del presidente Nasser y Arabia Saudí. La nueva república cercana al modelo egipcio no pudo instituirse definitivamente hasta la finalización de la guerra en 1970[12]. Y, aun así, dentro del espacio territorial de Yemen del Norte, a la par que en el sur subsistió hasta 1967 un protectorado británico radicado principalmente en el puerto de Adén[13]. Y fue aquí, tras la liquidación del colonialismo británico[14], donde se instauró una peculiar experiencia marxista en el espacio geográfico de Oriente Próximo con la implantación de la República Popular de Yemen del Sur (RPYS) que, tras un turbulento proceso de lucha interna, acabó convirtiéndose en la República Democrática Popular de Yemen (RDPYS), un Estado de partido único que trató de replicar, hasta donde le fue posible, el modelo soviético, con sus aciertos y sus carencias[15].

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

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

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

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

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

16 *Ibíd,* pp. 489-451.

la supervivencia de la élite política[17]. Mientras tanto, Yemen del Norte, aunque bajo un régimen republicano de marcado carácter autoritario, había quedado en manos de los zaydíes, en parte gracias a la política de «reconciliación nacional» que los vencedores de la guerra civil preconizaron y gracias a la cual importantes líderes que había luchado en el bando perdedor –el realista– pudieron integrarse en el seno de la administración de la República Árabe de Yemen (RAY). La rueda fundamental sobre la que avanzaron los asuntos internos de la nueva república no fue otra que la influencia cada vez mayor y más institucionalizada de las tribus, puesto que una de las consecuencias más importantes de la guerra civil fue su reforzamiento económico y armamentístico tras años de financiación saudí y egipcia. Hasta tal punto se sobredimensionó este nuevo rol que el presidente de la República, Abdulrahmán al-Iryani, llegó a declarar que el país no necesitaba de partidos políticos al poseer ya tribus[18]. Tras la contienda civil, las tribus experimentaron un refuerzo considerable hasta el punto de que consiguieron erigirse como fuerzas independientes del poder político que presionaban constantemente sobre él y condicionaban sus decisiones. Antes del conflicto ya existían como agentes determinantes en la evolución del país, pero a raíz del mismo, irrumpieron en el escenario político revelándose imprescindibles para el desarrollo, sostenimiento y viabilidad del sistema político. De manera que ninguna decisión podía articularse con visos de eficacia sin el concurso de las tribus, que ascendieron hasta convertirse en el grupo dirigente de los destinos de Yemen[19]. Lo cierto es que la política se convirtió pronto en correa de transmisión de los intereses de las mismas sin que –y esto es importante– llegara a homologarse completamente, entre otras cosas dado que no era infrecuente que miembros de la misma tribu militaran en formaciones políticas diferentes. Sea como fuere, la importancia de las tribus en la política nacional quedó institucionalizado en su participación en el Consejo Consultivo y en la creación de un órgano específico *ad hoc*,[20] el Consejo Supremo de los Asuntos Tribales, a cuya cabeza se situaba el presidente de la República y cuyos miembros los constituían los líderes tribales, *mashaij,* elegidos en los Consejos Tribales Locales[21].

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

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

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

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

21 *Ibíd,* pp. 141-2.

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

El funcionamiento de Yemen no se delimita tan sólo en función de lo antedicho, sino- que también se ve afectado por la forma en la que las tribus se organizan. Las más importantes son las tribus hamdaníes, principalmente zaydíes y agrupadas en dos confederaciones: la hasid (que ostenta la mayor cuota de poder y a la que pertenecía Salé) y la baskil (la más numerosa). Existe también otra confederación más pequeña, la madhaj, que predomina en las regiones orientales y en el Hadramaut, mientras que las dos anteriores lo hacen por las zonas de las montañas occidentales. Todo un corolario al que se une la alta población del país (28 millones, según datos del Banco Mundial[22]), lo que lo convierte en el más poblado de la península arábica (como muestra, véase la población de Arabia Saudí, con una superficie territorial mucho mayor, de unos 33 millones[23]). Aunque tradicionalmente ha carecido de materias primas susceptibles de atraer el interés de las grandes potencias, ostenta una envidiable posición estratégica que el Reino Unido identificó cuando estableció su protectorado en Adén, el principal núcleo comercial de Yemen. Desde el mismo se podía controlar una importantísima ruta comercial hacia la India y la costa oriental africana. Un importante nódulo de comunicaciones en definitiva cuyo valor se incrementó tras la inauguración del canal de Suez en 1870, que hizo crecer el tráfico por el mar Rojo a través del estrecho Bab el-Mandeb, puerta al mar Arábigo y al océano Índico. Por él transita el

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

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

5% del petróleo transportado por vía marítima, así como entre el 30 y el 40% del tráfico marítimo mundial[24].

Se trata, a fin de cuentas, de una zona del planeta que ha cobrado recientemente una importancia estratégica si cabe mayor para las grandes potencias, pues a la ya persistente presencia militar francesa en el Cuerno de África se le han añadido la japonesa (no se olvide, a través del golfo de Adén y del estrecho Bab el-Mandeb pasa el 90% de las exportaciones de este país) y la China, que, junto con la fuerzas militares de otros países como los EE UU, España o Italia, se estacionan en Yibuti con el objetivo de asegurar la región contra la piratería y el terrorismo. No en vano, la intervención militar de Arabia Saudí en el conflicto que nos ocupa no ha estado exenta de asegurar la orilla yemení del estrecho, dentro del amplio marco del objetivo de satelización que la política saudí ha tenido respecto al Reino de Saba[25].

Una unificación fallida

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

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

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

25 *Ibíd,* pp. 155-6.

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

de la ahora denominada República de Yemen. Y es que uno de los mayores temores de las élites políticas de Yemen del Sur era que lo que se presentaba como una unión «entre iguales» se revelara en el fondo como una absorción pura y dura. La política clientelar del presidente Salé no ayudó a vencer los recelos sureños. Pero enseguida hizo aparición un nuevo factor desestabilizador: el comienzo de la primera guerra del Golfo. En aquella época, las concomitancias entre el Irak de Sadam Huseín y el Yemen de Salé eran más que evidentes, toda vez que para este Bagdad se presentaba como un aliado más cómodo y menos intervencionista que Riad. Fue en esos momentos cuando Yemen ocupó un asiento entre los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, justo a tiempo para votar negativamente, ante la estupefacción de Washington, la histórica Resolución 678, de 29 de noviembre de 1990, por la que se aprobó la intervención militar para obligar a Irak a abandonar Kuwait por la fuerza. Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cancelaron inmediatamente todos los programas de ayuda destinados a Yemen. El estacionamiento de tropas occidentales en Arabia Saudí, custodio de los santos lugares, enfervoreció a la población de la mayoría de los Estados Árabes hasta el punto de generar un terremoto político que puso en apuros a los gobernantes, que poco podían hacer ante la disociación evidente que existía entre ellos y sus respectivos pueblos, mayoritariamente contrarios a la intervención. Este fue el caso de Yemen, propulsando la cerrazón de Salé en su arriesgada apuesta diplomática. En septiembre Arabia Saudí expulsó, como castigo, a los emigrantes yemeníes que trabajaban allí y enviaban periódicamente remesas a casa en cuantía tal que constituyeron uno de sus principales recursos económicos[27].

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

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

los salafíes, y liderado por Abdulá al-Ahmar, máximo exponente de la confederación tribal Hasid[28].

Las tensiones económicas añadieron una razón más para añadir en la lista de razones que importantes sectores del sur añadieron de cara a justificar el previsible conflicto con el norte, a las que no fueron tampoco ajenos los atentados que se sucedieron contra importantes miembros de la élite política sureña. al Bid y los suyos comenzaron a prepararse para lo inevitable y encontraron un valedor del todo inesperado: Arabia Saudí. En efecto, Riad no estaba dispuesta a permitir que un Yemen unificado pudiera poner en peligro su aspiración a detentar la hegemonía sobre el golfo Pérsico aunque, de la misma manera, Salé se encontró con otro aliado sorprendente: Catar, que ya comenzaba a jugar con la idea de desplazar el ascendiente que los saudíes ejercían en el área. Si bien la duración de conflicto fue breve (del 27 de abril al 7 de julio), su tributo en vidas fue alto (entre 7 000 y 10 000 muertos, en su mayoría sureños[29]). Su principal consecuencia fue la emersión de Salé como líder indiscutido, en cuya vicepresidencia se situó Abd Rabbuh Mansur al-Hadi, y el exilio de al Bid. A partir de este momento, el presidente pudo ampliar los rasgos autocráticos de su régimen, procediendo a reforzar su política clientelar promocionando a familiares y miembros de su tribu en los principales puestos del gobierno, la administración o el ejército. El gran encantador de serpientes se presentó como el único hombre capaz de coaligar la lógica estatal-gubernamental con la tribal, si bien la disfuncionalidad de su gestión pronto se hizo evidente. El incremento demográfico tuvo que enfrentarse con la insuficiente producción de alimentos y su distribución, así como con la escasez de agua, bien extremadamente preciado por cuanto se trata de un recurso fundamental para la producción de qat, una droga terriblemente adictiva entre los yemeníes y cuyo consumo generalizado contribuyó a poner en brete al gobierno a causa de un grave problema económico que implicaba la detracción de recursos agrícolas e hídricos de los que el país carecía, alterando la producción de un modo que tuvo que ser, mal que bien, atajado. En estas condiciones encaró Yemen el inicio del siglo XX[30].

La insurgencia hutí

Orígenes, ideología y objetivos

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

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

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

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

yemení y que supone la pata del chiismo más cercana al islam sunní. Esta rama pivota sobre la familia hutí, y está incardinada en la lógica comentada anteriormente de relación tribal. El entramado organizativo de esta lógica tribal consta de un jeque que no tiene un control total ni vertical sobre el resto de miembros de la tribu que, no obstante, implica también la defensa a ultranza del territorio, la protección de elementos los tribales, como por ejemplo los hachemíes (descendientes del profeta Mahoma), así como la venganza de las afrentas, ya fueren estas personales o colectivas[31]. Desde luego, con un código de actuación semejante, no es extraño que la tradición otorgue un papel grande a la mediación, con el objetivo de reconducir las hostilidades y evitar el colapso al que se llegaría de iniciarse un más que previsible círculo vicioso. Ahora bien, el Estado está también vinculado por este código tribal, debiendo someterse igualmente a él. Se entiende así la extrema dificultad que supone para Yemen dotarse de una estructura racional, y racionalizada, de estado moderno, algo ajeno a las tradiciones y *modus operandi* de las tribus que componen la población que se halla dentro de los límites de su territorio. En la práctica, existe una situación de guerra y conflicto cuasipermanente entre las tribus que dificulta en grado sumo la consolidación de cualquier fórmula de gobierno estable y coherente[32].

¿En qué se diferencia el zaidismo del chiismo tradicional, y cuáles son sus semejanzas con el sunismo? Al igual que los chiíes, los zaidíes asumen el liderazgo espiritual de los descendientes de Fátima, la hija del profeta, y de su yerno Alí, pero al contrario que aquellos, no comparten el dogma de los doce imanes, profetizando que el último de ellos volverá en el futuro como mesías. Los zaidíes entienden que después de los cinco primeros imanes, cualquier descendiente de Fátima y Alí puede ser imán y, por ello, legítimo líder espiritual de la comunidad. Como ya se ha señalado, una vez cayó el imperio Otomano, el imán Yahya Muhammad creó un estado independiente de Yemen bajo una monarquía teocrática, que aguantó hasta el golpe de estado de los republicanos apoyados por Egipto en 1962 y la guerra civil subsiguiente[33]. Este imanato buscó siempre el acercamiento a los musulmanes sunníes de cara a eliminar las diferencias entre ambas comunidades. Y dado que los sunníes de Yemen eran seguidores de la escuela Safí, abierta y heterodoxa, dicho acercamiento no implicó tantas dificultades como en otros casos sí se han encontrado. Durante el período republicano las diferencias se fueron mitigando cada vez más. No obstante, el gobierno nunca se fio totalmente de los zaidíes. De esta manera, abrió la puerta a la extensión del salafismo en zonas de su predominio –principalmente el norte de Yemen–, provocando en los años 90 una supura de la identidad zaidí y de resentimiento y resquemor, capitalizada por la familia hachemí de los hutís, que se materializó posteriormente en los conflictos que cobraron fuerza a partir de 2004. Los cuales fueron a su vez atizados por el intento del presidente Salé de lograr un control directo (y no indirecto como el que hasta aho-

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

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

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

ra llevaba) del territorio yemení –lo que, por supuesto, afectaba a los hutís[34]– al albur de la situación creada tras el 11S y la guerra de EE UU contra los grupos yihadistas y sus sucursales locales[35].

Teniendo en cuenta que la familia hutí es hachemí y que ha abanderado la lucha zaidí, la lógica sugiere que los objetivos y propósitos fuesen claros y estuviesen bien delimitados. No es así. Hussein al-Houthi (1956- 2004) ha sido el principal líder e impulsor del movimiento hutí, legitimidad que obtiene por ser hijo del principal ideólogo del movimiento, Bar al Din al-Houthi. Sus seguidores entonaron a partir de 2002 un lema altamente revelador de la orientación del mismo: «Muerte a América, muerte a Israel, malditos sean los judíos, victoria para el islam»[36]. La hostilidad hacia Estados Unidos y hacia el wahabismo son dos de los principales ejes sobre los que pivota el movimiento, pero allende fronteras de estos dos aspectos, los objetivos se diluyen en una coherencia extremadamente endeble. Hay que tener presente ante todo que los hutís no representan ni a todos los chiíes de Yemen ni a todos los zaidíes, si bien es cierto que, al igual que la familia de Salé, deben su poder a la formidable red clientelar que han sabido tejer, de manera que el entramado del movimiento debe en algunos aspectos más a este clientelismo y a las relaciones interpersonales entre los líderes tribales que a una coherencia ideológica, programática y de objetivos inmediatos a cumplir. La naturaleza, pues, del movimiento, se presenta fuertemente atomizada. Incluso aunque han negado públicamente sus vínculos con Irán, este país ha sido puesto en numerosas ocasiones como modelo, aunque de ello no puede desprenderse la conclusión de que su objetivo sea la constitución de una república islámica a semejanza del chiismo iraní *stricto sensu*, entre otras cosas por las diferencias que separan a la doctrina haydí del chiismo «clásico». Y a otra razón más importante si cabe: la lejanía del espíritu tribal de la noción de estado-nación importada desde Occidente[37]. Bien es cierto, por otro lado, que, dado que parte del éxito hutí en las ofensivas llevadas a cabo y en la expansión del territorio que controlan o sobre el que ejercen una influencia más o menos patente se debe a la alianza y al apoyo de las fuerzas militares fieles a Salé, cabe contemplar que ese «extrañamiento» del estado-nación pueda verse reconducido precisamente por el hecho de que los propósitos últimos del expresidente estén basados en aquella visión, aceptando, puede, cierto respeto a la cosmovisión tribal. En todo caso no es una cuestión que hoy por hoy esté clara y, de estarlo para algunos sectores del movimiento –atendiendo igualmente a la flexibilidad táctica y estratégica que un conflicto de esta naturaleza impone a los actores–, es muy posible que tal convicción

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

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

36 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*

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

se pueda ir modificando a resultas de las consecuencias de los eventos militares y diplomáticos[38].

El mensaje es claro en su aparente simplicidad de localizar al enemigo y dejar caer sobre él toda la artillería pesada a nivel propagandístico, como ya se hizo durante el conflicto anterior[39]. Lo que no implica que los objetivos reales existan siquiera más allá de la mistificación primaria de la defensa tribal o religiosa. Hay que decir que, para no ser un movimiento con una vocación global ni internacional, tan sólo meramente localista o, a lo sumo, regionalista (según la incidencia que se haga en el análisis), han manejado con notable éxito las redes sociales, la propaganda, los comunicados y hasta la difusión de vídeo en las redes. Internet se ha convertido en una plataforma fundamental para la difusión de su mensaje, si bien no se ha llegado al grado de sofisticación y de pericia que otros grupos –principalmente yihadistas– han conseguido con este instrumento. Como se acaba de anotar, la descentralización natural del movimiento favorecida por el terreno montañoso donde se desempeña impide que se puedan establecer unos objetivos claros. La autoridad «oficial» es más aparente que real en la práctica, y las tribus que lo componen no permitirían que esta supuesta autoridad intentase en un momento determinado limitar esta autonomía. Aun así, las políticas implementadas por los hutís en los territorios que controlan arroja un poco de luz sobre sus objetivos políticos, más allá de la lucha contra el gobierno, el antiamericanismo, la contención de las apetencias saudíes[40], el duro combate contra los grupos yihadistas y los secesionistas del sur, y el desarraigo del salafismo. Tal y como señala Amnistía Internacional, el movimiento hutí ha puesto en práctica una política de persecución del «enemigo» y del «disidente», en definitiva, de cualquier oposición al mismo o a sus políticas, por medio de secuestros, detenciones, torturas, desapariciones, censura, allanamientos, restricciones arbitrarias, trabas a la ayuda humanitaria, etc[41]. Aunque el bando gubernamental también hace lo propio, y teniendo siempre el contexto bélico presente, la aplicación de estos métodos en relación con la naturaleza del mensaje y de la ideología que el movimiento hutí pretende enarbolar, no parece indicar que sus fines sean tan puros como afirman[42]. Dado que, por una parte, estos objetivos se muestran confusos, caóticos y poco elaborados y, por otra, el carácter mismo del movimiento

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

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

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

41 Amnistía Internacional., *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo.*, 2018, disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMIiMDtoW56AIVA9TeCh2BMAbPEAAYASAAEgISQ_D_BwE

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

en sí es igual de caótico, heterodoxo y hasta contradictorio, sólo esta praxis política puede darnos alguna pista para poder analizar los propósitos auténticos de los hutís que, a la luz de las consideraciones y hechos expuestos, no parecen ir encaminados, desde luego, hacia la creación de un sistema democrático tal y como puede entenderse en Occidente, ni de un marco plural de convivencia en un frágil equilibrio con otros postulados. Será el desarrollo de los acontecimientos lo que despeje esta incógnita, ya sea confirmando lo apuntado o imprimiendo un giro notable que obligue a reconsiderar metas y métodos. En los momentos presentes, lo que sí está claro es que la política impuesta por los hutís en los territorios se ha caracterizado por la implantación de un régimen policial altamente represivo, que ha lanzado sucesivas campañas contra opositores, periodistas y activistas por los derechos humanos, a las que no han sido ajenos el encarcelamiento o el asesinato de disidentes, así como el clima general de represión sobre la población[43].

Financiación y apoyos

Lejos de lo que pueda pensarse, un movimiento político, social y religioso tan singular como el hutí no ocupa el rol de mero peón de alguna potencia exterior. Se trata, como hemos visto, de un movimiento autónomo que ha pasado de la etapa de «insurgencia» propiamente dicha a consolidarse como un actor «estatal» en toda regla[44]. Esto quiere decir que, en tanto que es capaz de administrar una porción considerable del territorio yemení, la insurgencia inicial se ha dotado de un gobierno, de unas instituciones, de una legalidad y de una administración[45]. Y, además, de unas fuerzas armadas. Hay que detenerse en esto, pues aplicar aquí este concepto ha de hacerse con suma cautela. No se trata de unas fuerzas armadas al uso, puesto que la base de la organización como milicia es lo que sigue primando en los combatientes. La especificidad reside en la alianza (lo que implica aspectos como la organización, la estrategia militar y la logística) con aquella parte de las fuerzas armadas del antiguo estado de Yemen que son fieles al expresidente Salé, lo que termina de caracterizar a los hutís como un «Estado» en guerra con otros «Estados» que se disputan la encarnación –algunos, y no es seguro que todos los que afirman hacerlo realmente persigan dicho propósito– del estado yemení.

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

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

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

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

esto hay que añadir los tratos cerrados con los traficantes de armas que desde antes del estallido de este último conflicto ya hacían negocios en este país y cuyas oportunidades se han multiplicado ahora. El segundo, mucho más controvertido, es el apoyo (financiación y material mediante) de Irán. Ya en enero de 2013 fue interceptado el Jihan 1, buque procedente de la república de los ayatolás que contenía un material militar de mayor envergadura que el conseguido a través de los contactos interiores, tales como misiles tierra-aire, cohetes Katyusha, además de explosivos y munición. Todo de fabricación iraní. La misma Agencia Reuters, basándose en fuentes iraníes, yemeníes y occidentales, ha indicado que los hutís reciben apoyo financiero-militar de este país[46]. Los hutís niegan el apoyo iraní, aunque admiten que reciben ayuda humanitaria por su parte. Lo que sí que es claro es el evidente interés de Irán en la zona, independientemente del grado de apoyo material que les otorgue al movimiento hutí, aunque las evidencias que se manejan sobre este extremo parecen confirmar que estos rebeldes son apoyados por Teherán. A esto hay que sumar que, si bien el apoyo recibido tanto desde fuera como desde dentro (entre los cuales se encuentran muchos descontentos con las prácticas corruptas de los gobiernos anteriores, aunque dada la alianza con las fuerzas pro Salé esto pueda parecer una paradoja) es fuerte, no es suficiente como para permitir al movimiento hacerse con el control total del país o si acaso imponerse a las fuerzas gubernamentales y a los otros grupos contra los que combaten. No obstante, su carácter desestabilizador resulta formidable, no ya porque haya sido capaz de poner al gobierno contra las cuerdas, sino porque ha conseguido erigirse como una legitimidad alternativa a este y rivalizar con él, por medio de la creación de otro gobierno y estructuras estatales, en el control del territorio[47].

¿Una guerra internacional?

El origen

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

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

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

ménf y los EE UU[48]. Es preciso tener en cuenta, antes de adentrarnos en al análisis de los inicios del conflicto en 2015, el poderoso influjo movilizador que ejerce el factor religioso en Yemen y, en general, en todo Oriente Próximo, especialmente desde el impulso que el mismo experimentó desde le revolución iraní de 1979. Particularmente, el islam en Yemen se ha percibido por la propia población como algo «genuino», puro, si se quiere, alejado de la contaminación y de las distorsiones operadas en otras regiones más expuestas a Occidente o presas de fórmulas políticas más sofisticadas. La sharía ha constituido desde siempre el cemento que ha mantenido unidas a las tribus yemeníes, operando como muro de contención de las tradiciones respectivas. Porque el islam, no se olvide, no es sólo una religión en Yemen, sino que representa una concepción del mundo y de su organización social, económica, jurídica y política[49].

Desde el final de la guerra civil de 1994, el islamismo político ganó posiciones en parte gracias a la «dejación» del gobierno de Salé, especialmente en el sur, sometido hasta hace bien poco a políticas de marcado carácter laico impulsadas por el régimen socialista. A ello hubo de añadirse la represión tribal, que convivió con la represión religiosa que, entre otras cosas, supuso un retroceso en materias relativas a la igualdad o al rol que las mujeres estaban destinadas a cumplir en la sociedad[50]. Y aunque el cambio operó de una manera más dura en este territorio, lo cierto es que la expansión del islamismo afectó a todas las capas de la sociedad, sin perjuicio de que Salé y su gobierno lo emplearan como ariete dentro de la gigantesca red clientelar que se iba agrandando por momentos a la par que se generalizaba el descontento. En este sentido, la promoción, si se puede llamar así, del islamismo por las autoridades generó un peligroso efecto bumerán al ofrecer el catalizador perfecto para la expresión del descontento, especialmente entre la juventud. Ya se ha visto la revulsión religiosa que se vivió en el país a raíz de la primera guerra del Golfo, el cual tuvo su parangón durante y después de la segunda, en 2003. Antes, en 2001, cuando los EE UU invadieron Afganistán y lograron derribar el régimen talibán, además de matar o capturar a miembros relevantes de la cúpula de Al Qaeda, el antiamericanismo y la seducción por la yihad preconizada por Bin Laden a través de las pantallas de la popular cadena de televisión Al-Yazira –de capital catarí– se disparó en Yemen. Los jóvenes que marcharon a luchar en Afganistán y posteriormente en Irak gozaron de la simpatía de la mayoría de la población que, lejos de percibirlos como terroristas, veían en ellos a combatientes en defensa del islam, a semejanza de aquellos que marcharon a pelear contra los soviéticos en los años 80 del siglo XX[51].

48 MEDINA GUTIÉRREZ, F. (2018). *Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria* en *OASIS, 27, 91-111.* P. 94.

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

50 *Ibíd,* pp.211-9.

51 *Ibíd,* pp. 105-7.

El surgimiento del ISIS (Estado Islámico de Irak y Levante) a raíz de la insurgencia sunní a consecuencia de la invasión y posterior ocupación de este país por las tropas estadounidenses en 2003 añadió más leña al fuego. La escasa planificación de la posguerra y de la reconstrucción por parte de estadounidenses, británicos y sus aliados, junto con una política que a la larga se demostró desacertada para sus intereses de superponer a la mayoría chií en Irak y al resto de población sunní (que había nutrido, en gran medida, al régimen baazista de Sadam Huseín), otorgaron alas a la confluencia de dos fuerzas revolucionarias que, juntas, dieron origen al denominado Estado Islámico: el salafismo y el nacionalismo laico[52]. El caos propiciado por la negligencia de los ocupantes a la hora de negarse a prevenir los desórdenes públicos, sumado a un estado de anarquía tan paralizante como mortal, alentó a exbaazistas desmovilizados por las autoridades norteamericanas a aliarse con los extremistas sunníes y miembros de Al Qaeda más sanguinarios para generar un movimiento de «resistencia» contra la ocupación y de combate efectivo contra los invasores, así como contra las milicias chiíes en lo que pronto iba a convertirse en una sangrienta guerra civil. De entre los últimos pronto destacó la figura de Abu Musab al Zarqaui, convertido en emir de la organización terrorista en Irak. Figura en ascenso ante el aislamiento de Bin Laden, no dudó en aliarse con el excoronel perteneciente al Partido Baaz[53], Samir Abd Mohamed al Jlifawi, quien, con el nombre de Haji Bakr se convirtió en el estratega del ISIS, capaz de aunar en el mismo movimiento tanto a los salafistas como a marginados sunníes resentidos y deseosos de vengarse de los invasores, junto a otros antiguos oficiales de la dictadura que, aunque laicos y nacionalistas, se unieron a una nueva organización que sembraría el pánico por el territorio de Irak y Siria, e incluso más allá, siendo definitorio incluso en países en los que no llegó a implantarse físicamente del todo, como es el caso de Yemen[54].

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

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

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

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

de trabajo de sus cuadros políticos en ellas. Los miembros del ahora Estado Islámico desarrollaron una efectiva política de cooptación, convencimiento y adoctrinamiento en las cárceles iraquíes bajo la ocupación estadounidense de exmiembros del Baaz y de oficiales y cuadros militares del ejército que otrora había servido bajo la bandera del régimen de Sadam Huseín. Estos se integraron en las estructuras de mando de la nueva organización, dotándola de una efectividad paramilitar considerable. Se constata que fueron tres los factores principales que llevaron a antiguos efectivos de las fuerzas armadas iraquíes y a exmilitantes del Partido Baaz a confluir con los salafistas en el seno de una misma estructura: uno, los errores cometidos por las potencias ocupantes, que no fueron o no quisieron ser capaces de controlar el caos creciente que siguió a la conclusión de las operaciones militares tras la invasión de Irak y que criminalizaron a la minoría suní; dos, la desmovilización de las fuerzas armadas y de seguridad, que relegó a muchos cuadros instruidos a un rol de inacción alarmante, a lo que es preciso sumar la proscripción del Partido Baaz, y tres la labor desarrollada por los cuadros del Estado Islámico, que fue capaz de atraer a antiguos miembros del Baaz y de las fuerzas armadas y de seguridad, que optaron de esta manera por colaborar con los salafistas, facilitando su tránsito hacia la integración de una organización de nuevo cuño, ya en manos de Abu Bakr al-Bagdhadi[55].

Bin Laden, aunque saudí de nacimiento, tenía sangre yemení por parte de su padre, Mohammed Bin Laden, nacido en Hadramut y perteneciente a la tribu kinda. Una vez que el terrorista se enemistó con Arabia Saudí, planeó utilizar Yemen como centro de operaciones, si bien las negociaciones con las tribus locales en 1997 no dieron el fruto deseado, debiendo permanecer en Afganistán. Ello no supuso ni mucho menos que renunciara a emplear Yemen como teatro de operaciones, como demuestra el atentado contra el USS Cole en octubre del año 2000 en el puerto de Adén, teniendo como consecuencia fundamental que los estadounidenses no volverán a repostar en él. Sin embargo, el 11S lo cambió todo. La ola de antipatía hacia Estados Unidos unida al fervor religioso despertado en favor de los «resistentes» iraquíes provocó que no menos de 2 000 yemeníes acudieran al país para combatir en la insurgencia naciente. No sólo eso, sino que, de inmediato, Yemen se convirtió en un hervidero de grupos terroristas salafistas de entre los cuales el más importante, como se ha destacado, fue AQPA, nacido en 2009. Hasta el 11S, el régimen de Salé mantenía un pacto tácito con los grupos terroristas: hacía la vista gorda con sus operaciones contra terceros países si se abstenían de actuar contra su gobierno. Funcionó, hasta que el alineamiento con Washington en su «guerra contra el terrorismo» le obligó a tomar una acción política mucho más dura[56].

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

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

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

tares de Irak y Afganistán habían sido fallidas y que, en lo que al primer país se refiere, sólo había servido para desatar una guerra civil entre chiíes y sunníes, generar el embrión de un nuevo movimiento terrorista y, a fin de cuentas, decapitar a una potencia regional que pudiera hacer de contrapeso al Irán de los ayatolás, motivó que, de ahora en adelante, las intervenciones militares directas fueran sustituidas por las acciones «indirectas» protagonizadas por la CIA y otras organizaciones gubernamentales, por medio de la instrumentalización de ataques con drones. Actividades que el gobierno estadounidense llevaría a cabo en territorio yemení con el apoyo o, si acaso, la aquiescencia del Gobierno de Salé, cuya actitud fluctuó entre la permisividad y la restricción, especialmente motivado por las protestas de la población y por escándalos públicos como el que tuvo lugar a raíz de la masacre de al-Mayalah: en diciembre de 2009 los estadounidenses lanzaron bombas de racimo contra un supuesto objetivo identificado con AQPA que alcanzó, en realidad, a un campamento de beduinos, ocasionado la muerte de 41 personas, resultando muerto un solo terrorista. Todo ello contribuyó a forjar un descontento social que, junto con el resto de frentes abiertos, acabaría por explotarle en la cara al líder de Yemen[57].

Un descontento del que sería consecuencia el estallido, el 18 de junio de 2004, de la insurgencia hutí o primera guerra de Sada. Radicado en torno a Hussein Badreddin al-Houthi, líder del grupo Juventud Creyente, el movimiento recogió las reivindicaciones zaidíes a la vez que ponía en entredicho la autoridad de Salé, también zaidí pero perteneciente a una familia de menor relevancia que la hutí. En esencia, los hutíes insertaron su insurrección en tres vectores: el abandono por parte del Gobierno de la regiones montañosas del norte (donde operaban), su apoyo al salafismo y al islam sunní, y la cooperación con Estados Unidos; a los que cabe añadir un cuarto: la reacción generada por la apertura de hostilidades en Afganistán e Irak en el marco de la «guerra contra el terrorismo» estadounidense. La respuesta del gobierno no se hizo esperar y, aunque la escalada de tensiones fue en aumento por ambas partes, una vez iniciado el conflicto, aquél se abstuvo de emplear en él a tropas del ejército regular (aunque se llegaron a desplegar tropas marginales y mal equipadas), utilizando en su lugar mercenarios, combatientes de tribus norteñas afines al régimen e incluso milicianos sunníes salafistas. Lo que inicialmente comenzó como un conflicto de una naturaleza, podría decirse, a grandes rasgos «tribal», desembocó en una guerra abierta contra el régimen de Salé por parte de la insurgencia hutí, que provocó la intervención de Arabia Saudí por medio de una campaña de bombardeos pese a la advertencia de Irán de que se abstuviera de ello[58].

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

57 *Ibíd,* pp. 201-3.

58 *Ibíd,* pp. 203-8.

Irán de los ayatolás e incluso sus combatientes, que llegaron a realizar incursiones dentro del territorio saudí y a capturar prisioneros, utilizaron de manera habitual los colores de la bandera nacional iraní. Tanto es así que, una vez que el conflicto se «insertó» en la guerra civil generalizada que estalló en 2015 tras la Primavera Árabe de 2011, parece que claro que tanto Irán como su aliado chií libanés Hezbolá han apoyado y apoyan a la insurgencia hutí con instrucciones, entrenamiento de combatientes y envío de armas. En este sentido, la intervención de Irán en este conflicto ha sido menos espectacular y sonada que la saudí pero, sin embargo, ha servido para nutrir a una fuerza con una capacidad de combate de la suficiente envergadura como para poner en dificultades notables al gobierno (ahora de al-Hadi), así como a la coalición encabezada por Riad y apoyada por Estados Unidos, que a duras penas consigue ciertos avances en un territorio férreamente defendido y que dificulta enormemente el despliegue de la capacidad de combate de las fuerzas empleadas[59].

Al margen de los anteriores, el otro gran conflicto que enlazó con la Primavera Árabe de 2011 fue el generado por el descontento en el sur. Tras la unificación y, más aún, tras el fin de la guerra civil de 1994, el poder tribal zaidí se apresuró a borrar todos los vestigios burocráticos, socialistas y antitribales que antes habían sido promocionados por la política oficial de la dictadura comunista[60]. No se hizo sin acritud, y aspectos que la población valoraba positivamente –como, por ejemplo la igualdad entre hombres y mujeres y la mejora del estatus de estas últimas– fueron eliminados para implementar un modelo de sociedad de marcado carácter religioso, con todas las consecuencias. Aspecto este último especialmente inquietante en Yemen, un país en el cual la sujeción de las mujeres al marido es total y en el que la violencia doméstica, y especialmente la violencia sobre la mujer, es tolerada por el gobierno al considerarla como un asunto exclusivamente de «honra familiar». Tanto es así que el sexo es concebido como un «deber» hacia el marido que la mujer tiene que cumplir so pena de represalias, a menudo violentas[61].

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

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

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

61 *Ibíd,* pp. 146-54.

hizo con el liderazgo en las reclamaciones del sur agraviado. Aunque en sus compases iniciales careció de carácter secesionista, en el año 2009 experimentó una división que llevó a una facción del mismo a iniciar una lucha armada en las provincias de Lahij, Abyan y Al Dali, a la vez que la facción que se negó a ello hubo de hacer frente a su atomización en diversos grupos con agendas dispares e incluso contradictorias. La respuesta de Salé transitó entre la captación de los líderes de Al Hirak y la represión. No sólo eso, sino que, en una maniobra diplomática de dudosos resultados, trató de vincular la rebelión sureña al terrorismo islamista, lo que, a ojos de la población sureña, tan sólo consiguió fortalecer al movimiento y añadir nuevas legitimidades a la protesta[62].

Primavera Árabe y guerra civil

Teniendo claros estos antecedentes, el germen del conflicto actual nos retrotrae a las infructuosas negociaciones para una reforma constitucional entre el Congreso General del Pueblo (CGP) y el Encuentro Común (EC)[63], partido de gobierno y principal de la oposición respectivamente. El presidente Salé no cumplió los compromisos de reforma ni en 2006 ni en 2009, dando lugar a la situación de bloqueo político que agitó más las ya de por sí turbulentas aguas de la política yemení. La gota que colmó el vaso llegó en enero de 2011, cuando se anunció una iniciativa gubernamental para nombrar a Salé presidente vitalicio. Tenía sentido desde su punto de vista. La ingobernabilidad del país sólo podía combatirse por medio de la implantación de una lógica estatal que «pusiera en positivo» las relaciones más o menos sólidas de la vasta red clientelar que el presidente y su familia habían creado en torno a sí mismos, engrasada con una lógica autoritaria. Fallaron los cálculos y estas redes clientelares se revelaron más endebles de lo que en un principio se había supuesto. Pero dicha debilidad con todo no era suficiente para desalojarle del poder. En los últimos años las cosas habían cambiado. La estrategia dirigida a la oposición para su domesticación posterior ya no seguía resultando viable. A la vez, esta mecánica experimentaba fisuras cada vez más evidentes, de ahí la urgencia de apuntalar lo que aún quedaba[64]. El ímpetu que adquirieron las propuestas llevó al presidente a ceder aparentemente a las presiones de la oposición. Tanto un heterogéneo movimiento estudiantil como la antaño servil oposición, cada cual a su modo y según su agenda y fines, pusieron contra las cuerdas al gobierno. Las manifestaciones y movilizaciones se tornaron cada vez más violentas, en una escalada que las autoridades eran absolutamente incapaces de controlar, cuanto menos de encauzar. El divorcio

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

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

64 HAMAD ZAHORENO, L. (2011). *Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?* en *Relaciones Internacionales, n.º18.* Pp. 115 y ss.

progresivo entre el movimiento estudiantil y la oposición, sumado a los objetivos particulares y no por ello coincidentes con los de los anteriores de las diversas tribus, el movimiento secesionista del sur, los hutís al norte y los diversos grupos yihadistas presentes en el país (en cuya cúspide se situaba AQPA) complicaban aún más las cosas[65].

En la memoria colectiva aún perduraban la guerra civil de 1994 que enfrentó al gobierno con los secesionistas del sur, apoyados por el PSY[66], y la insurrección hutí que condujo, entre 2004 y 2010, a seis conflictos armados con aquel. El resultado de todo esto fue, como se ha visto con anterioridad, una fuerte polarización social y un resentimiento más grande entre el norte y el sur. No debe olvidarse en ningún momento que las frágiles bases nacionales de Yemen (en referencia a los difíciles equilibrios logrados por el presidente, a los que ya se ha aludido) se sostenían, además de en las premisas establecidas por Salé, entre acuerdo tácito entre shafís y zaidís, escuelas del sunismo y del chiísmo respectivamente, para superar el dualismo religioso e integrarse dentro de una entidad mayor. Por ello, el aumento de las tensiones sociales a las cuales había que añadir las religiosas convertía aquella Primavera Árabe en una auténtica bomba de relojería, por cuanto las causas del conflicto amenazan las bases fundacionales mismas del estado. Se constataba, pues, que este conflicto no era más que la continuación de los anteriores, simplemente que con un nuevo barniz y atizados tanto por los intereses de las superpotencias como por el conflicto latente entre Arabia Saudí e Irán (y, de manera soterrada, por un conflicto entre el primer país y Catar) por la hegemonía en Oriente Próximo[67].

La situación se descontrolaba por momentos y, aunque una coalición internacional encabezada por Arabia Saudí –siempre pendiente de su vecino del sur– y apoyada por EE UU propuso negociar un acuerdo, Salé no cedió. Tuvo que ser cuando sobrevivió a la explosión de una bomba que a punto estuvo de acabar con su vida cuando decidió exiliarse a Arabia Saudí y firmar una transición auspiciada por los estadounidenses que le ofrecieron, a cambio de su abandono de la presidencia, inmunidad ante la justicia para él y su familia, aunque se le permitió conservar el liderazgo de su partido, lo que no tardó en revelarse crucial[68]. En febrero de 2012, se celebraron unas elecciones a las que sólo concurrió un candidato, el vicepresidente de Salé, Abd Rabbuh Mansur Hadi, que obviamente las ganó. Se iniciaba así la segunda parte del plan, esto es, la celebración de elecciones y la redacción tanto de una constitución como de una nueva ley electoral. Las negociaciones se enquistaron hasta tal punto que, en febrero de 2014,

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

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

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

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

cuando estaba previsto el fin de la transición, aún no se había llegado a ningún acuerdo y el mandato de Hadi hubo de ser prolongado un año más[69].

En septiembre del mismo año, la insurgencia hutí reanudó el conflicto que había mantenido con el gobierno desde 2004 y ocupó la capital del país, Saná, suceso facilitado por las tropas leales a Salé, que desde su exilio en Arabia Saudí trataba de recuperar de nuevo el control. Esta peculiar «alianza», ejemplo de *realpolitik* por ambas partes implicadas, se opone tanto a los secesionistas del sur, como al Gobierno de Hadi y a los yihadistas. Este fue puesto bajo arresto domiciliario y los hutís comenzaron a crear un gobierno *de facto*[70]. Fue en estos momentos cuando se desplegó un avance que puso bajo su control prácticamente todo el oeste del país, llegando hasta la ciudad de Adén, la principal ciudad del sur y un importante puerto que abre las puertas al golfo del mismo nombre. En el transcurso de este avance se han enfrentado tanto a las tropas gubernamentales como a Al Hirak, reconvertido recientemente en el movimiento de Resistencia del Sur, que se compone a su vez de una serie de grupos independentistas que compiten en las zonas meridionales con los yihadistas, a pesar de que en ciertas coyunturas prefieren la alianza con ellos para combatir a los hutís y las fuerzas pro Salé. El yihadismo en Yemen está protagonizado, como se ha analizado ya, principalmente por AQPA, grupo formado por la unión en 2009 de las ramas saudita y yemení de Al Qaeda[71]; Ansar al-Sharía (AAS), grupo vinculado a Al Qaeda con fuerte apoyo en las zonas rurales[72], y, en menor medida, el ISIS que, no obstante, no es capaz de desplazar a AQPA en este escenario[73]. Es en estas que, en marzo de 2015, la coalición liderada por Arabia Saudí lanzó la Operación Tormenta Decisiva[74] en apoyo gubernamental, después de que el presidente Hadi consiguiese escapar de sus captores y llegar a Riad, la capital de la monarquía saudí. Esta campaña ha constado de brutales bombardeos que

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

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

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

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

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

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

no han respetado a la población civil y de una invasión terrestre[75]. A pesar del apoyo de EEUU y de Sudán, la coalición no logró su objetivo de doblegar a los hutís, aunque sí provocó que perdiesen terreno y abandonaran Adén. Es claro en estos momentos que las fuerzas gubernamentales son incapaces de imponerse incluso contando con el apoyo del partido Islah, que goza de una formidable influencia en diversas tribus sunníes enfrentadas a los hutís[76].

A pesar de lo anterior, la batalla por Adén supuso el punto de inflexión a partir del cual finalizó la extensión territorial de los hutís, debiendo ponerse a la defensiva a la vez que Egipto y Arabia Saudí iniciaron un bloqueo naval de su territorio con el apoyo de los Estados Unidos. Mientras tanto, en abril, aparecieron los primeros contingentes terrestres de la coalición al ponerse de manifiesto que la campaña de bombardeos aéreos, aunque indiscriminada, distó lo suficiente de alcanzar sus objetivos como para sopesar seriamente la incorporación de tropas sobre el terreno a la ofensiva. Tras una breve pausa, en la que se iniciaron negociaciones diplomáticas en el marco de la Operación Restaurar la Esperanza, aplaudidas por Irán, se relanzó de nuevo la ofensiva a la vez que se apretaba el cerco naval y estadounidenses y británicos endurecían sus campañas de ataques con drones sobre el ISIS y AQPA. Una vez, los avances fueron lentos y escasos en proporción a los medios desplegados: se ocuparon posiciones en Bab el-Mandeb y se avanzó hacia Taiz. Ya en 2016 se obtuvo el control de Marib, importante de cara a la producción petrolífera[77].

Con todo, 2017 se presentó como un año de extrema importancia. En primer lugar, debido a la extensión de una epidemia de cólera a causa de la escasez de agua potable, que dio al consumo de agua contaminada, con las consiguientes consecuencias. Además, la diarrea y el dengue se han extendido como la pólvora, a lo que ha contribuido sin duda la carencia de combustible e infraestructuras mínimas, incluida la falta de electricidad, lo que impide acondicionar adecuadamente los alojamientos. Los bombardeos masivos de la coalición, así como el bloqueo marítimo, han dificultado, igualmente, la llegada de ayuda humanitaria, por cuanto la destrucción ocasionada en edificios (relevante de cara a los hospitales) y en vías de comunicación bloquea su efectiva distribución[78]. Según Amnistía Internacional, apoyada en datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), más de 500 000 personas padecen cólera, con una mortandad ocasionada por esta enfermedad desde su detección en 2016 de casi 2 000 personas[79]. En segundo lugar, el comienzo del lanzamiento por parte de los hutís de

75 RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C. (2016). *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español.* Centre Delás d´estudis per la pau.

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

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

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

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

misiles balísticos contra objetivos «militares» dentro del territorio de Arabia Saudí. Como se ha visto con anterioridad, no es la primera vez que la insurgencia hutí no duda en operar dentro del territorio saudí. La diferencia en esta ocasión estriba en la frecuencia y en las causas: ante la pérdida de su capacidad ofensiva y con el objetivo de combatir la aplastante superioridad aérea de Riad. Ello ha impelido a los saudíes a lanzar una catarata de protestas contra Irán, acusada de estar detrás de la financiación y del apoyo a los hutís, consiguiendo acaparar la atención internacional y adquiriendo una credibilidad parcial que no ha dejado, en este aspecto, bien parada a Teherán[80].

Junto a todo esto y de capital importancia a la hora de analizar el estado actual de la insurgencia hutí y sus perspectivas de futuro, cabe hacer mención a la muerte del presidente Salé en diciembre de 2017, tras el enfrentamiento entre las fuerzas hutís y sus partidarios. Las razones del mismo se hallan en el aumento de las tensiones entre ambos grupos desde su inverosímil alianza al inicio del conflicto. Marcada por la necesidad, dicha alianza siempre se presentó incómoda para unos y para otros, viéndose salpicada por la opacidad, los conflictos y las maniobras diplomáticas semiindependientes por parte de cada facción[81]. Fue una de estas operaciones la que acabó por estallarle en la cara a Salé, que no pudo culminar con éxito su última estratagema política. Constatando el enquistamiento del conflicto, así como los avances lentos pero constantes de la coalición, la presencia de su hijo, como se vio, en Emiratos Árabes Unidos ofreció a Salé la oportunidad de jugar una última carta. Sabedor de que los emiratíes comenzaban a percibir a Hadi como una figura política amortizada, del cual recelaban dada su proximidad a partido islámico Islah, y de que los saudíes también albergaban sus dudas, decidió aprovechar la presencia de su hijo en la capital emiratí para tratar de buscar un acercamiento a la coalición. Con este propósito, anunció su intención de negociar con Riad aprovechando el fracaso del acercamiento de las fuerzas de la coalición a Saná, donde la posición del presidente era dominante. La reacción de los hutís no se hizo esperar y, tras un duro enfrentamiento armando en la capital, Salé fue eliminado y sus partidarios derrotados. Las consecuencias no se hicieron esperar: desapareció el único contrapeso efectivo al poder zaydí en las áreas bajo su control, lo que reforzó su poder hasta unos extremos casi absolutos. Pese a ello, se trató de una victoria pírrica, dado que produjo la deserción o el abandono de muchos de los apoyos que la insurgencia hutí mantenía precisamente por su alianza con Saleh, posibilitando un avance de las posiciones ganadas por la Coalición hasta el punto de amenazar Zabid a finales de 2018[82].

Las iniciativas de paz no parecen dar resultados tangibles, más allá de una serie de treguas más o menos irregulares, rotas al poco tiempo por unos u otros contendientes[83]. A pesar de ello, el 16 de febrero de 2020 se acordó un detallado plan de canje de

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

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

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

83 *Ibíd,* pp. 189-90.

prisioneros a gran escala, hecho de especial relevancia tras la violenta batalla de Hudayda. Donde sí ha habido avances en cuanto a la normalización de las relaciones es entre las fuerzas leales al Gobierno de Hadi y el Consejo de Transición del Sur (CTS) en un acuerdo auspiciado por Arabia Saudí para la formación de un gobierno conjunto y paritario norte-sur y la vuelta de este a Adén, de donde había sido expulsado en enero de 2018 por los rebeldes sureños en un virtual golpe de estado[84]. El Consejo de Transición del Sur se constituyó como un gobierno del sur independiente tanto de la insurgencia hutí como del gobierno del presidente Hadi, apoyado por Emiratos Árabes Unidos, en lo que se ha interpretado como una confrontación entre saudíes y emiratíes a causa de sus distintas agendas políticas en Yemen –como se verá con posterioridad– que no esconde un evidente interés de EAU por los territorios del sur de Yemen, a la par que continúa la «guerra de drones» británico-estadounidense contra AQPA y los restos del ISIS[85].

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

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

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

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

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

perpotencias es dudoso que llegasen a tolerar, como quedó claro tras la primera guerra del Golfo en 1990 y más tarde con la invasión de Irak en 2003, que anuló al régimen de Sadam Huseín precisamente como potencia regional capaz de hacerle frente de Irán e inquietar a Arabia Saudí[86]. Plenamente consciente de esto, Irán se ha rodeado de una serie de actores a los que financia y apoya, tales como los mismo hutís, Hezbolá en el Líbano, los sunníes palestinos de Hamás o las milicias chiíes en Irak, que se enfrentan en guerra civil contra la insurgencia sunní y el ISIS. Cuando decidió intervenir en Siria, sus objetivos estratégicos pasaban por tratar de evitar por todos los medios que la caída al-Ásad supusiera la imposición de un régimen cercano a o aliado con Turquía o Arabia Saudí. Perder este eslabón de la cadena supondría para la república de los ayatolás debilitar su presencia en el Líbano –y, con ello, su capacidad de ejercer presión sobre Israel– y, por extensión, en todo el Levante mediterráneo, una esfera de influencia que se presenta irrenunciable. A ello no ha sido ajeno la proyección que siempre ha tenido Irán de exportar su revolución allende fronteras. Paradójicamente, el conflicto en Siria se presenta para Irán tan irrenunciable como el de Yemen para Arabia Saudí, lo que se pone de manifiesto a la hora de valorar la intensidad de su intervención, cuyo protagonismo ha recaído sobre la Guardia de la Revolución Islámica, una suerte de policía política creada por Jomeiní en 1979 para eliminar la oposición a su régimen y atar en corto al ejército regular. A través de su propio cuerpo expedicionario, las fuerzas especiales Al-Quds, se ha desarrollado una protagónica participación en el conflicto, entrenando a las fuerzas regulares sirias y combatiendo junto a ellas. No sólo eso, sino que se ha procedido a la creación y adiestramiento de milicias prorrégimen que han combatido, además, junto a Hezbolá, que se ha implicado de lleno en la guerra a la par que Irán mantenía el flujo de armamento. Tal coste humano y económico ha puesto de manifiesto que Irán no aceptará otra cosa que la victoria completa de su aliado sirio, lo que, a la vista del desarrollo de las operaciones bélicas, parece más que probable[87].

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

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

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

de Riad, en un paralelismo inverso con respecto al apoyo que los ayatolás prestan a al-Ásad. Desde este punto de vista, y a diferencia de lo que sucede con el conflicto sirio, la intervención dura y abrumadora que Arabia Saudí ha llevado a cabo en Yemen ha generado un importante drenaje en recursos económicos, humanos y militares ante una perspectiva de victoria incierta. Ello ha debilitado notablemente la posición del Gobierno de Riad que, empantanado en el desarrollo de las operaciones bélicas, no puede permitirse renunciar, a su vez, a la intervención propiamente dicha, toda vez que ello debilitaría ostensiblemente su posición frente a Irán. Este último, dado el estado de cosas en los momentos presentes, tan sólo debe limitarse a proporcionar a los hutís el apoyo suficiente como para no ser aplastados por las fuerzas de la coalición, asegurándose de la prolongación de una guerra que agote los recursos saudíes más y más, y acreciente la divergencia de agendas diplomáticas entre ellos y Emiratos Árabes Unidos[88].

De perfil más bajo aún es la intervención de Rusia, que se ha abstenido de actuar directamente en el escenario, si bien invitó a Salé a instalar una base militar en territorio yemení. El papel de Rusia no ha ido desvinculado del apoyo a su aliado estratégico en la región, Irán[89]. A pesar de esto, el rol que actualmente juega Rusia en Oriente Próximo es mucho más complejo de lo que se pueda llegar a imaginar y está muy relacionado con causas endógenas. Recuérdese que, superadas las turbulencias ocasionadas por el desplome de la Unión Soviética, la diplomacia rusa se abrió al mundo occidental y no puso objeciones a los imperativos políticos de Washington y de las principales potencias europeas, lo que solo se alteró tras la ampliación de la OTAN de 1997, que se expandió hacia el este mediante la incorporación de Polonia, Hungría y la República Checa. Incluso, ya durante el Gobierno de Putin, se apoyó decididamente la «guerra contra el terrorismo» impulsada por los Estados Unidos y apenas se pusieron encima de la mesa objeciones de calibre ante la intervención en Irak en 2003. En esta tesitura, la diplomacia rusa esperó de la estadounidense (y de la «occidental» por extensión) que no se inmiscuyera en los conflictos postsoviéticos que emergieron en Georgia, Kirguizistán o Ucrania. Las relaciones empeoraron tras la intervención rusa en Ucrania en 2014, que enervó a los miembros de la OTAN del este de Europa, para mejorar levemente y estabilizarse tras el acceso a la Casa Blanca de Donald Trump. El apoyo a su candidatura dado por Rusia no está desvinculado del conflicto Sirio ni del juego de poderes en Oriente Próximo,[90] sabedores en Moscú de que el nuevo presidente ostenta un marcado perfil «aislacionista», reacio a intervenciones militares sobre el terreno y a aventuras en esta región[91].

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

89 *Ibíd,* p. 187.

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

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

¿Qué objetivos tiene Rusia en Oriente Próximo? La decisión en 2015 del Gobierno ruso de salir de lo que tradicionalmente había sido considerada como su esfera de influencia tras la desaparición de la Unión Soviética –el espacio postsoviético en el marco euroasiático– se ha materializado, principalmente, en la intervención militar en Siria en apoyo de al-Ásad. En lo que se ha tratado de una muestra más por parte de Rusia de ocupar su lugar natural como potencia heredera tanto del antiguo Imperio ruso como de la extinta URSS[92]. No se ha tratado de una actuación meramente diplomática o económica, sino de un despliegue militar completo por tierra, aire y mar. A diferencia de lo que sucedió en Afganistán, el coste humano se ha mitigado por medio de la utilización de contratistas privados para ejecutar determinadas operaciones, evitando así el descontento de su propia población. Se pueden vislumbrar dos objetivos inmediatos en esta campaña: el primero, obtener reconocimiento diplomático en el área ante la carencia de una estrategia clara de los Estados Unidos como de las demás potencias occidentales (objetivo que se ha revalorizado posteriormente en contraste con un liderazgo «emocional y errático» ofrecido por la actual administración Trump), y el segundo, poner a prueba los éxitos cosechados por la nueva reforma militar operada. Sin embargo, debido al nuevo papel ejercido por Moscú, y su decidida apuesta por la permanencia de al-Ásad en el poder, su responsabilidad en la reconstrucción siria tras el final del conflicto es insoslayable, algo a lo que tendrá que hacer frente una economía que no presenta precisamente los mejores números y que se basa casi exclusivamente en la exportación de hidrocarburos y materias primas. Aun teniendo esto en cuenta, el objetivo principal de Rusia en Oriente Próximo es probable que no sea otro que el de convertirse en un actor de peso y árbitro en las decisiones importantes que haya que tomar. El apoyo prestado al régimen sirio tan sólo pasa por ser una pieza más dentro de un tablero regional, que incluye colocarse en una posición de «parachoques» respecto a la escalada de tensiones entre Irán e Irak, así como desarrollar un juego de riesgos calculados con Turquía y su conflicto con los kurdos, habida cuenta de los repetidos acercamientos de Moscú a estos en más de una ocasión[93].

En Yemen, si bien inicialmente Rusia criticó la actuación de la coalición a la vez que llamaba la atención sobre la crisis humanitaria, posteriormente modificó su postura. Cierto es que se abstuvo de votar en la ONU las resoluciones que declaraban el embargo de armas a la insurgencia hutí, no lo es menos que en el año 2017 aceptó al embajador de Hadi tras haberlo rechazado anteriormente, muy posiblemente debido a los ofrecimientos realizados por Moscú de establecer una base militar en su territorio[94]. De ello cabe extraer que Rusia pretende, por un lado, apuntalar la posición de su aliado Irán en el escenario sin que ello suponga, a la vez, alterar sus relaciones con Arabia Saudí, especialmente en lo que supone a los acuerdos militares y petrolíferos,

92 FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2014). *Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal* en *La Razón Histórica,* n.º25 [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social. Pp. 145-8.

93 SUCHKOV, M.A. (2018). «La intervención rusa en Siria» en *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29. Pp. 52-6.

94 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit,* p. 105.

que se mantienen entre ambas potencias. Y, por otro, erigirse como un árbitro a tener en cuenta en la resolución del conflicto, labrándose un perfil de «tercero imparcial», preocupado fundamentalmente por solucionar la crisis humanitaria y sacando los colores a las consecuencias provocadas por la intervención de la coalición, especialmente las derivadas del bloqueo naval y de los bombardeos indiscriminados. La consolidación de los contactos y relaciones abiertos tras su intervención en los acontecimientos relevantes de Oriente Próximo colocan a Moscú en la posición de presentarse como un aval «no contaminado» de los acuerdos de paz. De ser esto así, su influencia no pasaría desapercibida para el resto de actores, más grandes o más pequeños, que con posterioridad hayan de manejarse con éxito en la región[95].

Otro actor que se disputa la hegemonía en Oriente Próximo es Turquía. Aunque su intervención no es directa en Yemen, su papel en la región es de suficiente envergadura como para condicionar las conductas del resto de las potencias, algo a lo que el conflicto yemení no ha sido ajeno. Desde que se descartó definitivamente la integración en la Unión Europea, Ankara volvió sus ojos a los territorios del antiguo Imperio otomano, con el propósito de recuperar su ascendente sobre este espacio[96]. No pudo, eso sí, escoger el momento preciso para su intervención, pues el estallido de las Primaveras Árabes hizo saltar por los aires casi todo el entramado de poder y de relaciones en la región, abriendo, claro, una ventana de oportunidad que el régimen turco quiso aprovechar.

Su particular modelo de «islamismo liberal» se percibió como una fórmula susceptible de ser trasplantada con mayores o menores variaciones a los países en los que se preveía que la revolución acarrearía un cambio sustancial de modelo político[97]. Piénsese que estas «primaveras» afectaron fundamentalmente a estados republicanos de importa nasserista o nacionalistas laicos socialistas como el encarnado por el partido Baaz en Siria, dejando intactas a las monarquías teocráticas del golfo Pérsico. Aquellas repúblicas autoritarias no se situaban muy lejos del republicanismo autoritario socializante encarnado por el kemalismo, razón por la cual el modelo turco podía ser un recambio factible a las dictaduras que ahora se veían comprometidas. A pesar del apoyo de Estados Unidos en esta aventura y el definitivo alineamiento diplomático de Ankara con la OTAN (recuérdese, pese a ser miembro, los gobiernos turcos se habían cuidado mucho de intervenciones exteriores y preocupado por forjar un perfil de «tercero amigable»), la intervención turca en la guerra civil de Libia en 2011 no se saldó con los resultados esperados, apenas tangibles, y sí con una pérdida de credibilidad importante dentro del mundo árabe, que cortocircuitó de manera importe toda la red de contactos apoyados por ese perfil aparentemente imparcial construido durante

95 SEREBROV, S. (2017). «Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios» en *Russian International Affairs Council,* n.º. 14, octubre 2017. Pp. 6-7.

96 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29. P. 48.

97 Véase ALBENTOSA VIDAL, J.A. (2017). *Turquía: autoritarismo, islamismo y 'neo-otomanismo'.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

tantos años. Por si fuera poco, se las ha tenido que ver diplomáticamente con Catar, importante aliado occidental y un rival no desdeñable en el área política del «islamismo capitalista» que deseaba exportar Ankara[98]. Sus juegos diplomáticos arrebataron a Turquía la iniciativa y la relegaron a un segundo plano dentro de una estrategia, quizás, no sopesada con claridad[99].

En Siria, la principal prioridad del presidente turco Erdogan ha sido neutralizar cualquier tentativa de creación de un estado independiente kurdo en el norte del país. Si inicialmente había acariciado la posibilidad de la caída de al-Ásad y su sustitución por un régimen árabe sunní cercano a los Hermanos Musulmanes –a los que apoya Turquía–, la intervención iraní y rusa en su sostén pronto le hizo descartar este objetivo. A su vez, el apoyo estadounidense a las fuerzas kurdas ha llevado a los turcos a dar un giro diplomático tendente al acercamiento a Moscú, una vez superado el incidente ocasionado por el derribo del avión ruso en 2015. Con su aquiescencia, Ankara ha podido llevar a cabo diferentes operaciones en Siria contra los kurdos (que han implicado, las más de las veces, el carácter de auténticas limpiezas étnicas) y contra el ISIS, a la vez que a nivel interno ha mantenido su enfrentamiento con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que sostiene una guerra de guerrillas en el Kurdistán turco contra el gobierno[100]. La presión, no obstante, que los turcos ejercen en Oriente Próximo, ha llevado tanto a Irán como a Arabia Saudí a apretar más fuerte en sus respectivos conflictos clave, entre ellos el de Yemen, aumentando aún más la determinación saudí de obtener la victoria en este escenario. Aunque los objetivos inmediatos de Ankara se han mantenido limitados, y los réditos diplomáticos de su intervención en Sira todavía están por cuantificar, no puede dudarse de que ha irrumpido con fuerza en el teatro de Oriente Próximo, adquiriendo un considerable peso diplomático que, aunque no se pone de manifiesto en los conflictos en los que no interviene (como el de Yemen), sí que es determinante a la hora de alterar los comportamientos de otras potencias regionales e incluso de las superpotencias, en un delicado equilibrio que pivota sobre tres eje principales con el conflicto kurdo como telón de fondo: la lucha por una esfera de influencia, la aproximación a Moscú y su pertenencia a la OTAN.

Pero el mayor protagonismo intervencionista lo han tenido desde luego Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Su interés en el conflicto ya se ha ido desgranando en gran medida a lo largo de este estudio. A pesar de lo cual, impera detenerse especialmente en él, si acaso para clarificar los puntos oscuros que pudieran haber quedado, dada la importancia capital que ambos actores juegan en Yemen en estos momentos. La escalada de la intervención saudí ha ido ligada al ascenso de Mohamed Bin Salmán,

98 Véase FERNÁNDEZ, L. (2005). «El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?» en *Revista UNISCI*, n.º 9.

99 VEIGA, F. (2019). *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa.* Pp. 575-7.

100 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29. Pp. 48-9.

heredero al trono y ministro de Defensa. Su visión geoestratégica pasa por hacer de Arabia Saudí una gran potencia más allá del ámbito regional, como llave entre Europa, África y Asia. Además de auparse como potencia inversora, Riad pretende hacer lo propio en el terreno militar para poner coto a la extensión de la influencia iraní, patente en el Líbano, Siria e Irak[101]. Ello dentro de una cosmovisión radicada en el rol autoasumido por Arabia Saudí como líder y protectora del mundo sunní. En coherencia con ello, la hostilidad entre el salafismo wahabí y el chiismo es absolutamente manifiesta. Y aún hay más: el temor crónico por parte del Gobierno de Riad de una sublevación de la minoría chií concentrada en el este del país, en los territorios dotados de las mayores reservas de petróleo y peligrosamente cerca de las fronteras marítimas con Teherán. Los saudíes han desarrollado una suerte de obsesión iraní que ha dotado a su política exterior de un ímpetu del que hasta el momento carecía, muestra de lo cual fue la cruda intervención en su satélite Baréin en 2011 para aplastar las revueltas chiíes que estallaron en su territorio. Dado que el grueso de la intervención en Yemen, que ha puesto de manifiesto importantes carencias en cuanto a recursos humanos militares se refiere, la actuación de los saudíes y de los emiratíes en Siria ha sido poco menos que testimonial. Más allá de ataques aéreos contra el ISIS principalmente en 2014 y del apoyo logístico y financiero al Ejército Libre Sirio y a grupos rebeldes antigubernamentales varios, poco han podido hacer estos dos actores para influir en un conflicto que, al menos desde 2015 con la intervención rusa, comenzó a decantarse a favor de al-Ásad. Con unos grupos rebeldes sunníes divididos y sin una coherencia unificada en su actuación, los resultados prácticos de dicha intervención no han aportado consecuencias muy positivas. A lo máximo que pueden aspirar Riad y Abu Dabi es a representar un papel de apoyo a los rebeldes en una hipotética mesa de negociación, si esta se produjera[102].

Aunque en Yemen se pretendió en los compases iniciales de la guerra una intervención indirecta, de apoyo más que de ejecución de operaciones militares desde el terreno, el devenir de la misma apuntó casi desde el primer momento a una escalada que no se ha dudado en bautizar como un auténtico «Vietnam saudí», aunque encuentra más parecido con la intervención del Egipto nasserista precisamente en Yemen durante el conflicto de 1962. Con todo, uno de los objetivos inmediatos de la operación (el control de las orillas de Bad el-Mandeb) parece haberse obtenido. Ello a costa de un desprestigio internacional en materia humanitaria que las ONG que operan en Yemen no han dejado en señalar. Como salta a la vista, el ascenso al poder de Bin Salmán parece depender de cómo marchen las cosas en Yemen y de su capacidad para mantener unida a la coalición que se enfrenta a los hutís[103]. Y no todo es fácil en su seno. Como se ha apuntado, Emiratos Árabes Unidos, a cuya cabeza se sitúa Mohamed bin Zayen, heredero del reino y, al igual que su homólogo saudí, ministro de Defensa, no

101 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 166-7.

102 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29. P. 48.

103 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 166-8.

comparte todos los objetivos de la agenda geoestratégica de Bin Salmán. Su actuación se conduce por una preocupación mucho mayor que la experimentada por los saudíes en lo que refiere al yihadismo y a la necesidad de combatirlos con efectividad, aunque ha apoyado activamente la intervención en Yemen como miembros de la coalición con tropas sobre el terreno y bombardeos en el seno de esta. Quien sí ha supuesto un dolor de cabeza mayor para Riad ha sido Catar que, como ya se ha tratado con anterioridad, mantiene una hoja de ruta diplomática autónoma, configurándose como un polo de la «guerra fría dentro de la Guerra Fría» que se libra en Oriente Próximo. Como el resto de miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, intervino en Yemen como miembro de la coalición pese a sus buenas relaciones con Irán, derivadas de la común explotación del yacimiento de gas natural de South Pars-North Dome. Pero, en 2017, Arabia Saudí y sus aliados (entre los que se halló el Gobierno de Hadi) cortaron relaciones con Catar, siendo expulsada de la coalición y forzándose al partido Islah a renunciar a sus vínculos con los Hermanos Musulmanes, apoyados como se sabe por Doha[104].

Mientras se recrudecía la guerra en Yemen, Bin Salmán no ha escatimado esfuerzos en la eliminación de la oposición interna a su ascenso, que se ha incrementado a resultas del enquistamiento del conflicto, el alto coste que supone para las arcas saudíes y el temor a una escalada aún mayor con Irán. El lanzamiento de un misil contra la misma Riad ha alarmado a importantes sectores de las élites políticas del país, debilitando en cierto grado la posición del heredero al trono. A ello hay que sumar escándalos como la fallida dimisión forzada del primer ministro del Líbano Saad Hariri, de origen saudí, o el asesinato del periodista opositor Yamal Jashogyi en el Consulado de Arabia Saudí en Turquía, que le han explotado en la cara al príncipe heredero. Lo que no le ha dejado más opción que apostar aún más fuerte por la derrota de lo hutís en Yemen, provocando una relajación en sus operaciones contra el terrorismo yihadista (lo que no es el caso de EAU) ante la irritación de Estados Unidos. Cabe concluir, en definitiva, que el futuro de Bin Salmán está unido, para bien o para mal, al de la guerra en Yemen, de cuyo resultado dependerá en gran medida su permanencia o no en el poder[105].

Estados Unidos ha sido, de lejos, el actor más errático e inconcreto de todos los que se han dado cita. Desde las fallidas intervenciones militares posteriores al 11S en Afganistán e Irak, Washington ha reducido su disposición al envío de tropas, prefiriendo un modelo de intervención indirecta por medio de financiación, entrenamiento de tropas y milicias, y el apoyo logístico, que tomó cuerpo bajo la Administración Obama. Rota la unipolaridad que se perfilaba durante los primeros años de la posguerra fría,[106] los estadounidenses han tenido que hacerse a la idea de que la extensión de su

104 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 174-6.

105 *Ibíd,* pp. 183-4.

106 ASTORGA GONZÁLEZ, L.F. (2012). *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

esfera de influencia en este escenario topa con actores impetuosos y se vuelve cada vez más problemática. Muestra de lo cual ha sido la persistencia del régimen de al-Ásad en Siria gracias al apoyo de Irán y Rusia, pese al interés inicial de Washington en derrocarle. La aparición del ISIS reordenó sus prioridades estratégicas, concentrándose desde entonces y hasta hoy en su eliminación[107].

Esta atención cuasiexclusiva en combatir el terrorismo yihadista ha visto su particular faceta en Yemen pues, aunque Estados Unidos ha firmado un contrato militar por valor de 110 000 millones de dólares con Arabia Saudí y apoya a la coalición, su intervención se ha hallado limitada en los contornos de la «guerra de drones» desarrollada en el país durante el mandato de Salé y desde antes de que comenzaran las hostilidades abiertas con plenitud en 2015. Los estadounidenses parecen haberse afanado en librar su guerra contra el terrorismo por medio de ataques por aviones-robot y asesinatos selectivos ejecutados por el Mando Conjunto de Operaciones Especiales (JSOC) y la CIA, que, desde sus inicios, ha desvirtuado su objetivo de ser una agencia de inteligencia para encargarse de efectuar ataques contra objetivos político-militares previamente asignados en otros Estados[108]. Las monarquías del golfo Pérsico apoyan estas operaciones a cambio de armas y entrenamiento por parte de Washington, hecho que ha generado una carrera armamentística en la región entre estos países. Lo que es indudable es que los Estados Unidos se hallan inmersos en un clima de repliegue estratégico en este teatro de operaciones, se materialice este o no de manera efectiva. La adquisición de la autosuficiencia en combustibles fósiles, de los que es país exportador, no convierte en descabellada la opción de un abandono progresivo de la presencia militar de Washington en Oriente Próximo asegurándose, eso sí, de no renunciar a dicha esfera de influencia a través de un aliado militar, Israel, y de un aliado político, Arabia Saudí y las monarquías petroleras del golfo Pérsico, a la vez que desplaza sus apetencias diplomáticas hacia el Sudeste Asiático, a donde progresivamente se traslada el eje económico mundial. Las consecuencias de esto son difíciles de cuantificar, pero no es aventurado suponer que ello abriría la puerta a que otra superpotencia hiciera presencia en la región, como por ejemplo China, cuyas ambiciones económicas en el escenario son claras[109].

Aunque la Unión Europea como tal ha estado prácticamente ausente en el conflicto de Yemen, no ha sido la tónica de algunas de las potencias que la componen o componían entonces, como Francia y el Reino Unido. La principal esperanza de la mayoría de los países en lo que supone a los conflictos que azotan Oriente Próximo es su finalización cuanto antes, independientemente del resultado, de manera que pueda regresar el ingente número de refugiados que ha se ha agolpado en las fronteras europeas

107 JORDÁN ENAMORADO, J (2018)., «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29. P. 50.

108 VEIGA, F *et al, op. cit,* pp.252-5.

109 FOJÓN, E. (2019). *La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana* en *Real Instituto Elcano.* Pp. 5-7.

tratando de huir de los horrores de la guerra[110]. Con todo, Francia aspira a convertirse en otro actor importante en la zona, acrecentando los lazos políticos y económicos existentes con Emiratos Árabes Unidos y realizando gestiones diplomáticas con Bin Salmán conducentes a rebajar la repercusión de los escándalos internacionales en los que recientemente se ha visto envuelta Riad[111].

Conclusiones

Yemen se ha convertido en una guerra olvidada y fuertemente internacionalizada, generadora de una de las mayores crisis humanitarias a las que se enfrenta ahora mismo el mundo. No se trata en realidad de un conflicto nuevo, sino más bien de una continuación de los conflictos anteriores, a cuyas causas se han añadido otras nuevas que han dado lugar a la ruptura de las hostilidades. Lo verdaderamente novedoso es el alcance del mismo, valoración que hay que realizar no tanto en función de su repercusión en la agenda internacional o de las grandes potencias, sino en relación al telón de fondo de la «guerra por delegación» en busca de la hegemonía en Oriente Próximo entre Arabia Saudí e Irán, y al fenómeno de una insurgencia como la hutí, que parte de una concepción tribal, descentralizada y sin unos objetivos definidos, y es capaz de «superar» la fase de mera insurgencia, ganarse unos apoyos que van más allá de las características de dotan al movimiento de identidad y generar una estructura estatal mínimamente coherente que le permite administrar un territorio y presentarse como una alternativa organizativa al gobierno contra el que se ha sublevado. Cuánto más si se atiende al hecho de que se trata de un grupo con un alcance, en términos relativos, menor o modesto, si se lo compara con los grupos yihadistas, bien engrasados por sus planteamientos «milenaristas», la propaganda y las alianzas con los semejantes que puedan formar. No se obvia que el apoyo externo de Irán y la alianza con las fuerzas militares partidarias de Salé, por no hablar ya de la incapacidad de gestión (y de unión) del gobierno del presidente Hadi son elementos de indudable importancia sin los cuales esta situación variaría notablemente. Pero es importante destacar que, incluso sometidos a la implacable campaña desatada por Arabia Saudí y sus aliados, los hutís han logrado mantener la mayoría del territorio conquistado durante las primeras ofensivas, lo que pone de manifiesto el acierto de ciertas tácticas empleadas por el grupo en el contexto en que se ve obligado a operar.

A día de hoy, el conflicto continúa estancado pese a los esfuerzos de la ONU. La atención de las potencias, grandes y medianas, no esconde el hecho de que se trata de un escenario secundario con respecto a Irak, Siria o Libia, razón por la cual tampoco existe una preocupación desmedida por poner fin a la guerra. Como ha señalado Amnistía Internacional en su *Informe 2017/2018* sobre la situación de los derechos huma-

110 JORDÁN ENAMORADO, J. (2018). «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio» en *Desperta Ferro. Contemporánea.* n.º 29. P. 50.

111 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 185-7.

nos en el mundo[112], el conflicto se destaca por una especial crueldad ejercida por todas las partes implicadas en la lucha, inclusive la utilización de niños soldado. Tal y como se están desarrollando conflictos similares con intereses múltiples en ellos, no parece que la resolución de este esté cercana. Al menos, mientras el interés por parte de otros Estados no sea lo suficientemente bajo como para dejar que cualquier bando se imponga sobre el resto antes o después, ni lo suficientemente alto como para acelerar el fin de las operaciones militares. Dada la naturaleza dispar de los grupos e intereses que aquí concurren, el agotamiento de las principales facciones mejor organizadas militarmente tampoco garantiza que pueda restablecerse la situación anterior al estallido de las hostilidades, ni que decir tiene la salvaguarda de la integridad territorial de Yemen en su conjunto con los mismos límites de preguerra.

Con un conflicto enquistado al que no parece que se le pueda hallar conclusión posible a corto plazo, sin la menor duda sirve para reflexionar sobre si las intervenciones de las potencias extranjeras en asuntos de esta índole, bajo el propósito anunciado de estabilizar la región, tratar de reducir las externalidades negativas y combatir el yihadismo, no sirven más que para prolongar indefinidamente estas luchas. Acaso quizás fuese más recomendable dejar que los asuntos internos de cada estado sigan su propio curso, y concentrarse en la lucha contra los grupos yihadistas y en proteger a la población civil de los efectos de las intervenciones militares, insurgencias u operaciones de contrainsurgencia.

Referencias bibliográficas

Bibliografía

AGUIRRE, M. (2006) *Yemen. Un viaje a la Arabia profunda en tiempos turbulentos.*

ALBENTOSA VIDAL, J.A. (2017). *Turquía: autoritarismo, islamismo y «neo-otomanismo».* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2018). *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo.* Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMIiMD-toW56AIVA9T-eCh2BMAbPEAAYASAAEgISQ_D_BwE

ASTORGA González, L.F. (2012). *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

AVILÉS FARRÉ, J. (2015). *El movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso* en *Colección: grupos extremistas de ideología radical y carácter violento.* Instituto Español de Estudios Estratégicos.

112 Amnistía Internacional.(2018). *Informe 2017/2018. La situación de los Derechos Humanos en el mundo.* Pp. 463-7.

BENRAAD, M. (2018). «El conflicto sirio. La persistencia de un régimen». *Desperta Ferro. Contemporánea.* N.º 29.

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

BLÉCUA, R. (2015). *Una revolución en la revolución: los Houthi y las nuevas relaciones de poder en Yemen.* Real Instituto Elcano.

CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA. GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL. (2015). «Yemen». *Serie Conflictos 2/2015.*

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES. (2015). *Actores y prospectiva del conflicto en Yemen: insurgencia chiita en el norte y movimiento secesionista en el sur.*

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

ESCOBAR STEMMANN, J.J. (2018). «Irak tras la caída del Daesh», *Cuadernos de Estrategia 196. Oriente medio tras el Califato.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

FERNÁNDEZ, L. (2005) «El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?», Revista *UNISCI,* n.º 9.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S. (2014). «Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal», *La Razón Histórica,* n.º25, [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social.

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

FOJÓN, E. (2019) «La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana». *Real Instituto Elcano.*

GARCÍA GUIDO, M. (2013). «Los dilemas organizativos de los movimientos insurgentes», *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, n.º 115.

HAMAD ZAHORENO, L. (2011). «Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?», *Relaciones Internacionales,* n.º 18.

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

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). (2016). *Cuadernos de Estrategia 180. Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional.*

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

JORDÁN ENAMORADO, J. (2011). «El terrorismo global una década después del 11S», *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global.* Instituto Español de Estudios Estratégicos.

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

MEDINA GUTIÉRREZ, F. (2018). «Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria». *OASIS, 27, 91-111.*

MUNDY, M. (2018). «The Strategies of Coalition in the Yemen War: Aerial bombardment and food war». *World Peace Foundation.*

NIETO, M. I. (2018). «Las relaciones Estados Unidos-Rusia en la era Trump», *Revista UNISCI,* n.º 48.

PEÑAS MORA, J. (1994). «El declinar del panarabismo». *Boletín de Información,* n.º 234. Ministerio de Defensa de España.

PONCE, A. (2016). *Yemen: una historia de violencia.* El Orden Mundial en el siglo XXI. Disponible en: http://elordenmundial.com/2016/03/18/yemen-una-historia-de-violencia/

PONTIJAS CALDERÓN, J.L. (2020). *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare).* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

PRIESTLAND, D. (2010). *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo.*

PRIETO, M.G, Y ESPINOSA, J. (2017). *La semilla del odio. De la invasión de Irak al surgimiento del Isis.*

RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C. (2016). *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español.* Centre Delás d´estudis per la pau.

ROGAN, E. (2015). *La caída de los otomanos. La Gran Guerra en Oriente Próximo.*

SARTO FERRERUELA, A. (2018). «Yemen: un conflicto sin final», *Cuadernos de Estrategia 196. Oriente medio tras el Califato.* Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

SEREBROV, S. (2017). «Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios». *Russian International Affairs Council,* n.º 14, octubre 2017.

SUCHKOV, M.A. (2018). «La intervención rusa en Siria». *Desperta Ferro. Contemporánea,* n.º 29.

SHARP, J.M. (2018). «Yemen: Civil War and Regional Intervention». *Congressional Research Service. 7-5700. www.crs.gov. R43960.*

TAIBO, C. (2017) *Historia de la Unión Soviética. De la revolución bolchevique a Gorbachov.*

VEGA FERNÁNDEZ, E (COORD.). (2010). *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro.*

VEIGA, F, HAMAD ZAHONERO, L Y GUTIÉRREZ DE TERÁN, I. (2014). *Yemen, La clave olvidada del mundo árabe. 1911-2011.*

VEIGA, F. (2019). *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa.*

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

VV.AA. (1991). *La Agencia EFE en el Golfo. La guerra en directo.*

Páginas web

AMNISTÍA INTERNACIONAL. https://www.es.amnesty.org/

BANCO MUNDIAL. https://www.worldbank.org/

EL ORDEN MUNDIAL (EOM). https://elordenmundial.com/

Documentales

AL AHMAD, S., *The Rise of the Houthis*, 2015.

Artículo recibido: 2 de abril de 2020.
Artículo aceptado: 9 de septiembre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Alfonso J. Iglesias Velasco
Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Madrid

Correo: alfonso.iglesias@uam.es

Raquel Jorge Ricart
Fulbright Fellow en la Elliott School of International Affairs, George Washington University. Máster en Políticas de Seguridad

Correo: raqueljorgericart@hotmail.com

El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea

Resumen

La consecución de una política industrial de defensa coordinada de los Estados miembros de la Unión Europea resulta imprescindible para lograr el objetivo de articular una auténtica Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). En los últimos años se ha venido tejiendo un sistema institucional y financiero orientado a poner en marcha dicha política industrial en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO) de diciembre de 2017. Con todo, este desarrollo debe preservar el principio de coherencia, que ha venido siendo considerado habitualmente como uno de los ejes vertebradores de los esfuerzos de la Unión Europea en su proceso de integración funcional. Esta contribución doctrinal pretende aportar claridad a los esfuerzos realizados para establecer las bases de una industria de defensa realmente europea, así como nuevas ventanas de oportunidad para el caso español.

Palabras clave

Unión Europea, industria de defensa, Política Común de Seguridad y Defensa, Cooperación Estructurada Permanente, principio de coherencia.

Citar este artículo:

IGLESIAS VELASCO A. J.; JORGE RICART, R. «El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 2020, número 16, pp. **157-220**

Introducción

La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (UE) está protagonizando en los últimos años una progresión acelerada y, a este respecto, resulta decisiva la cooperación y convergencia de las industrias nacionales en esta materia, tanto militares como civiles.

Este artículo explica el desarrollo experimentado por la citada Política de la UE, tanto en el marco de los sucesivos tratados y de los órganos e iniciativas surgidas en los últimos años como en el contexto de la articulación de proyectos comunes dirigidos a la coordinación de las industrias de los Estados miembros, con una referencia especial a España.

Ciertamente, la consolidación progresiva de una política industrial de defensa que sirva para garantizar la operatividad de la Unión Europea y la coordinación entre sus países participantes ha necesitado un prolongado período de tiempo y ha exigido superar múltiples reticencias orientadas a la preservación de las soberanías nacionales y su libertad de acción. Pero la evidencia de encontrarnos actualmente ante retos globales que afectan a todos los socios europeos (terrorismo, delincuencia transnacional, inmigración masiva y tráfico ilegal de personas, conflictos armados en la periferia, ciberataques, etc.) ha acabado convenciendo a los líderes nacionales de la necesidad de intensificar la cooperación industrial en el marco común de una política de seguridad y defensa coherente y eficaz.

Como veremos, el principio de coherencia —en este caso, en el marco de la política industrial de la defensa— se encuentra configurado como canon informador e interpretativo de las políticas, las acciones, los actos jurídicos y los procesos decisorios de las instituciones de la Unión Europea y de sus Estados miembros (art. 13.1 TUE)[1]. De esta manera, el principio de coherencia vertebra y articula la imprescindible armonización entre los ordenamientos comunitario y nacionales en muy diversas materias, como en el contexto de la industria de la defensa. Particularmente, el vigente Tratado de Lisboa incide en la necesidad de mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la UE y de estos y sus demás políticas, encomendándose al Consejo y a la Comisión cooperar para garantizar dicha coherencia, con la asistencia del Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (art. 21 TUE *in fine*)[2].

1 Así, por ejemplo, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad «velará por la coherencia de la acción exterior» (art. 18.4 TUE).

2 Los aportes bibliográficos han sido constantes en las últimas décadas. Véanse, por ejemplo, MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris, Institute for Security Studies-UEO 2001; MISSIROLI, A. «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196; GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41; REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult

El objetivo del presente trabajo es doble: por un lado, certificar si el proceso ha mantenido el exigible nivel de coherencia que era solemnemente manifestado en los tratados y declaraciones públicas de las autoridades de la UE; y, por otro lado, ofrecer al lector una panorámica tanto de los progresos alcanzados en la política industrial de defensa de la Unión, con sus fortalezas y sus debilidades, como de las oportunidades presentes para las compañías y proyectos españoles en este sector.

Consideraciones previas sobre el principio de coherencia

Puede considerarse que la coherencia es un principio estructural, sistémico y de aplicación general de la Unión Europea (como regla autoimpuesta de comportamiento), y como tal es recogido en el artículo 7 de su Tratado de Funcionamiento (TFUE): «La Unión velará por la coherencia entre sus diferentes políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos y observando el principio de atribución de competencias».

Pero el presente trabajo de investigación va a circunscribirse a estudiar dicho principio en el contexto de la acción exterior de la Unión, y más concretamente de su política industrial de defensa. Pues bien, puede señalarse que la aspiración a la coherencia (*consistency* en la versión inglesa de los Tratados de la UE) es común a las diversas áreas de la actividad internacional de la Unión Europea. La lógica que subyace a este empeño se explica por el objetivo *ad extra* de que la UE hable con una identidad propia en la comunidad internacional.

Pero la coherencia también resulta una necesidad *ad intra* si tenemos en cuenta la especial complejidad estructural y competencial de la UE: aunque el Tratado de Lisboa eliminó formalmente la estructura en tres pilares, no obstante, las competencias y los procesos de adopción de decisiones siguen siendo distintos en los diversos campos de la acción exterior de la Unión, además de tener que coordinarse con sus Estados miembros[3]. En este sentido, los métodos empleados a partir del Tratado de Lisboa han ido más allá de una mera coordinación intergubernamental, lo que puede verse tanto

Quest for More Consistency and Coherence». The *Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226; y GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Dh.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142. En particular, el principio de coherencia ha sido especialmente debatido en el ámbito de la política para el desarrollo: AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004; CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342; CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25; AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona, CIDOB 2018.

3 ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration.* 2017, vol. 44, n.º

en ámbitos materiales, como las sanciones y la gestión de crisis, como en el plano estructural con la consolidación de órganos similares a los ministerios nacionales de asuntos exteriores —el Alto Representante citado y un Servicio Europeo de Acción Exterior—[4].

A la hora de definir el término *coherencia* en derecho, puede entenderse como la ausencia de contradicciones —en sentido negativo— y también como la necesidad de coordinarse en las acciones —en sentido positivo—, aquí con el propósito de coordinar las actividades exteriores de la UE para conseguir que esta se exprese con una única voz[5]. De este modo, el principio de coherencia se configura en este marco como: «Co-ordinated, coherent behaviour based on agreement among the Union and its member states where comparable and compatible methods are used in pursuit of a single objective and result in an uncontradictory (foreign) policy»[6].

Asimismo, diversos autores han identificado tres tipos de coherencia que operan en diferentes planos: horizontal, vertical e institucional[7]. Por un lado, la coherencia horizontal significa que las diversas políticas emprendidas por la UE —con objetivos distintos— deben ser coherentes entre sí, en especial cuando conllevan implicaciones exteriores; la vertical implica que las políticas nacionales de los Estados miembros han de ser compatibles con las acordadas por la UE; y la coherencia institucional se refiere a que los dos conjuntos de instituciones, órganos y procedimientos (uno comunitario y otro intergubernamental) con los que la UE ha venido gestionando sus relaciones exteriores deben actuar de modo coordinado.

Siguiendo a Nuttall, el debate sobre la cuestión de la coherencia parte de tres presunciones erróneas[8]: en primer lugar, la coherencia es contemplada como un concepto

1, pp. 5-48; y PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.

4 Ibídem.

5 TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 212-217; DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999, p. 3; HERTOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review.* 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388; y ESTRADA CAÑAMARES, M. «'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford: Hart 2018, pp. 252-253.

6 KRENZLER, H-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner 1997, p. 134.

7 Véase NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch. ; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, p. 92 y ss.; y GAUTIER, P., *Op. cit.*; KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H., *Op. cit.*, pp. 133-151; y TIETJE, C. *Op. cit.*, pp. 224-233.

8 NUTTALL, S., *Op. cit.*, p. 92.

único, cuando es el nexo de diferentes problemas con soluciones no siempre compatibles; en segundo lugar, la coherencia siempre es vista como un valor positivo, pese a que puede resultar positivo mantener la distinción entre dos tipos diferentes de política exterior, una más parecida a la diplomacia clásica y otra más «estructural» y económica-comercial, más específica de la UE; en tercer lugar, se suele dar preferencia a las consideraciones de política exterior si surgen problemas de coherencia, cuando puede suceder que otorgar prioridad a los enfoques nacionales puede llevar a una solución más democrática.

La necesidad de lograr coherencia se hacía más acusada conforme crecía la estructura institucional y orgánica de la Unión Europea. La complicación es mayor porque estamos ante una organización internacional (no ante un Estado con un cerrado y único proceso de adopción de decisiones, y mecanismos precisos de arreglo de disputas). En la UE el proceso de adopción de decisiones es externo, en desarrollo y reflejo de las diferentes perspectivas sobre la gobernanza de la propia UE. Por eso, la búsqueda de la coherencia en sus políticas —y particularmente en su acción exterior— se ha convertido en una obsesión[9].

La evolución de la política de defensa de la Unión Europea

Es sabido que las Comunidades Europeas surgieron como un proyecto de concordia para superar los enfrentamientos bélicos anteriores entre países vecinos. Pese a la abortada iniciativa de la Comunidad Europea de Defensa de 1954, décadas después el final de la Guerra Fría y la guerra de los Balcanes concienciaron a los europeos de la necesidad de avanzar en materia de seguridad y defensa.

Hasta el Tratado de Maastricht de 1992, el antecedente convencional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se encontraba en la Cooperación Política Europea (CPE), procedimiento de cooperación intergubernamental institucionalizado

9 Hasta 16 cláusulas de los vigentes Tratados se refieren al concepto de coherencia. Véase ESTRADA CAÑAMARES, M., *Op. cit.*, p. 244 y ss. Así, por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad (de 2003) dedicaba todo un epígrafe a esta necesidad de ser más coherentes: «La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. […] Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. [...] La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. […] El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. […] Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. […] Hace falta mayor coherencia no solo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros. [...] También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos».

por el Acta Única Europea (AUE) de 1986 (título III, art. 30)[10], pero cuyo origen se remonta a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 1969, donde se solicitó a los ministros de asuntos exteriores un informe sobre cooperación en política exterior[11], que sería presentado y aprobado en Luxemburgo en 1970[12]. Dentro de la estructura de la Cooperación Política Europea, el órgano principal eran las reuniones de los ministros de asuntos exteriores, y a partir de ahí se institucionaliza un conjunto de órganos como el Comité Político, una Secretaría de la CPE y una «Red de Corresponsales Europeos» (COREU), compuesta por funcionarios de los ministerios nacionales de exteriores.

En esos años comienza a desarrollarse el concepto de coherencia en la política exterior europea, que aparece por primera vez de modo oficial en la Cumbre de París de diciembre de 1974[13], y ya se desarrolla en el Acta Única Europea, que indicaba lo siguiente:

> «Las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las políticas convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea deberán ser coherentes.
>
> La Presidencia y la Comisión, cada una según sus competencias propias, tendrán la especial misión de velar por la búsqueda y mantenimiento de dicha coherencia»[14].

10 El Acta Única Europea fue firmada por todos los Estados comunitarios en febrero de 1986, y entró en vigor el 1 de julio de 1987 (DOCE L 169, de 29 de junio de 1987).

11 «Comunicado final de la Conferencia de La Haya de 1969», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 1, pp. 12-17.

12 «Informe de los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros sobre los problemas de la unificación política (Informe de Luxemburgo) de 1970», *Boletín de las CC.EE.*, 1970, n.º 11, pp. 9-15. Años más tarde, el «Segundo informe sobre cooperación política europea en materia de política exterior» de Copenhague de 1973 (*Boletín de las CC.EE.*, 1973, n.º 9, pp. 14-21) articuló su estructura, definió sus líneas comunes y aplicó una diplomacia concertada. Véanse MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631; DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.

13 La Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la CEE —Cumbre de París—, en su Declaración General de 10 diciembre de 1974, señalaba lo siguiente:

Reconociendo la necesidad de un acercamiento global a los problemas internos que plantea la construcción europea, y a aquéllos con los cuales Europa se halla enfrentada en el exterior, los jefes de gobierno estiman que procede asegurar el desarrollo y la coherencia de conjunto de las actividades de las Comunidades y de los trabajos de la cooperación política […].

Con vistas a garantizar la coherencia de las actividades comunitarias y la continuidad del trabajo, los ministros de Asuntos Exteriores, reunidos en el Consejo de la Comunidad, actuarán como promotores y coordinadores […].

14 Artículo 30.5 AUE. Ya su preámbulo señalaba en uno de sus parágrafos: «Conscientes de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de

Era la primera vez que un tratado comunitario establecía la obligación de coherencia en la política exterior de la UE (entre las políticas comunitarias y la CPE), y además confería a la Presidencia y a la Comisión la responsabilidad de garantizar su cumplimiento.

En la Cooperación Política Europea del Acta Única, la cuestión de la seguridad se concebía como un modo de contribuir al «desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior» (art. 30.6.a AUE), pero se circunscribía la coordinación de las posiciones de los Estados miembros en este ámbito a los aspectos políticos y económicos de la seguridad —excluyéndose artificiosamente los demás aspectos—, y se asumía la posibilidad de que determinados Estados miembros desarrollaran una cooperación más estrecha «en el marco de la Unión Europea Occidental (UEO) y de la Alianza Atlántica» (art. 30.6.c AUE)[15].

En la práctica, el Acta Única estuvo vigente durante un período de tiempo especialmente turbulento —finales de los años ochenta y comienzo de los noventa del siglo xx—. Así, por ejemplo, ante el conflicto en la antigua Yugoslavia, la Comunidad Europea desarrolló múltiples esfuerzos de pacificación: ofreció sus buenos oficios y su mediación para resolver el conflicto; presionó a las partes para que aceptasen acuerdos de cese del fuego y el despliegue en la región de observadores de la Comunidad Europea; inauguró diversas conferencias internacionales con la presentación de planes de paz sobre Yugoslavia; estableció una Comisión de Arbitraje (Comisión Badinter) para resolver cuestiones jurídicas sobre la organización estatal de Yugoslavia, el reconocimiento internacional y las relaciones entre las repúblicas exyugoslavas; impuso sanciones sobre las repúblicas que no cooperaban en una solución pacífica; y decidió que Yugoslavia se estaba disolviendo, y por tanto procedió al reconocimiento de Eslovenia, Croacia y de Bosnia-Herzegovina. Asimismo, la Comunidad aplicó determinadas decisiones sancionadoras del Consejo de Seguridad contra terceros Estados en diferentes crisis[16].

La posterior Conferencia Intergubernamental para revisar el TCE, entre diciembre de 1990 y diciembre de 1991 adoptó el Tratado de la Unión Europea, firmado en

actuar con coherencia (cohesión) y solidaridad, con objeto de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia […]».

15 En este sentido, véanse CARDONA LLORÉNS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, p. 179; LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, p. 817; AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, p. 621.

16 Así fueron aprobados, por ejemplo, los Reglamentos (CEE) 2340/1990 y 3155/1990 (embargo contra Irak), 945/1992 (contra Libia) o 1432/1992 (contra la República Federal de Yugoslavia). Véase PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.

Maastricht el 7 de febrero de 1992 (TUE o Tratado de Maastricht)[17]. Este se asentaba en tres pilares, uno comunitario y otros dos de cooperación intergubernamental, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)[18] y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior. El TUE señalaba como uno de los objetivos de la Unión Europea «afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común» (artículo B), si bien la defensa en la PESC aparecía como un deseo de futuro, estaba relativamente institucionalizada en el marco de la UEO (art. J.4.2 TUE) y quedaba separada de las «acciones comunes» del artículo J.3 TUE.

Debemos tener en cuenta que el contexto del sistema internacional pos-Guerra Fría obligaba a la UE a consolidar la coherencia en sus actividades exteriores (al surgir una UE con una estructura en tres pilares). Algunos factores destacables eran el mayor desarrollo institucional y orgánico operado en la Unión, la necesaria asunción de la «seguridad» como ámbito de relevancia para la UE con el final de la Guerra Fría, la adopción de un número creciente de decisiones que no operaban únicamente dentro de uno de los pilares, la necesaria coordinación de los Estados miembros con organizaciones a ellos comunes como la OTAN o Naciones Unidas, la creciente regionalización de las actividades exteriores y la existencia de vínculos especiales que mantienen algunos de los Estados miembros con diversos países y regiones[19].

Debido a su interdependencia continua, el TUE regulaba conjuntamente la política exterior y la política común de seguridad, con varios objetivos genéricos entre los que se encuentra el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros (art. J.1.1 y 2 TUE). En buena medida, la PESC del TUE codificaba y mejoraba la práctica existente hasta ese momento, pero no transformaba el modelo de cooperación ya existente[20]. De hecho, la PESC se diferencia con claridad de las políticas comunitarias, y no cuenta con los instrumentos jurídicos de aquellas, como los reglamentos o las directivas, sino con otros mecanismos distintos —posiciones y acciones comunes—. Pero, si bien la PESC era un ámbito excluido del Derecho comunitario y distinto al de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, sin embargo sí que se establecían importantes e ineludibles conexiones entre ambos, conocidas como «puentes» o «pasarelas», tanto funcionales —pues la aplicación de las posiciones y acciones

17 Véanse ROBLES CARRILLO, M. A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997, pp. 92-105; BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995, p. 127 y ss.

18 Sobre el pilar de la PESC en el Tratado de Maastricht, pueden consultarse, entre otros, LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Op. cit.*, pp. 797-825; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.

19 DUKE, S., *Op. cit.*

20 Véase, *ad exemplum*, PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB 1994*, p. 131.

comunes puede exigir el ejercicio de competencias comunitarias— como orgánicas — con la instauración de un marco institucional único para toda la Unión Europea que garantice la coherencia y la continuidad de las acciones desarrolladas en los diversos pilares (artículo C TUE)— y presupuestarias —pues el presupuesto comunitario cubría los gastos administrativos de la PESC y, en caso de decisión unánime del Consejo, también los operativos (arts. J.11.2 TUE; y 199, párrafo 2, TCE)—[21].

En este sentido, se hacía un especial hincapié en consolidar el principio de coherencia en la acción exterior de la UE:

> «La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas»[22].

El sistema jurídico aplicable a los ámbitos no comunitarios de la Unión Europea —entre ellos la PESC— era el Derecho internacional público, al carecerse de un ordenamiento jurídico específico para esos ámbitos.

La naturaleza intergubernamental de la PESC se comprueba con facilidad en el predominio del principio de unanimidad en la adopción de decisiones, la falta de participación o de control político efectivo del Parlamento Europeo (art. J.7 TUE), o en la exclusión del control judicial del Tribunal de Justicia de las Comunidades con respecto a las disposiciones del título V (art. L TUE)[23]. La responsabilidad política de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la PESC recaía exclusivamente en el Consejo (art. J.1.4 TUE).

En el Tratado de Maastricht se establecen diversas técnicas para realizar los objetivos de la política exterior y de seguridad común: se preveía una cooperación sistemática entre los Estados miembros para el desarrollo de una política común a través de la información mutua y la concertación en el seno del Consejo (arts. J.1.3 y J.2.1 TUE); el Consejo podía definir una posición común cuando lo estimase oportuno, y los Estados miembros tenían que vigilar la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes de la Unión Europea, debiendo defenderlas en las organizaciones

21 REMIRO BROTÓNS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTÓNS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea.* Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-207.

22 Artículo C, segundo parágrafo, TUE. Véanse NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of "Consistency" under the Treaty on European Union». En: TWOMEY, P. M.; O'KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246; y TIETJE, C., *Op. cit.*, pp. 211-233.

23 WESSEL, R. A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999, pp. 216-217, que sin embargo concede algún limitado papel de supervisión a los parlamentos y los tribunales nacionales. Ibídem, pp. 230-234.

y las conferencias internacionales (art. J.2.2 y 3 TUE); además, se dispone el desarrollo gradual de acciones comunes «en los ámbitos en los que los Estados miembros tienen importantes intereses en común» (art. J.1.3 *in fine* TUE), y que supongan la aplicación de acciones operacionales.

En efecto, una novedad significativa de la PESC es la facultad del Consejo —que no obligación jurídica— de adoptar, en principio «por unanimidad», acciones comunes sobre una cuestión de política exterior y de seguridad, velando por la unidad, coherencia y eficacia de la actuación de la Unión (art. J.8.2 TUE). En esta no cabe aplicar la mayoría cualificada a las cuestiones de seguridad, sujetas a la regla general de la unanimidad (art. J.4.3 TUE).

De este modo, frente a la posición común, que supone la manifestación de la postura de la UE ante una determinada situación o conflicto, constituyendo así un ejemplo de diplomacia declarativa, la decisión de una acción común se configura como el instrumento supremo de la PESC. El Consejo Europeo aprobó en junio de 1992 un informe que establecía el primer conjunto de directrices generales para la acción común[24], reafirmando los principios de subsidiariedad, acervo comunitario, consistencia y los objetivos establecidos en el propio TUE. Desde entonces, se aprobaron por ejemplo acciones comunes sobre el envío de ayuda humanitaria a Bosnia-Herzegovina[25], el apoyo continuado a la Administración de Móstar por parte de la UE[26], la aplicación del plan de paz para Bosnia-Herzegovina[27], el apoyo al proceso electoral en ese país[28], etc.

Institucionalmente, el Consejo es la institución principal de la PESC, con la responsabilidad de realizar la política exterior de la Unión. La presidencia rotatoria del Consejo asume la representación de la Unión Europea en materia de la PESC y es la responsable de la ejecución de las acciones comunes (art. J.5.1, 2 y 3 TUE). Un Comi-

24 Véase el «Informe al Consejo Europeo de Lisboa sobre el probable desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común», de 25 de junio de 1992, aprobado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 26-27 de junio de 1992, en *Boletín de las CC.EE.*, 1992, n.º 6, punto 1.31, pp. 19-22.

25 Véanse, por ejemplo, las Decisiones del Consejo 93/603/PESC, de 8 de noviembre de 1993 (DOCE L 286, de 20 de noviembre de 1993, pp. 1-2); 93/729/PESC, de 20 de diciembre de 1993 (DOCE L 339, de 31 de diciembre de 1993, p. 3); 94/308/PESC, de 16 de mayo de 1994 (DOCE L 134, de 30 de mayo de 1994, p. 1); y 95/516/PESC, de 4 de diciembre de 1995 (DOCE L 298, de 11 de diciembre de 1995, p. 3).

26 *Ad exemplum*, las Decisiones del Consejo 94/790/PESC, de 12 de diciembre de 1994 (DOCE L 326, de 17 de diciembre de 1994, p. 2); 95/23/PESC, de 6 de febrero de 1995 (DOCE L 33, de 13 de febrero de 1995, p. 1); 95/552/PESC, de 19 de diciembre de 1995 (DOCE L 313, de 27 de diciembre de 1995, p. 1); Acción Común 96/442/PESC, de 15 de julio de 1996 (DOCE L 185, de 24 de julio de 1996, pp. 2-4); Acción Común 96/476/PESC, de 26 de julio de 1996 (DOCE L 195, de 6 de agosto de 1996, pp. 1-2).

27 A partir de la Decisión del Consejo 95/545/PESC, de 11 de diciembre de 1995 (DOCE L 309, de 21 de diciembre de 1995, p. 2).

28 Acción Común 96/406/PESC, de 10 de junio de 1996 (DOCE L 168, de 6 de julio de 1996, p. 1).

té Político (COPO), procedente de la CPE del Acta Única, supervisaría la situación, contribuiría a definir la PESC mediante dictámenes al Consejo, y vigilaría su ejecución (art. J.8.5 TUE); el COREPER (Comité de Representantes Permanentes de los Estados Miembros) continuaba como órgano preparador de los trabajos del Consejo[29]; y la Secretaría General del Consejo prestaba asistencia administrativa[30].

También la Comisión es habilitada por el Tratado de Maastricht —junto a los Estados miembros— para plantear al Consejo cuestiones y presentarle propuestas sobre cualquier cuestión relacionada con la PESC, además de contribuir a garantizar, junto con el Consejo, la coherencia entre la PESC y las relaciones exteriores de la Comunidad Europea, y contribuir a la representación de la UE en terceros países a través de sus representaciones internacionales y sus delegaciones en el exterior (arts. J.6, J.8.3 y J.9 TUE). En general, la Comisión se encontraba en la PESC en un nivel de igualdad con los Estados.

Por su parte, el Parlamento Europeo tenía un limitado control político en este pilar intergubernamental: derecho a ser informado regularmente por la Presidencia del Consejo y por la Comisión sobre el desarrollo de la PESC y a consultarle los aspectos principales y las opciones básicas; formular preguntas o recomendaciones al Consejo; y celebrar un debate sobre los progresos alcanzados (art. J.7 TUE)[31].

Sobre la financiación de la PESC, sus gastos administrativos correrían a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas —como manifestación del principio de unidad institucional—[32]; y en los gastos operativos por la ejecución de la PESC, el Consejo podía decidir por unanimidad que fueran sufragados con cargo al presupuesto comunitario, o declarar que tales gastos siguieran siendo abonados por los Estados miembros según la clave de reparto que eventualmente se estableciera (art. J.11.2 TUE)[33]. En realidad, el TUE permite vincular la estructura comunitaria a la ejecución de la PESC en dos ámbitos concretos: el presupuestario —como hemos visto— y las sanciones (art. 228 A TCE).

29 El artículo J.11.1 TUE disponía la aplicabilidad del artículo 151 TCE en la PESC.

30 Según la Declaración (n.º 28) de la CIG'92 relativa a las disposiciones prácticas en el ámbito de la PESC, la Secretaría de la Cooperación Política Europea se incorporó a la Secretaría General del Consejo como una división autónoma especial bajo la dirección del secretario general.

31 Sobre el control parlamentario de la PESC, véase, por ejemplo, COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 24-25.

32 Véanse el artículo J.11.2 TUE y el artículo 199 TCE. Véase ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESC». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 116 y 119.

33 Al poder incluirse los gastos en el presupuesto de la Comunidad Europea, quedaban expuestos al procedimiento comunitario y, por tanto, a la fiscalización y control del Tribunal de Cuentas, como se deduce de los artículos 188 A y 188 C del Tratado de la Comunidad Europea. MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, p. 24.

En cuanto a sus relaciones con otras organizaciones pertinentes, el Tratado de Maastricht disponía que la PESC abarcaría «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea» (art. J.4.1 TUE). Quedaban configurados tres ámbitos materiales distintos en la PESC en esta materia: la seguridad común, plenamente integrada en la PESC; la política de defensa común; y la defensa común, estos dos últimos como proyectos consecutivos de futuro. En realidad, son tres etapas del mismo proceso.

Las decisiones con repercusiones en el ámbito de la defensa no adoptan la forma de acciones comunes, sino que el Consejo de la Unión de forma unánime toma las decisiones necesarias para definir y ejecutar la PESC, que desarrollará y pondrá en práctica la Unión Europea Occidental (UEO). Esta organización «forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea», y esta le pide que «elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. J.4.2 TUE).

El TUE no llegaba a fijar el proceso de adopción de una política común de seguridad. En efecto, la defensa común en el Tratado de Maastricht se concibe como un objetivo, no obligatorio, sino deseable, a alcanzar cuando llegue a definirse una política de defensa común (art. J.4.1 TUE). El Tratado de Maastricht abre el proceso de integración de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea, aunque no todos los Estados miembros de la Unión Europea formaban parte de la UEO[34].

Además, en este título V del TUE se recogían algunas cautelas en materia de política de seguridad, como que:

> «La política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco» (art. J.4.4 TUE)[35].

34 Por eso, en la Conferencia Intergubernamental de 1992 en Maastricht los Estados miembros de ambas organizaciones formularon dos Declaraciones relativas a la UEO, y asimismo se animaba a los otros Estados miembros europeos de la OTAN a adquirir el estatuto de miembros asociados de la UEO, para así cumplir el objetivo de ir construyendo la UEO por etapas como componente defensivo de la Unión Europea para el desarrollo de una genuina identidad europea de seguridad y defensa, y como medio de fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza Atlántica. «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Reino Unido, que son miembros de la Unión Europea Occidental», parágrafos 1 y 2; y también la «Declaración de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido que son miembros de la UEO, así como miembros de la UE, sobre la función de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y con la Alianza Atlántica», puntos 1-4.

35 Esta disposición se refería de forma implícita a la situación particular de algunos Estados miembros —o que lo iban a ser en breve plazo— como Austria, Finlandia o Suecia con sus estatutos jurídicos de neutralidad, las posiciones matizadas en cuestiones de seguridad de Dinamarca e Irlanda, o el régimen especial de Francia y el Reino Unido en cuanto potencias nucleares.

Además, estas disposiciones sobre seguridad y defensa «no serán óbice al desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o varios Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título»[36].

Así se reconocía el carácter heterogéneo de cualquier sistema europeo de seguridad. Ahora bien, en la práctica posterior, el grado de cooperación alcanzado en materia de fuerzas multinacionales entre distintos Estados miembros —España incluida— llegó mucho más lejos que lo previsto de forma genérica en el artículo J.4.1 del Tratado de Maastricht.

Una novedad de la PESC consistía en atribuir al Consejo el poder de adoptar posiciones comunes por unanimidad, vinculantes para todos los Estados miembros de la UE. Un defecto era que las cláusulas de la PESC adolecían en el Tratado de Maastricht de una redacción muy compleja, ambigua e imprecisa en sus definiciones[37], lo que permitía a los Estados realizar las interpretaciones más favorables a sus intereses nacionales[38].

Desde la entrada en vigor del TUE, el Consejo desarrolló claramente la actividad normativa en materia de PESC, a partir de la determinación de sus ámbitos materiales en las orientaciones generales presentadas por el Consejo Europeo en sucesivas ocasiones (Consejos Europeos de Bruselas de 29 de octubre y 11 de diciembre de 1993, y de Corfú de 25 de junio de 1994[39]), prefiriéndose mayoritariamente la financiación comunitaria de los gastos operativos, por su mayor eficacia y rapidez[40].

Pero la aplicación del TUE no fue todo lo avanzada que se deseaba: había concitado excesivas expectativas para sus considerables inconsistencias y deficiencias, además de no dotarle de medios y recursos jurídicos, económicos o militares suficientes para materializarse en la práctica[41], por lo que se dedicaba a emitir muchas más declaraciones que decisiones[42]. Como mucho, la PESC estaba sirviendo para reforzar la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros de la UE. Además, la

36 Artículo J.4.5 TUE.

37 MARTÍN ARRIBAS, J. J., *Op. cit.*, p. 10.

38 No obstante, se trataba con todo de un «avanzado sistema de información, cooperación y concertación entre Estados soberanos sobre bases institucionales», que iba a condicionar y unificar las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la UE. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I., *Op. cit.*, pp. 795-796.

39 Véase *Boletín de las CC.EE.*, 1993, n.º 10, p. 8; ibídem, 1993, n.º 12, pp. 12-13; Boletín UE, 1994, n.º 6, pp. 16-18.

40 ROBLES CARRILLO, M. A., 1995, *Op. cit.*, p. 123.

41 Por ejemplo, véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común, junio de 1997 (PE. 260/312).

42 BARBÉ, E. en ídem (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000, pp.124-127; LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union

experiencia empírica del conflicto armado en la ex-Yugoslavia demostró la inoperancia de la CE/UE en la gestión de esa crisis pese a sus incesantes esfuerzos mediadores en las sucesivas conferencias negociadoras, el establecimiento y despliegue de una misión observadora en la región (la Misión de Observación de la Comunidad Europea [ECMM]), el desarrollo de algunas iniciativas de asistencia (la Fuerza Específica de la Comunidad Europea para Ayuda Humanitaria) y de gestión territorial temporal (la Administración de la Unión Europea en Móstar), o la consagración de los Estados miembros de la UE como los contribuyentes principales de personal a la operación de mantenimiento de paz de la ONU en la zona (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas [UNPROFOR]). La relegación de la Unión Europea a un segundo plano continuó en los Acuerdos de Paz de Dayton y en las posteriores fuerzas militares internacionales desplegadas en Bosnia-Herzegovina bajo la dirección y control de la Alianza Atlántica (IFOR y SFOR).

Por esas razones surgió la necesidad de revisar el Tratado de la Unión Europea con el fin de hacerlo más operativo y dinámico, y así se convocaría la Conferencia Intergubernamental de los representantes de los Estados miembros de 1996 (CIG'96), que daría lugar al Tratado de Ámsterdam —firmado en 1997 y en vigor en 1999—. El ámbito de la PESC —título V del TUE— se mantiene al igual que en Maastricht como ámbito de cooperación intergubernamental, pero son reformadas especialmente las disposiciones relativas a la defensa, sin perjuicio de que la PESC continuaría abarcando «todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común» (art. 17.1 TUE), lo que resultaba reiterativo.

El propósito del Tratado de Ámsterdam consistía en conseguir mejoras sensibles en la eficacia, coherencia, credibilidad y visibilidad de la PESC[43], gracias a los siguientes avances:

1. Mejor sistematización de los contenidos del título V, dedicado a la PESC.
2. Definición más precisa y mejor estructuración de los instrumentos de la PESC, tanto de sus principios y orientaciones generales, como la determinación del nuevo instrumento de las estrategias comunes en «ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común», «*incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa*» (arts.12 y 13.1 UE); la adopción de acciones comunes; la aprobación de posiciones comunes; y el fortalecimiento de una cooperación sistemática entre los Estados miembros[44].

européenne». En: AA. VV., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1155-1156.

43 REMIRO BROTÓNS, A. «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 80-85; BARBÉ, E. «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, p. 12 y ss.

44 CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002, pp. 65-77; ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson 2003, pp. 176-202.

El Consejo recomendará al Consejo Europeo las estrategias comunes y las aplicará, en particular a través de la adopción de acciones y posiciones comunes (art. 13.3 UE). Por un lado, las acciones comunes «se referirán a situaciones específicas en las que se considere necesaria una acción operativa de la Unión» y «serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción» (art. 14.1 y 3 UE); por otro lado, las posiciones comunes «definirán el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático» y «los Estados miembros velarán por la conformidad de sus políticas nacionales» con ellas (art. 15 UE).

3. Cierto avance en el proceso de adopción de decisiones del Consejo sobre la PESC. Si bien se mantenía la unanimidad como regla general (art. 23.1 UE), sin embargo eran admitidos ciertos mecanismos de flexibilización, como la abstención constructiva o la mayoría cualificada (salvo decisiones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, que siempre exigían unanimidad —si bien cabía la abstención constructiva—); y las cuestiones procedimentales serían decididas por el Consejo por mayoría simple de sus miembros (art. 23.3 UE).
4. Creación de una estructura orgánica y funcional específica para la PESC. La Presidencia asume la representación de la UE en materia de PESC, se responsabiliza de la ejecución de las decisiones adoptadas y cuenta con la asistencia del secretario general del Consejo, que, elegido por unanimidad por ese Consejo (art. 207.2 CE), «ejercerá las funciones de Alto Representante de la política exterior y de seguridad común» (art. 18 UE), contribuyendo en particular a «la formulación, preparación y puesta en práctica de las decisiones políticas y, cuando proceda […] dirigiendo el diálogo político con terceros» (art. 26 UE). Así, se personifica la PESC en el secretario general del Consejo, con el fin de dotarla de mayor visibilidad y coherencia.

   El Tratado de Ámsterdam recuerda la responsabilidad del Consejo y la Comisión en la garantía de la coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE, cooperando a tal fin y asegurando la realización de la misma (art. 3 UE). Con respecto a la Comisión, el texto convencional subraya la plena asociación de esta a los trabajos de la PESC (arts. 18.4 y 27 UE), y le otorga el derecho de iniciativa, compartido con los Estados miembros (art. 22.1 UE). En cuanto al Consejo, puede solicitar a la Comisión la presentación de propuestas adecuadas para garantizar la ejecución de una acción común (art. 14.4 UE); puede designar «un representante especial provisto de un mandato en relación con cuestiones políticas concretas» (art. 18.5 UE); y puede celebrar acuerdos con Estados y organizaciones internacionales para llevar la PESC a la práctica (art. 24 UE), que sin embargo no pueden suponer traspaso alguno de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea[45], y que además no serán vinculantes para el Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare la necesidad de ajustarse a su propio procedimiento constitucional interno. El secretario ge-

45 Cf. Declaración (n.º 4) sobre los artículos 24 y 38 del Tratado de la Unión Europea.

neral del Consejo y Alto Representante de la PESC iba a dirigir una novedosa Unidad de planificación de la política y de alerta rápida.
Por otro lado, el Parlamento Europeo seguía teniendo en Ámsterdam un papel secundario en este ámbito —como en el Tratado de Maastricht—, y las disposiciones de la PESC se mantenían fuera del control judicial del Tribunal de Justicia[46].

5. Incorporación al Tratado de Ámsterdam de las misiones recogidas en la Declaración de Petersberg del Consejo de la UEO de junio de 1992: misiones humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y otras en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz (art. 17.2 UE). Los Estados miembros mantenían su libertad discrecional para decidir si participan o no en esas misiones.
6. Una mayor comunitarización —y simplificación de los procedimientos— de la financiación de la PESC, pues como regla general no solo los gastos administrativos sino también los gastos operativos corren a cargo del presupuesto de las Comunidades Europeas, exceptuando los relativos a las citadas misiones *Petersberg* y los supuestos en que el Consejo decida otra cosa por unanimidad (art. 28.2, 3 y 4 UE)[47].
7. El Tratado de Ámsterdam regulaba las relaciones de la Unión Europea con la UEO y con la OTAN: por un lado, en cuanto a la UEO se preveía una posible fusión con la Unión Europea mediante una incorporación selectiva de competencias y funciones que anteriormente se encontraban en exclusiva en el seno de la UEO[48]. No obstante, ambas organizaciones mantenían en el marco del Tratado de Ámsterdam su propia subjetividad política y jurídica con una relación de asociación reforzada, en virtud de la cual la UEO ofrecía a la Unión Europea una cierta capacidad operativa y contribuía a la formula-

46 Art. 46 UE.

47 La financiación de la PESC fue organizada por un Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, firmado el 16 de julio de 1997 (DOCE C 286, de 22 de septiembre de 1997, pp. 80-81), y reemplazado por uno nuevo de 6 de mayo de 1999 (DOCE C 172, de 18 de junio de 1999, pp. 1-22).

48 Según el Tratado de Ámsterdam, la UEO sigue formando «parte integrante del desarrollo de la Unión», que por su lado «recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa» (art. 17.3, primer párrafo, UE), y además «proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa especialmente en el contexto» de «misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz» (art. 17.1 y 2 UE) —las operaciones *Petersberg*—, en cuyo caso «todos los Estados miembros de la Unión tendrán derecho a participar plenamente en dichas misiones» (incluidos los Estados no miembros de la UEO). Y la UEO seguía a la Unión en la «definición de los aspectos de defensa de la política exterior y de seguridad común», por lo que la Unión «fomentará relaciones institucionales más estrechas con la UEO con vistas a la posibilidad de la integración de la UEO en la Unión», en caso de decisión en ese sentido del Consejo Europeo (art. 17.1 UE). Véase también el Protocolo (n.º 1) sobre el artículo 17 del Tratado de la Unión Europea.

> ción de una doctrina europea de defensa: la UE se encargaba de la dirección y responsabilidad política en los ámbitos de seguridad y defensa, y la UEO de la preparación, organización y ejecución de las misiones militares.

Con respecto a la OTAN, se sigue respetando en Ámsterdam la primacía de la cobertura de la Alianza Atlántica para los Estados miembros que lo deseen, pues:

> «La política de la Unión [...] no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros *que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)* y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco»[49].

Además, el propio Tratado de Ámsterdam admite expresamente el posible desarrollo de cooperaciones reforzadas «entre dos o varios Estados miembros en el plano bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica», mientras no contravengan ni obstaculicen la cooperación establecida en la PESC[50].

En resumen, la Cooperación Política Europea del Acta Única era declarativa, reactiva y de comportamiento —no de resultado—, las decisiones se adoptaban por consenso, y se establecía una evidente separación entre el ordenamiento comunitario y la CPE, con deber de consulta únicamente en ámbitos de interés común, exceptuando la seguridad. En el Tratado de Maastricht, la PESC ya es ejecutiva mediante acciones y posiciones comunes, con una obligación de resultado y no solamente de comportamiento, y supera en parte la disparidad entre los terrenos comunitarios y de cooperación en política exterior. En el Tratado de Ámsterdam se limita, además, la regla de la unanimidad, se fortalece la unidad y coherencia, y se solidifica y expande la eficacia de la UE[51].

Pero en la práctica, la política exterior común durante años produjo una abundante práctica declarativa, pero poco operativa. La PESC no era realmente una política verdaderamente común, sino un procedimiento para tratar de crearla de forma gradual, manteniéndose la voluntad política de los Estados miembros como el criterio decisivo para conseguirla. En el ámbito de la seguridad común, el Tratado de Ámsterdam incorporaba como novedad la defensa de la integridad de la Unión (art. 11.1 UE), y por eso los asuntos con repercusiones en defensa quedaban incluidos dentro de los principios y las orientaciones generales de la PESC, a ser definidos por el Consejo Europeo (art. 13.1 UE). Las experiencias de Bosnia-Herzegovina y de Kosovo habían

49 Artículo 17.1, tercer párrafo, UE. La cursiva es del autor.

50 Artículo 17.4 UE. GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN, J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4, Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 166 y 168.

51 ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 92-93.

demostrado en los años noventa la incapacidad europea de desplegar de modo autónomo fuerzas militares, de manera que la UE se veía abocada a conseguir gradualmente una capacidad propia en materia de seguridad y defensa común si quería dar auténtica credibilidad a su política exterior[52].

Pero desde 1998 la evolución de la PESC se dirigió hacia la institucionalización gradual de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)[53], formalizándose en marzo de 1998 la Conferencia Europea de Jefes de Estado y de Gobierno, pese a ser una época de recortes presupuestarios nacionales de defensa de los Estados más relevantes de la Unión Europea.

Un primer paso vino dado por la Declaración conjunta franco-británica de Saint-Malo sobre defensa europea, de 4 de diciembre de 1998, que reconocía la necesidad de desarrollar una capacidad militar autónoma en la UE[54], y coincidía con una menor voluntad estadounidense en el sostenimiento del esfuerzo financiero preponderante de la seguridad europea.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 decidió incorporar la dimensión de la defensa común que supondría la incorporación de la UEO en el pilar de la Unión Europea correspondiente a la PESC, de forma que el Consejo (con la participación en su caso de los ministros de defensa) se encargaría del control político y la dirección estratégica de las operaciones de la UE. Así, este Consejo Europeo de Colonia aprobó una Declaración en la que exponía su intención de obtener los medios y las capacidades necesarias para poder asumir sus responsabilidades en seguridad y defensa, y dotar a la UE de una capacidad militar operacional en forma de fuerza de intervención rápida dedicada a ejecutar las misiones *Petersberg*, para lo que podría aprovecharse como núcleo el ya constituido Cuerpo de Ejército Europeo (Eurocuerpo)[55]. Así, se

52 AZNAR GÓMEZ, M. J., *Op. cit.*, pp. 619-638. El único precedente se encuentra en la Comunidad Europea de Defensa impulsada en los años cincuenta, pero que fracasó porque su tratado constitutivo no obtuvo la aprobación parlamentaria de Francia y esto frustró la convergencia militar en Europa durante décadas.

53 Véanse, por ejemplo, GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los "Acuerdos de Niza", la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, p. 13 y ss.; JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471; GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, p. 199 y ss.; VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001; ÁLVAREZ VERDUGO, M., *Op. cit.*; CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dykinson 2003, p. 93 y ss.; GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003, p. 59 y ss.

54 Véase su texto en el informe de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, «L'UEO et la défense européenne: au-delà d'Ámsterdam», documento 1636, de 15 de marzo de 1999, anexo, p. 30.

55 «Declaración sobre el refuerzo de la política europea común en materia de seguridad y de defensa», de 3 de junio de 1999. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Colonia

diseñaron diversas estructuras y organismos políticos y militares de los que debía disponer la Unión Europea en el desarrollo de las misiones *Petersberg*, que iban a ser aprobados y precisados por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999[56].

En primer lugar, dicho Consejo Europeo de Helsinki decidió el establecimiento de tres órganos para institucionalizar la Política Europea de Seguridad y Defensa: un Comité Político y de Seguridad (CPS), con sede permanente en Bruselas e integrado por representantes nacionales, al que se otorgaban competencias decisorias para ejercer el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis; un Comité Militar, compuesto por los Jefes nacionales del Estado Mayor de la Defensa, representados por sus delegados, para suministrar asesoramiento militar al CPS y dirección operacional; y un Estado Mayor Europeo, que aportaría los conocimientos técnicos militares para apoyar la Política Europea Común de Seguridad y Defensa, incluyendo la alerta temprana, la evaluación de la situación, la planificación estratégica y la conducción de las operaciones militares de la UE.

En segundo lugar, en ese Consejo Europeo de Helsinki la «Declaración del Milenio» incluyó la decisión de los Estados miembros de la UE de estar en condiciones de desplegar fuerzas militares en orden a integrar una Fuerza de Reacción Rápida Europea conjunta, de hasta 50°000 o 60°000 efectivos, con apoyo naval y aéreo para responsabilizarse de desarrollar en territorio europeo las denominadas «misiones *Petersberg*»[57]. No se trataría de una fuerza militar permanente, sino de un conjunto de unidades militares asignadas por cada Estado comunitario, preparadas y disponibles para operar cuando se las activara por medio del principio de la cooperación voluntaria, modalidad consistente en que cada país decide de forma discrecional su contribución a cada misión concreta. Tales medios y unidades estarían también disponibles para desarrollar misiones de la OTAN[58].

El Consejo de la UE decidió en febrero de 2000 poner parcialmente en marcha la estructura institucional aprobada en el Consejo Europeo de Helsinki[59]. Teniendo

en Boletín UE, 1999, n.º 6, punto I.58, pp. 35-36, que aprueba el informe de la Presidencia sobre el refuerzo de una política europea común de seguridad y defensa (doc. 8239/1/99 REV 1).

56 Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25-29, pp. 10-11.

57 Conclusiones de la Presidencia en el Consejo Europeo de Helsinki, 10-11 de diciembre de 1999, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para.28, pp. 10-11.

58 De hecho, la obtención de medios adecuados en esos ámbitos obligaba a la UE a concertar acuerdos con la OTAN para poder utilizar sus recursos. Véase el Consejo de Ministros de la UEO, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for Strengthening European Capabilities for Crisis Management Operations*, Luxemburgo, 23 de noviembre de 1999.

59 Así, véanse la Decisión del Consejo 2000/143/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 1), por la que se crea el Comité Político y de Seguridad provisional; la Decisión del Consejo 2000/144/PESC, también de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 2), que creaba el órgano militar provisional, compuesto por representantes de los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros, para asesorar en el ámbito militar

en cuenta que el proyecto de la PESD no solo es de naturaleza militar, iniciaron su labor otra serie de órganos integrados en la Unión Europea, como un Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis[60]; un Centro de Situación/Célula de crisis, establecido por el Alto Representante de la PESC[61]; o un mecanismo de coordinación en la Secretaría General del Consejo, que creó una base de datos sobre las capacidades de policía civil para obtener y compartir información[62].

Para completar el diseño de las capacidades operacionales de la UE y permitirle enfrentarse a todo tipo de crisis, el Consejo Europeo de Feira (Portugal) de junio de 2000 estableció el objetivo de contar con hasta 5000 agentes de policía preparados para su despliegue en 2003 en operaciones internacionales dirigidas a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, reconociendo como áreas prioritarias de actuación el fortalecimiento del Estado de derecho, el reforzamiento de la Administración Local y la protección civil y el salvamento de personas[63].

Además de medios y capacidades, una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa precisa un marco doctrinal y conceptual definido, con una clara determinación de los propósitos perseguidos y los principios reguladores: así, el Consejo Europeo adoptó en 2003 la «Estrategia Europea de Seguridad», en calidad de concepto estratégico para adoptar una visión comprehensiva sobre la seguridad y la defensa de Europa que permitiera identificar los objetivos estratégicos y la doctrina común de la Unión Europea[64], así como abordar mejor las amenazas y los retos mundiales mediante el empleo de medios e instrumentos apropiados[65]. Las propuestas concretas para

al Comité Político y de Seguridad y al Alto Representante de la PESC; y la Decisión del Consejo 2000/145/PESC, de 14 de febrero de 2000 (DOCE L 49, de 22 de febrero de 2000, p. 3), relativa a los expertos nacionales en el ámbito militar en comisión de servicios en la Secretaría General del Consejo durante el período provisional.

60 Decisión del Consejo 2000/354/PESC de 22 de mayo de 2000 (DOCE L 127, de 27 de mayo de 2000, p.1).

61 Esa dependencia fue concebida ante el Consejo Europeo de Helsinki —Conclusiones de la Presidencia de ese Consejo Europeo, en Boletín UE, 1999, n.º 12, punto I.9, para. 25, p. 10; y el informe de la Presidencia sobre la gestión no militar de crisis de la Unión Europea—.

62 Dicho mecanismo de coordinación había sido aprobado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 (anexo 2 del anexo IV —sección B— de las Conclusiones de la Presidencia, en Boletín UE, 1999, n.º 12, p. 29).

63 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Feira, Boletín UE, 2000, n.º 6, punto I.8, para. 11, p. 9.

64 Dichos objetivos estratégicos —definidos en la Estrategia de 2003— eran tres: garantizar la seguridad interior, contribuir al establecimiento de un entorno de seguridad para Europa y promover la defensa europea mediante una cooperación institucionalizada con un «multilateralismo eficaz».

65 Esta Estrategia Europea de Seguridad de 2003 seguía los parámetros de las estrategias nacionales de seguridad o defensa, pues en ella colaboraron los órganos pertinentes de los Estados miembros. Véanse las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003, Boletín UE, 2003, n.º 12, apartado 1.32, para. 83-86; y ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions

la aplicación de este concepto estratégico iban referidas a un multilateralismo eficaz centrado en Naciones Unidas, la lucha contra el terrorismo y estrategias regionales de conjunto para Oriente Medio y Bosnia-Herzegovina. Para determinar el régimen jurídico aplicable a las operaciones de la UE, sus Estados miembros celebraron un acuerdo relativo al estatuto del personal militar y civil destacado en las instituciones de la Unión, así como de los cuarteles generales, las fuerzas y el personal civil y militar (EU SOFA)[66], con una regulación muy similar a los acuerdos del mismo tipo concluidos por Naciones Unidas con diversos Estados en el marco de sus misiones de mantenimiento de la paz.

Puede suceder que a una operación determinada contribuyan algunos pero no todos los Estados miembros de la Unión Europea, junto con terceros Estados, y en esos casos resulta necesario el surgimiento de estructuras específicas, como por ejemplo el establecimiento en cada misión de un comité *ad hoc* para la dirección diaria de la operación. No obstante, la decisión de terminar una operación correspondería al Consejo de la UE, tras evacuar consultas con los Estados participantes en dicho comité.

Al precipitarse la absorción de las competencias de mantenimiento de la paz de la UEO por la Unión Europea —proceso concluido en diciembre de 2000—, esta entabló una relación formal con la OTAN, con un diálogo directo estratégico sobre zonas de alto riesgo entre órganos, grupos de trabajo y funcionarios de ambas instancias internacionales, y la celebración de diversos acuerdos —conocidos como «acuerdos de *Berlín Plus*»— para permitir el acceso a la UE de los recursos y capacidades colectivas atlánticas en operaciones dirigidas por la Unión Europea[67]. Sobre el terreno, la OTAN y la UE trabajaron conjuntamente desde 2001 para poner fin al conflicto de la república exyugoslava de Macedonia.

La siguiente versión del TUE fue el Tratado de Niza, de 2000, que efectuaba algunas reformas relevantes en la PESC con respecto al Tratado de Ámsterdam[68]:

for the EU military forces». En: GNESOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 82-84.

66 Este acuerdo fue firmado el 17 de noviembre de 2003 (DO C 321, de 31 de diciembre de 2003, pp. 6-16).

67 Acuerdo marco, a partir de la Declaración conjunta sobre la Identidad Europea de Seguridad y Defensa de 16 de diciembre de 2002; y acuerdo sobre seguridad de la información, de marzo de 2003. El Consejo de la UE había aprobado dicho acuerdo y autorizado a su presidente para firmarlo mediante su Decisión 2003/211/PESC, de 24 de febrero de 2003 (DO L 80, de 27 de marzo de 2003, pp. 35-38, con el texto del acuerdo). El mencionado acuerdo sustituyó a un previo acuerdo provisional de seguridad entre la Secretaría General del Consejo de la UE y la OTAN, formalizado mediante canje de notas de 26 de julio de 2000.

68 Véanse, por ejemplo, HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "*cumbre*" de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78; GONZÁLEZ ALONSO, L. N., *Op. cit.*, pp. 197-238; y JORGE URBINA, J., *Op. cit.*, pp. 439-471.

1. Desaparecían casi todas las referencias a la UEO en el TUE (art. 17 UE), como consecuencia de la integración de sus funciones de mantenimiento de paz y gestión de crisis en la UE.
2. Se afirmaba solemnemente que los acuerdos internacionales celebrados en el ámbito de la PESC serían vinculantes para las instituciones de la Unión (art. 24.6 UE Niza). Y si el acuerdo tiene como finalidad aplicar una acción común o una posición común, entonces el Consejo decidirá por mayoría cualificada (art. 24.3 UE Niza).
3. Quedaban expresamente incorporadas las cooperaciones reforzadas en la PESC, con la finalidad de defender los valores y servir los intereses de la Unión en su conjunto (art. 27 A.1 UE Niza)[69]. Tales cooperaciones reforzadas deberían respetar los principios, objetivos, orientaciones generales y coherencia de la PESC y solo se referirán a la aplicación de acciones o posiciones comunes, pero no a cuestiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa (art. 27 B UE Niza)[70]. Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada dirigirán una solicitud al Consejo, que la autorizará por mayoría cualificada, y cualquier Estado miembro puede participar en una cooperación reforzada ya establecida.
4. El Comité Político y de Seguridad, establecido por el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, fue incorporado al Tratado de la Unión Europea (art. 25 UE Niza), atrayendo para sí las funciones del Comité Político, e incorporando las suyas propias de ejercicio del control político y dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis desarrolladas bajo la autoridad y responsabilidad del Consejo. De hecho, en enero de 2001 quedarían establecidos de forma permanente el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor de la Unión Europea[71]. Y una Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y de Defensa, anexa al acta final de la Conferencia Intergubernamental, subrayaba como objetivo de la UE la rápida operatividad de tal Política.

En cuanto a la experiencia práctica de comienzos del siglo xxi, la Unión Europea acometió desde 2003 diversas operaciones encuadradas en su Política Europea/Común

69 Véanse MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 78-82; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.

70 Sobre la necesidad de conjugar coherencia, efectividad y flexibilidad en la PESC/PESD, véase MISSIROLI, A., «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.

71 Las sucesivas Decisiones del Consejo 2001/78/PESC, 2001/79/PESC y 2001/80/PESC establecían las formaciones permanentes del Comité Político y de Seguridad, del Comité Militar y del Estado Mayor de la Unión Europea (DOCE L 27, de 30 de enero de 2001, pp. 1-3, 4-6 y 7-11, respectivamente).

de Seguridad y Defensa, como en Bosnia-Herzegovina, República Democrática del Congo, Gaza, Georgia, Guinea-Bissau, Macedonia y en las costas de Somalia[72]. En esas operaciones se consolidó el protagonismo del Comité Político y de Seguridad, que asumía su control político y dirección estratégica bajo la responsabilidad del Consejo (art. 25, párrafo 3.º, UE Niza). Con el objetivo de financiar los costes comunes relativos a las operaciones militares de la UE en virtud de la Política Europea de Seguridad y Defensa, fue creado en 2004 el mecanismo Athena[73].

Estas misiones han venido simbolizando el progreso alcanzado por la UE para alcanzar una auténtica política europea de defensa, pero debe reconocerse que en general han sido misiones de baja intensidad, demostrativas de una capacidad operativa limitada, pues la Unión Europea no era capaz de acometer operaciones complejas ni simultáneas por sus graves carencias en el transporte aéreo estratégico o en las comunicaciones, lo que le llevaba a depender de los medios y capacidades de la OTAN, en una asociación estratégica.

Asimismo, la UE no se ha mostrado todavía capaz de asumir la responsabilidad de garantizar la paz y la estabilidad en Europa, y ha seguido dependiendo de la imprescindible asistencia militar estadounidense. De hecho, el conjunto de los presupuestos de defensa de todos los Estados miembros de la Unión Europea sigue siendo bastante menor que el de Estados Unidos, lo que constituye una demostración palpable de que Europa sigue confiando su propia seguridad en gran parte a la aportación militar norteamericana. Esta dependencia militar europea, que viene arrastrándose desde los años de la Guerra Fría, cuenta con la ventaja de poder contar con una seguridad suficiente a un precio reducido, pero con el doble inconveniente de no poseer capacidad autónoma de actuación y estar subordinado a otra potencia.

Al margen del marco institucional de la Unión Europea, se ha venido produciendo en las últimas décadas una reestructuración importante de las industrias relacionadas con la defensa, y estas empresas —enfrentadas a una creciente competencia de otras

72 GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682; y GARCÍA PÉREZ, R. «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE», en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.

73 El Consejo de la Unión Europea creó este mecanismo Athena por medio de la Decisión 2004/197/PESC del Consejo, de 23 de febrero de 2004 (DO L 63, de 28 de febrero de 2004, pp. 68-82). En ese mecanismo participan casi todos los Estados miembros de la UE salvo Dinamarca, que decidió no participar en los asuntos militares de la PESD. Actualmente su base jurídica se encuentra en la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015 (DO L 84, de 28 de marzo de 2015, pp. 39-63). Respecto al alcance de Athena, este mecanismo puede financiar los costes comunes de las operaciones militares de la UE, así como costes de carácter nacional —como alojamiento, combustible, transporte, infraestructura y costes similares de los contingentes nacionales—, si el Consejo así lo decide, normalmente a solicitud del comandante de la operación. Pero la realidad práctica es que la mayor parte de los costes de las misiones militares de la UE (hasta el 90°%) no son considerados como gastos comunes a ser financiados por el mecanismo Athena.

potencias económicas— venían demandando un mercado más abierto y eficiente para mejorar la competitividad. Al principio, los principales Estados miembros de la UE reaccionaron con varios acuerdos *ad hoc*[74].

Por fin, el Consejo Europeo aprobó el 17 de junio de 2004 el «Objetivo principal para 2010» —recién adoptado por el Consejo dos meses antes—, que establecía un nuevo objetivo para el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea, aprovechando el anterior «Objetivo» diseñado en Helsinki en 1999 —pero no alcanzado—, la experiencia de las primeras operaciones militares de la UE y la aportación doctrinal de la «Estrategia Europea de Seguridad» de 2003. Asimismo, se abogaba por una actuación liderada por los Estados miembros de la UE con mayor capacidad militar y económica, tal vez mediante un modelo de cooperación estructurada[75]. Pero subsistía una gran diferencia de ritmo entre el desarrollo del marco institucional en el seno de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y la puesta en marcha real de capacidades militares y civiles, lo que revelaba la carencia de una verdadera voluntad política en esta materia.

La política de seguridad y defensa desde el tratado de Lisboa

El vigente Tratado de Lisboa, de 2007 y en vigor desde 2009, otorga expresamente personalidad jurídica internacional única a la UE (art. 47 TUE), que refunda los tres pilares antes existentes y reduce los instrumentos convencionales a dos, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En ambos se refuerza la política exterior, pues el TUE dedica su título V a la acción exterior de la Unión —y en concreto a la PESC (arts. 21-46)— y el TFUE dedica a esta materia su Quinta Parte (arts. 205-222), que recoge las políticas antiguamente comunitarias con proyección exterior —como la política comercial común, la cooperación con terceros países, la ayuda humanitaria, los acuerdos internacionales o las relaciones con otros sujetos internacionales—.

En el plano institucional, para la política exterior el Tratado de Lisboa crea un puesto específico, el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que fusiona los anteriores cargos de Comisario de Relaciones Exteriores y de Alto Representante para la PESC, y que estudiaremos más adelante.

74 Como la Carta de Intenciones sobre la Industria de Defensa Europea (y su Acuerdo Marco), firmada por los ministros de Defensa de seis Estados miembros —Alemania, Francia, Italia, Suecia, Reino Unido y España— el 27 de julio de 2000, para facilitar la reestructuración industrial y promover la competitividad de la base tecnológica e industrial de la defensa europea; o la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR) —creada por Alemania, Francia, Italia y Reino Unido—, con el propósito de mejorar la gestión de los programas de cooperación sobre armamento.

75 FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.

El Tratado de Lisboa potencia en general la adopción de actos normativos por mayoría cualificada en el Consejo (y el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento se convierte en el procedimiento legislativo ordinario), pero mantiene la unanimidad como regla para adoptar decisiones en materias como las relaciones exteriores y defensa —incluida, en general, a la PESC y muy en especial la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)—. De hecho, las competencias de definición y aplicación de la PESC corresponden al Consejo Europeo y al Consejo por unanimidad (salvo que los tratados dispongan otra cosa)[76], y su ejecución corresponde al Alto Representante y a los Estados miembros[77].

El Tratado de Lisboa no confiere nuevos poderes o funciones a la Comisión ni al Parlamento Europeo, cuyo papel se sigue configurando como secundario[78]. Y la acción exterior sigue siendo un ámbito excluido de la jurisdicción del Tribunal de Justicia, aunque tiene competencia para revisar la legalidad formal de los actos adoptados y el control de legalidad de las decisiones del Consejo que establezcan medidas restrictivas a personas físicas o jurídicas[79].

Por tanto, la PESC sigue siendo un ámbito de cooperación intergubernamental, pues se rige por reglas y procedimientos específicos (con la exclusión expresa de actos legislativos)[80], y las instituciones de la Unión no actúan en ese ámbito del mismo modo que lo hacen en las políticas comunitarias.

En el ámbito de la PESC-PCSD, el Consejo —en su formación de Asuntos Exteriores, presidido por el Alto Representante— es la institución que tiene la competencia de decisión y gestión operativa, con control sobre los recursos empleados; elabora la acción exterior de la Unión (incluyendo las PESC y PCSD), atendiendo a los objetivos, orientaciones generales y líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y a las propuestas del Alto Representante; vela por la coherencia de la acción de la UE entre los distintos ámbitos de su acción exterior, y de estos con sus demás políticas, junto con la Comisión y el Alto Representante[81].

76 Artículos 26.1 y 2 TUE. Recordemos que el Consejo Europeo —reconocido formalmente como institución de la UE por el Tratado de Lisboa, pero sin funciones legislativas (arts. 13 y 15 TUE)— está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, su presidente y el presidente de la Comisión; y participará en sus trabajos el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Su presidente asume la representación exterior de la Unión en la PESC, sin perjuicio de las atribuciones del citado Alto Representante (art. 15.6 TUE).

77 Según el artículo 24.1, 2.º párrafo, del TUE, la PESC es definida y aplicada por el Consejo Europeo y el Consejo, «que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa», y es ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros. Véase también el artículo 22.1, 2.º párrafo, TUE.

78 Así lo reconoce la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental.

79 Artículo 275, párrafo 2.º, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

80 Artículo 24.1, 2.º párrafo, TUE.

81 Artículos 16.6, 18.4, 21.3 y 26.2 TUE.

El Tratado de la Unión Europea impone al Consejo y al Alto Representante la obligación de velar por el respeto de los Estados miembros a los principios de solidaridad, lealtad, coherencia e interés común en el ámbito de la PESC (incluida la PCSD), velando por la preservación de la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión[82].

La Política Europea de Seguridad y Defensa pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)[83], pero en el Tratado de Lisboa se recoge la misma literalidad antes expresada: «La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común»[84].

Y, de hecho, «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión», que «conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad»[85].

Así, la PCSD sigue formando parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) —y de la acción exterior de la Unión—, y ha de operar con sus mismos principios y objetivos[86], dentro de su estructura jurídica y bajo la autoridad del Alto Repre-

82 Artículos 24.3 y 26.2 TUE. Al respecto, el Tratado de Lisboa destaca la importancia de que la UE se mueva dentro del marco jurídico internacional, y así «la acción de la Unión en la escena internacional se basará […] en el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional», y a estos efectos «propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas» (art. 21.1 TUE). Asimismo, «la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales». Declaración n.º 13 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común.

83 El Tratado de Lisboa dedica disposiciones específicas para regular la Política Común de Seguridad y Defensa en sus artículos 42 a 46 TUE, y sus Protocolos n.º 10 y 11.

84 Artículo 24.1 TUE, y también el artículo 2.4 del TFUE.

85 Artículo 42.2 TUE.

86 Los principios de la acción exterior de la Unión se encuentran recogidos en el artículo 21.1 TUE: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad, el respeto del Derecho internacional —en especial los principios de la Carta de las Naciones Unidas— y la cooperación multilateral, en particular en el marco de las Naciones Unidas. Y en el apartado 2 de ese mismo artículo 21 se reafirman los objetivos a lograr en la definición y ejecución de sus políticas comunes y acciones en las relaciones internacionales, ya recogidos en el artículo 3.5 TUE para este ámbito: la defensa de sus valores e intereses fundamentales; la consolidación y respaldo de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho internacional; el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y la Carta de París; el apoyo al desarrollo sostenible, con la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza; la integración de todos los países en la economía mundial y el libre comercio internacional; la ayuda ante catástrofes naturales o

sentante. Eso sí, la PCSD añade el objetivo gradual de la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común (probablemente con unas Fuerzas Armadas comunes o nacionales integradas), cuando el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad y los Estados miembros adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales[87].

El Consejo y el Alto Representante se encargan de la definición de la PCSD. El Consejo adopta por unanimidad las decisiones sobre este ámbito (incluidas sobre las misiones) a propuesta del Alto Representante o a iniciativa de un Estado miembro[88]. Y la ejecución de esta Política le corresponde al Alto Representante como mandatario y con la supervisión del Consejo, o a algunos órganos dependientes de ellos[89].

De hecho, el Tratado de Lisboa confiere al Alto Representante una posición y funciones centrales en la PCSD (y en la PESC en general[90]). En el plano orgánico, es integrante de todas las instituciones relevantes en materia de acción exterior de la UE y, por supuesto de su política de defensa y seguridad: es el presidente del Consejo de Asuntos Exteriores (compuesto por los ministros de asuntos exteriores de los Estados miembros), uno de los vicepresidentes de la Comisión (controlando así el presupuesto de esta institución de la UE en política exterior y cooperación), y participa en las reuniones del Consejo Europeo, además de dirigir el Servicio Europeo de Acción Exterior[91].

Y en el plano funcional, además de los mandatos esenciales de presentar propuestas sobre la PCSD y encargarse de su ejecución —para lo que coordina a los ministros de Exteriores y Defensa desde el Consejo de Asuntos Exteriores—, se le encomiendan muchas otras funciones: mediar si un Estado tiene dificultades severas para asumir un compromiso europeo; proponer los representantes especiales nombrados por el Consejo para asuntos conectados con la defensa; evacuar consultas periódicas con el

humanas; y la promoción de un sistema internacional basado en la cooperación multilateral sólida y la buena gobernanza mundial.

87 Artículos 24.1 y 42.2 TUE.

88 Artículo 42.4 TUE.

89 Artículos 18, 24.1 y 26.3 TUE.

90 De hecho, el artículo 18.2 TUE señala expresamente que el Alto Representante está al frente de la política exterior y de seguridad común de la UE.

91 Ahora bien, para evitar los resquemores de ciertos Estados miembros, la Declaración n.º 14 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental, relativa a la política exterior y de seguridad común, subraya «que las disposiciones referentes a la política exterior y de seguridad común, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y al servicio europeo de acción exterior, no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas».

Parlamento Europeo sobre los aspectos principales de la PCSD; proponer la modalidad de financiación de las misiones europeas en este ámbito; dirigir, en nombre de la UE, el diálogo con terceros Estados y organizaciones internacionales en estas materias, coordinando las posiciones de los Estados miembros y negociando y concluyendo —en su caso— tratados internacionales en nombre y previo mandato del Consejo; y expresar la posición europea ante ellos, incluyendo el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[92].

En cuanto a la estructura orgánica específica en el ámbito de la PESC-PCSD, el Tratado de Lisboa crea o mantiene un organigrama amplio: por una parte, el Comité Político y de Seguridad tiene la función general de seguir la situación internacional y contribuir a definir la política mediante dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de este, del Alto Representante o por propia iniciativa. Asimismo, supervisa la ejecución de las políticas acordadas —sin perjuicio de las competencias del Alto Representante— y sigue ejerciendo el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis bajo la responsabilidad del Consejo y del Alto Representante[93].

Por su parte, la Agencia Europea de Defensa —creada en 2004 como agencia intergubernamental del Consejo de la UE con la misión de apoyar a dicho Consejo y a los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar las capacidades de defensa de la Unión en el ámbito de la gestión de crisis y respaldar la Política Europea de Seguridad y Defensa[94]— fue reorientada para fomentar la cooperación permanente entre los Estados miembros en el avance progresivo de sus capacidades militares, incluyendo la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico, la producción y adquisición de armamento, etc. Para ello, esta agencia se encarga de determinar las necesidades operativas, promover medidas para satisfacerlas, contribuir a definir y aplicar medidas para consolidar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, y asistir al Consejo en la evaluación de los resultados alcanzados[95]. El cumplimiento de sus funciones

92 Artículo 34.2 TUE: «Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de este pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión».

93 Artículos 38 y 43.2 TUE, como ya indicaba el artículo 25 del Tratado de Niza.

94 Esta agencia se creó en virtud de la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa (DO L 245, de 17 de julio de 2004, pp. 17-28). Véase también la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015, por la que se determinan el estatuto, la sede y la forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Defensa (DO L 266, de 13 de octubre de 2015, pp. 55-74). Ya en 2002, el Parlamento Europeo había pedido la creación de una Agencia Europea de Armamento y la normalización en el sector de la defensa —Resolución P5_TA(2002)0172 sobre la industria europea de defensa, de 10 de abril de 2002 (DO C 127 E, de 29 de mayo de 2003, pp. 582-584)—.

95 Art. 42.3 TUE. Su nombre oficial es «Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento». Véase PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.).

está basado en la cooperación intergubernamental, para aprovechar las sinergias de las industrias militares de los Estados participantes en ella (todos excepto Dinamarca) y, así, armonizar los medios productivos y tecnológicos nacionales mediante una distribución funcional del proceso productivo que rentabilice las inversiones —públicas y privadas— y favorezca la formación de economías de escala[96]. Por tanto, actúa sobre todo como catalizador de esa cooperación interestatal.

Ciertamente, la capacidad de la Unión Europea en materia de política de industria de defensa puede encontrar cierto acomodo en el TFUE, pues la base jurídica de la política industrial de la UE se encuentra en su artículo 173, con el objetivo de mejorar la competitividad de la industria de la Unión. También se fundamenta en su artículo 352.1 como cláusula de carácter general, que se aplica cuando «se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por estos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto»; es decir, para cubrir una imprevisión competencial[97]. Eso sí, debe tenerse en cuenta la existencia de varias disposiciones restrictivas en este ámbito: este artículo no puede «servir de base para alcanzar objetivos del ámbito de la política exterior y de seguridad común y todo acto adoptado de conformidad con el presente artículo respetará los límites fijados en el párrafo segundo del artículo 40 del Tratado de la Unión Europea»[98]; y «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra»[99].

Por otro lado, el Servicio Europeo de Acción Exterior —previsto en el Tratado de Lisboa y creado en 2010[100]— es el órgano principal de la UE para sus relaciones internacionales en todas las políticas de la Unión con una dimensión exterior —PCSD incluida— (aunque la dirección de las mismas sigue correspondiendo a las instituciones pertinentes), e incorpora los principales órganos de la política de defensa de la UE, como el Comité Político y de Seguridad, el Comité Militar, el Estado Mayor o

La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea. Cizur Menor: Aranzadi 2008.

96 Artículo 45 TUE.

97 LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (coords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, p. 86; y VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 5-6.

98 Artículo 352.4 TFUE.

99 Artículo 346.1.b TFUE.

100 Artículo 27.3 TUE. Este servicio fue creado por el Consejo mediante su Decisión 2010/427, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201, de 3 de agosto de 2010, p. 30).

el Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia[101]. El Servicio está dirigido por el Alto Representante y es el primero de naturaleza multinacional, compuesto por funcionarios procedentes de diversas instituciones de la Unión (Comisión Europea, Secretaría General del Consejo) y de servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros.

También se encuentran otras dos entidades de la UE en este ámbito: en primer lugar, el Instituto de Estudios de Seguridad, agencia procedente de la UEO, con el objetivo de fomentar una cultura europea común de seguridad y defensa[102]; en segundo lugar, la Escuela de Seguridad y Defensa funciona como red de instituciones académicas en el ámbito de la PCSD, para poner en común los procesos nacionales de formación de los Estados miembros y orientarlos hacia una convergencia progresiva.

El Tratado de Lisboa dispone la solidaridad mutua y la defensa colectiva entre los Estados miembros: por un lado, el TFUE cuenta expresamente con una cláusula de «solidaridad»: «Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia», y «La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, por ejemplo para prevenir una amenaza terrorista»[103].

Por otro lado, «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas […] sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros» y recordando que «los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta»[104].

101 Como ya se ha explicado, el Estado Mayor se encarga de la evaluación y seguimiento de situaciones, la emisión de alertas tempranas en el ámbito militar y de defensa, la planificación estratégica y la supervisión de los aspectos militares de las misiones exteriores de seguridad y defensa de la UE; tiene una composición civil y militar, con expertos y representantes de las fuerzas armadas/ministerios de Defensa de los Estados miembros y funcionarios del Consejo de la UE. Por su parte, el actual Centro de Inteligencia y de Situación de la UE (EU INTCEN) constituye el servicio de información del Alto Representante, sus funciones se refieren a la PESC-PCSD y en él cooperan los servicios nacionales de inteligencia de los Estados miembros participantes en la PCSD.

102 Las funciones residuales de la Unión Europea Occidental (UEO), organización extinguida en 2011, fueron absorbidas por la UE a través de la Agencia Europea de Defensa.

103 Artículo 222.2 y 1 TFUE. Como indica el artículo 222.3 TFUE, una Decisión del Consejo definirá las modalidades de aplicación de dicha cláusula de solidaridad, y si dicha Decisión tiene repercusiones en el ámbito de la defensa, el Consejo se pronunciará por unanimidad, de conformidad con el artículo 31.1 TUE.

104 Artículo 42.7 TUE.

El TUE establece un mecanismo novedoso, la «cooperación estructurada permanente», mediante la cual los Estados miembros con los criterios más elevados de capacidades militares y que tengan los compromisos más vinculantes para realizar las misiones más exigentes pueden establecer un cauce institucionalizado de cooperación y coordinación en el seno de la UE[105], lo que constituye una destacable innovación en la defensa europea común. Se trata de abrir la posibilidad a que aquellos Estados miembros que lo deseen expresamente puedan poner en marcha cooperaciones avanzadas con compromisos y operaciones reguladas en el marco de la Unión. Pero dicha cooperación estructurada permanente no afectará a lo dispuesto en el artículo 43 del TUE sobre las misiones en el terreno —establecidas y controladas por el Consejo—.

Esto fue el comienzo de un proceso para remover la resistencia tradicional de algunos Estados miembros a una intensa cooperación en materias sensibles (como la defensa). De hecho, se han ido creando en la UE estructuras cuasimilitares, como una especie de cuartel general permanente denominado oficialmente Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC), dirigida por el director general del Estado Mayor y bajo control y orientación estratégica del Comité Político y de Seguridad.

Otro ámbito importante en esta materia son las exportaciones: en la Posición Común 2008/944/PESC del Consejo, de 8 de diciembre de 2008[106], se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares; y la Decisión (PESC) 2018/101 del Consejo, de 22 de enero de 2018, promueve controles eficaces en las exportaciones de armas[107].

En general, el régimen de control de las exportaciones de la UE de productos de doble uso está regulado por el Reglamento (CE) 428/2009/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control de las exportaciones, la transferencia, el corretaje y el tránsito de productos de doble uso[108]. Este reglamento establece normas comunes de control, una lista de estos productos y la coordinación y cooperación necesaria para su aplicación de forma coherente en toda la UE. La Comisión se ha preocupado periódicamente de evaluar el funcionamiento de este sistema, como por ejemplo en 2011 con un libro verde sobre el sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea[109].

105 Artículos 42.6 y 46 TUE.

106 DO L 335, de 13 de diciembre de 2008, pp. 99-103. Esta posición común sustituyó al Código de Conducta de la UE en materia de exportación de armas, de 5 de junio de 1998 (su texto, en http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/c-digo-de-conducta-de-la-ue.pdf).

107 DO L 17, de 23 de enero de 2018, pp. 40-47.

108 DO L 134, de 29 de mayo de 2009, pp. 1-269.

109 *Libro Verde. El sistema de control de las exportaciones de productos de doble uso de la Unión Europea: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante*, COM(2011) 393 final, de 30 de junio de 2011. Y en este sentido, véase también la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Revisión de la política de control de las exportaciones: garantizar la seguridad y la competitividad en un mundo cambiante», COM(2014) 244 final, de 24 de abril de 2014.

En materia de la creación de un mercado europeo de equipos de defensa, una estrategia para el desarrollo de una Base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE) es uno de los objetivos prioritarios de la política de la UE para la industria de defensa[110]. De ahí que en 2008 se creara un mecanismo voluntario intergubernamental para garantizar la competencia en la contratación en el mercado europeo de equipos de defensa, sobre la base de un Código de Conducta sobre contratos públicos de defensa de los Estados miembros de la UE participantes en la Agencia Europea de Defensa, aprobado el 21 de noviembre de 2005[111]. Y otro instrumento relevante en este aspecto fue el Código de Mejores Prácticas en la Cadena de Suministro, de 27 de abril de ese mismo 2005[112]. Pero la integración de los mercados nacionales en este sector industrial precisa la armonización jurídica y técnica de los equipos de defensa, y para ello surgieron los portales del Sistema Europeo de Información sobre Normas de Defensa[113] y del Sistema de Referencia de Normas de Defensa Europeas[114]. Asimismo, la Comisión aprobó en 2013 un Plan de actuación para mejorar la eficiencia y la competitividad de la industria europea de la defensa, con actuaciones concretas en los diversos ámbitos pertinentes[115].

En el ámbito de la contratación pública y transferencia en materia de productos de defensa, la Comisión presentó en 2004 el Libro Verde sobre los contratos públicos de defensa[116], con el objetivo de maximizar la utilización de los recursos en ese sector y la competitividad de la industria europea. Lo cierto es que las normas de contratación

110 Véase CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008; y la posterior contribución de BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.

111 Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

112 Este Código de Mejores Prácticas fue aprobado conjuntamente en abril de 2006 por la Agencia Europea de Defensa y la Asociación de Industrias Aeroespaciales y de Defensa y Seguridad de Europa. Véase en www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final [Consulta: 28 septiembre 2019]. En noviembre de 2005 la Agencia Europea de Defensa aprobó el «Régimen Intergubernamental para la promoción de la transparencia y la libre competencia en las adquisiciones de defensa», que se regía por los principios establecidos en sus dos Códigos de Conducta.

113 Véase https://edsis.eda.europa.eu/.

114 Véase http://edstar.eda.europa.eu/. Este Sistema de Referencia reemplazaba al Manual Europeo sobre la Adjudicación de Contratos Públicos en el Sector de la Defensa, creado por la Comisión Europea en 2008.

115 Tal Plan de actuación se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente», COM(2013) 0542, de 24 de julio de 2013, pp. 6-19.

116 Comunicación de la Comisión Europea COM/2004/0608, de 23 de septiembre de 2004. Y sobre este Libro Verde, el Parlamento Europeo aprobó su Resolución 2005/2030(INI), de 17 de noviembre de 2005 (DO C 280 E, de 18 de noviembre de 2006, pp. 463-467).

pública[117] no eran adecuadas para la materia de seguridad y defensa, y por eso fueron establecidas disposiciones más transparentes[118], para que el procedimiento común de las adquisiciones sea el negociado con anuncio de licitación publicado y normativa específica para la seguridad de la información sensible, seguridad del suministro y subcontratación. A su vez, se simplificaron y armonizaron las condiciones y procedimientos para su transferencia, al crearse un sistema uniforme y transparente de concesión de licencias —de tres tipos—[119].

El marco actual de cooperación europea en la industria de defensa

En 2016 fue aprobada la vigente Estrategia Europea de Seguridad con el título «Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión», en sustitución de la de 2003. La misma activó un acelerado proceso de intensificación de la cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa para fomentar la coordinación entre ellos, el aumento de las inversiones y la cooperación en el desarrollo de capacidades de defensa[120]. Así, fueron creados entonces algunos importantes instrumentos en esta dirección:

1. En noviembre de 2016 la Comisión Europea presentó el Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), con el objetivo de desarrollar tecnologías de defensa por medio de la asignación de fondos para la investigación conjunta[121]. Este Plan de Acción surgió por los desafíos que plantean una mayor

117 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

118 Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

119 Directiva 2009/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de mayo de 2009, sobre la simplificación de los términos y las condiciones de las transferencias de productos relacionados con la defensa dentro de la Comunidad.

120 Véase ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.

121 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Plan de Acción Europeo de Defensa», COM(2016) 950 final, de 30 de noviembre de 2016. Este Plan de Acción está basado en varios pilares: el Fondo Europeo de Defensa; la potenciación de inversiones en el proceso de suministros de defensa; y el mercado único para la defensa. Véase la anterior Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente». COM(2013) 542, de 24 de julio de 2013, con un plan de acción para mejorar la eficiencia y la competitividad de la Industria Europea de Defensa. Véase ÁLVAREZ, G.; IGLESIAS, J. «El Plan de Acción Europeo

competencia externa, una industria europea atomizada no convergente, y las amenazas crecientes a la seguridad europea. De hecho, la segmentación del sector industrial es muy habitual en este ámbito, y el TFUE permite a cada Estado miembro establecer las restricciones nacionales a la libre competencia en la producción y comercio de material de defensa que considere necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad[122]; ahora bien, el TJUE ha limitado el alcance de dichas restricciones, en el sentido de que no operan, por ejemplo, cuando se trata de material de doble uso civil y militar[123].

2. El Fondo Europeo de Defensa, creado para otorgar incentivos económicos a la cooperación en materia de defensa mediante la cofinanciación de los proyectos por el presupuesto de la UE; y tiene dos fases, una de investigación y otra de capacidades, con un Programa Europeo de Desarrollo Industrial de Defensa[124]. El propósito es reforzar la defensa europea como complemento —no alternativa— a la OTAN.
3. En 2017 se lanzó la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa (PADR) —con una duración de tres años—, como parte del Plan Europeo de Defensa y sufragada por el citado Fondo Europeo: su objetivo consiste en promover avances científicos y tecnológicos en defensa y seguridad en los Estados miembros y sus industrias, de modo similar a como han operado los proyectos del Horizonte 2020 (H2020) —el programa civil de investigación,

de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea». *Boletín I.E.E.E.* 8/2018, de 22 de enero de 2018, p. 392 y ss.; y LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018, pp. 14-15, en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-agencia-europea-de-defensa-como-plataforma-para-el-progreso-de-la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de [Consulta: 19 septiembre 2019].

122 Artículo 346.1.b) TFUE.

123 Así, por ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 7 de junio de 2012 (asunto C-615/10), ECLI:EU:C:2012:324. De hecho, el propio artículo 346.1.b. TFUE indica *in fine*: «Estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Y sobre este ámbito, véase PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al. La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017, en www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET02-2017_Contratacion_Art346_TratadoFuncionamiento_UE.PDF [Consulta: 5 septiembre 2019].

124 Reglamento (UE) 2018/1092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, por el que se establece el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa, con el objetivo de apoyar la competitividad y la capacidad de innovación de la industria de la defensa de la UE, a funcionar en 2019 y 2020 con una dotación de 500 millones de euros y cuyos beneficiarios y subcontratistas participantes en la acción son empresas públicas o privadas establecidas en la Unión (DO L 200, de 7 de agosto de 2018, pp. 30-43).

desarrollo e innovación de la Comisión Europea—[125]; y en 2021 se emprenderán simultáneamente un Programa Europeo de Investigación en Defensa y un programa marco posterior al H2020, que probablemente seguirá incluyendo a la seguridad entre sus áreas temáticas o retos. Ciertamente, la UE ha financiado investigación civil sobre todo, pero algunos ámbitos tecnológicos —como materiales de doble uso o tecnologías de información y comunicación— han repercutido en mejorar la base tecnológica y la competitividad de la industria de defensa.

En este proceso, los ministros competentes de veintitrés Estados miembros firmaron una notificación conjunta sobre la Cooperación Estructurada Permanente en materia de Seguridad y Defensa (PESCO en inglés) el 13 de noviembre de 2017 y la enviaron a la Alta Representante y al Consejo (a la que se unieron otros dos Estados miembros el 7 de diciembre de ese año), con una lista de veinte compromisos comunes sobre inversión en defensa, desarrollo de capacidades y disponibilidad operativa, y un conjunto de propuestas sobre los principios y la regulación de la PESCO[126].

El 11 de diciembre de 2017, el Consejo adoptaba la Decisión por la que se establece la citada PESCO y la lista de participantes —25 de los 28 Estados miembros de la UE (todos excepto Dinamarca, Malta y Reino Unido tras el Brexit)—[127], estructura cooperativa que tiene como base jurídica el Tratado de Lisboa[128]. Su objetivo confeso es profundizar la cooperación en materia de defensa entre los Estados miembros con capacidad y voluntad de fortalecer conjuntamente las capacidades de defensa para ofrecerlas a las operaciones militares de la UE y, así, reforzar la autonomía estratégica de la UE mientras se mantiene la soberanía nacional de los Estados miembros. El propósito consiste en avanzar hacia una Unión Europea militar y de la defensa, que potencie su influencia internacional, mejore la protección de sus ciudadanos y optimice la eficiencia del gasto en esta materia.

125 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 3. El H2020, que ha venido funcionando desde 2014, es un programa multidisciplinar por retos que, de modo explícito o implícito, se refería a la seguridad externa. Ibídem, p. 12 y ss. El H2020 tiene un reto dedicado a las «Sociedades Seguras», orientado a fomentar la investigación para preservar la libertad y la seguridad de la UE y sus ciudadanos.

126 Véase dicha notificación conjunta en DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 65-66.

127 Decisión (PESC) 2017/2315 del Consejo, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establece una cooperación estructurada permanente y se fija la lista de los Estados miembros participantes (DO L 331, de 14 de diciembre de 2017, pp. 57-77). Sobre la PESCO, véanse los brillantes estudios de ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020; y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.

128 Artículos 42.6 y 46 TUE y su Protocolo n.º 10, sobre cooperación estructurada permanente.

La PESCO tiene la relevancia de que, si bien la incorporación a ella es voluntaria, los compromisos adquiridos por sus Estados participantes son jurídicamente vinculantes. Eso sí, son esos participantes quienes adoptan las decisiones sobre la PESCO en el Consejo, y se entiende que lo harán sin perjuicio del mantenimiento de su soberanía nacional ni del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros de la Unión[129]. De hecho, las capacidades militares que sean desarrolladas en el marco de la PESCO siguen estando bajo poder y control de los Estados miembros, que pueden decidir emplearlas para operaciones de otras organizaciones internacionales en las que también participan, como la OTAN o la ONU.

La PESCO se constituye en un marco permanente de cooperación avanzada en seguridad y defensa y supone, simultáneamente, un proceso estructurado como elemento para fomentar la integración en este ámbito, mediante la mejora de la cooperación en las inversiones, el desarrollo de capacidades militares y su disponibilidad operativa —que reduzca las diferencias entre los sistemas nacionales de armamentos—, una mayor coordinación operacional de sus fuerzas armadas y el aumento de la competitividad industrial.

En cuanto a su estructura, la PESCO se articula en varios niveles:

1. Por un lado, el Consejo de la UE está encargado de su dirección política general, la adopción de decisiones y el sistema de evaluación del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por sus participantes. En este ámbito, solo tienen derecho de voto en el Consejo los Estados participantes en la PESCO y se exige el voto unánime de todos ellos para tomar una decisión (pero se adoptan por mayoría cualificada las decisiones sobre la membresía de la PESCO —suspensión de la condición de Estado participante y entrada de nuevos Estados participantes—). El Consejo ha desarrollado la regulación jurídica de la PESCO: en marzo de 2018 adoptó una recomendación que establecía un programa para la aplicación de esta Cooperación Estructurada Permanente[130]; y el 25 de junio de 2018 aprobó una decisión sobre las reglas de gobernanza comunes para los proyectos, incluyendo el deber de remitir anualmente al Consejo información detallada sobre los avances y objetivos logrados por cada proyecto[131].
2. En el nivel de los proyectos desarrollados en el marco de la PESCO, cada uno de ellos es gestionado por los Estados miembros participantes con la supervisión del Consejo. Como estos proyectos suelen tener costes muy elevados,

129 Reconocido en el artículo 42.7 TUE, *in fine*, y también en las Declaraciones 13 y 14 anejas al acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa.

130 Recomendación del Consejo, de 6 de marzo de 2018, relativa a un programa para la aplicación de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) (DO C 88, de 8 de marzo de 2018, pp. 1-4).

131 Decisión (PESC) 2018/909 del Consejo, de 25 de junio de 2018, por la que se establece un conjunto de reglas de gobernanza comunes para proyectos de la cooperación estructurada permanente (CEP) (DO L 161, de 26 de junio de 2018, pp. 37-41).

pueden obtener financiación por parte del Fondo Europeo de Defensa. La PADR y la PESCO ponen de manifiesto la necesidad de contar con potentes proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en defensa, para poder adquirir capacidades comunes dentro de la UE y dotar de los medios apropiados a sus misiones operativas.

3. La secretaría de la PESCO es desempeñada conjuntamente por la Agencia Europea de Defensa y el Servicio Europeo de Acción Exterior —incluido el Estado Mayor—.

Con respecto al sistema de evaluación de la aplicación de la PESCO, este se basa en la obligación asumida por cada Estado participante de elaborar un Plan nacional anual de aplicación detallado del modo en el que está cumpliendo sus compromisos vinculantes, el cual ha de comunicar a los demás Estados participantes. A partir de ahí, la Secretaría de la PESCO analiza los Planes nacionales enviados y la Alta Representante presenta al Consejo un informe anual sobre la PESCO. De este modo, el Consejo evalúa cada año el funcionamiento de la PESCO y el cumplimiento de los compromisos de sus Estados participantes, e inicia el proceso para aprobar nuevos proyectos y actualizar los existentes.

Ciertamente, el grado de éxito de la PESCO depende de los proyectos que se desarrollen en su marco: para aprobar un proyecto, se exige que este aporte un elevado valor añadido europeo para las necesidades operativas y de capacidades de la UE, de conformidad con las prioridades establecidas por los Estados miembros en el Plan de Desarrollo de Capacidades de la Unión y la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD)[132]. A lo largo de 2018 —en marzo y noviembre— fueron aprobados por el Consejo los primeros 34 proyectos y los Estados participantes de cada uno, con claros objetivos en ámbitos muy sensibles para la seguridad y defensa europea, como la creación de un centro de competencias para las misiones en formación, auxilio militar ante catástrofes y mejora de la vigilancia marítima, mando médico conjunto, equipos de reacción cibernética rápida y asistencia mutua en ciberseguridad, red europea militar sobre el medio espacial, escuela común de inteligencia, etc.

Los terceros Estados pueden ser aceptados excepcionalmente en los proyectos de la PESCO, pero esta posibilidad es estudiada primeramente por los Estados participantes de cada proyecto con respecto a un tercer Estado concreto que cumpla las condiciones exigibles, y después es el Consejo quien decide su admisión; si lo hace, entonces la base jurídica será un acuerdo administrativo de la UE con el tercer Estado para su participación en ese proyecto de la PESCO, a ser celebrado según los procedimientos de la Unión.

Todas estas recientes actividades de la UE vienen avaladas por una mayor concienciación de los ciudadanos europeos sobre la necesidad de compartir una cultura euro-

132 Esta Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD) es realizada por la Agencia Europea de Defensa por medio del examen de los planes nacionales de gasto en defensa.

pea de defensa que desemboque en una política común de defensa; la misma debería impedir la duplicidad de esfuerzos y recursos de la UE y sus Estados miembros a la hora de enfrentarse a las amenazas recientes a la seguridad[133].

En este sentido, la Agencia Europea de Defensa ha intentado tomar el liderazgo, especialmente en la adquisición y puesta en común de capacidades industriales en el sector de la defensa, con iniciativas como el *pooling and sharing* entre los Estados miembros en proyectos colaborativos de investigación, la Base Tecnológica Industrial Europea (establecida en 2017), el desarrollo de tecnologías de uso dual (civil y militar) o la cooperación en proyectos con otros órganos pertinentes, ya de la UE —como la Agencia Europea Espacial—, o de los Estados miembros —como las Agencias Estratégicas de Investigación—[134].

Ciertamente, el acto normativo creador de la Agencia ya le facultaba a gestionar proyectos o programas específicos más o menos amplios —categorías A y B—, con sus correspondientes presupuestos concretos sufragados por los Estados participantes, así como estudios de investigación y tecnología (I+T) financiados directamente por la Agencia —que, por ello, se queda con la propiedad intelectual de sus productos—[135]. De este modo, surgió en 2016 un proyecto piloto, gestionado por la Agencia Europea de Defensa con fondos de la UE, en orden a financiar proyectos de I+T para el desarrollo de capacidades militares y, así, fortalecer la industria de la defensa, con la participación activa de todos los actores implicados: instituciones de la UE —como el Parlamento y la Comisión—, empresas —como implementadores de los proyectos— y ministerios nacionales de defensa —como usuarios finales de los resultados—.

De hecho, la investigación y desarrollo en estas materias repercute en una gran cantidad de empresas conectadas directa o indirectamente con la producción industrial en defensa, lo que puede servir para ayudar a su financiación, renovar el proceso productivo y mejorar sus niveles de competitividad.

Por ello, en los últimos años se ha fomentado la convergencia de los Estados miembros de la UE en materia de seguridad y defensa debido a su interdependencia en los desafíos, amenazas y necesidades compartidas, si bien hasta ahora ha sido una política de cooperación intergubernamental, no una política común supranacional. Asimismo, la necesaria coherencia exige que una política de seguridad y defensa se fundamente en dos pilares estrechamente coordinados: la definición de estrategias (objetivos

133 Así, véase LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 2, que se refiere al Eurobarómetro del Parlamento Europeo; y NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017, pp. 25-26 y 35, en www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/two-years-until-the-2019-european-elections/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-two-years-until-the-2019-european-elections.pdf [Consulta: 28 septiembre 2019].

134 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, pp. 9-10.

135 Véanse los artículos 19, 20 y 13.3.ii de la Decisión (PESC) 2015/1835 del Consejo, de 12 de octubre de 2015.

estratégicos claros) y la adquisición de capacidades (sobre todo militares), pero la UE no ha cuidado demasiado esa conexión[136].

Asimismo, la práctica ha venido a demostrar la importancia de la implicación de instituciones netamente comunitarias en la implementación efectiva de la Política Común de Seguridad y Defensa: así, la consagración del principio de «coherencia» convertía a la PCSD en una política transversal[137], cuya consolidación necesitaba la contribución activa de la Comisión Europea en varios ámbitos, como la gestión del presupuesto vinculado a la PCSD, la conexión de la seguridad y defensa con algunos ámbitos materiales comunitarios —energía, inmigración, economía, etc.— o el engranaje de los órganos implicados en la presentación al Consejo de las propuestas sobre PCSD[138].

Por su parte, el Parlamento Europeo ha celebrado numerosas reuniones conjuntas con otras instituciones y órganos de la Unión —como el Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior—, aprobado resoluciones periódicas para impulsar los distintos aspectos de la defensa europea[139] y debatido diversos informes sobre la importancia de conjugar las políticas conectadas con defensa en los proyectos de investigación y desarrollo, como modo de reflejar el carácter transversal de la PCSD[140]. Ya en 2015 el Parlamento comenzó a asignar partidas presupuestarias para investigación sobre seguridad y defensa, así como transferir fondos a la Agencia Europea de

136 VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015, p. 11 y ss.

137 Comunicación conjunta —de la Comisión Europea y de la Alta Representante— al Parlamento Europeo y al Consejo: «El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores», de 11 de diciembre de 2013 (JOIN(2013) 30 final).

138 Véanse MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 93, 21/11/2017, en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari93-2017-martisempere-programas-comision-investigacion-desarrollo-capacidades-militares-ue [Consulta: 29 septiembre 2019]; y LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 6.

139 Así, en su Resolución sobre la aplicación de la PCSD (2012/2138(INI)), de 22 de noviembre de 2012 (DO C 419, de 16 de diciembre de 2015, pp. 124-137), el Parlamento reiteraba la necesidad de consolidar la base industrial y tecnológica de defensa para reforzar las capacidades europeas; en su Resolución sobre la base tecnológica e industrial de la defensa europea (2013/2125(INI)), de 21 de noviembre de 2013 (DO C 436, de 24 de noviembre de 2016, pp. 26-34), pedía fortalecer la cooperación industrial europea y apoyar las misiones de la PCSD con investigación y desarrollo a partir del programa Horizonte 2020; en sus Resoluciones 2015/2037(INI), de 21 de mayo de 2015 (DO C 353, de 27 de septiembre de 2016, pp. 74-81), y 2015/2272(INI), de 13 de abril de 2016 (DO C 58, de 15 de febrero de 2018, pp. 109-118), el Parlamento solicitaba una PESC eficaz y ambiciosa con una visión compartida de los intereses europeos; y en su Resolución 2016/2052(INI), de 22 de noviembre de 2016 (DO C 224, de 27 de junio de 2018, pp. 18-28), proponía la perentoria creación de una Unión Europea de Defensa.

140 LÓPEZ DE, J., *Op. cit.*, p. 7.

Defensa con el mismo propósito. Así, la financiación de la PCSD se ha convertido en el cauce lógico para acrecentar la participación y supervisión por parte de la Comisión y el Parlamento.

La colaboración efectiva en la industria militar para el desarrollo de capacidades traería grandes beneficios presupuestarios, de recuperación de inversiones y generación de puestos de trabajo. Asimismo, supondría una mejora en las capacidades de I+T —evitando duplicidades en los programas—, el fortalecimiento de la industria europea y de su nivel de competitividad. Para ello, debería lograrse una coordinación real de los esfuerzos europeos y nacionales.

No obstante, las políticas nacionales en la oligopólica industria de la defensa han sido habitualmente proteccionistas, no solo en cuestiones de soberanía nacional y preservación de la autonomía defensiva, sino también en la resistencia a compartir tecnologías defensivas avanzadas; todo ello ha impedido la cooperación europea estructurada en este ámbito. Así, durante décadas la colaboración entre Estados europeos en la industria de la defensa se ha concretado solo en determinados proyectos específicos, que a menudo han presentado problemas y retrasos en sus plazos de ejecución, en gran parte por la exigencia impuesta por los Estados contribuyentes de recibir un retorno completo de su inversión: que cada industria nacional recibiera un cupo de trabajo y empleo equivalente al valor de su contribución económica a ese programa de cooperación[141]. Esos recelos tradicionales de los Estados miembros para proteger a sus propias empresas y contar con independencia defensiva han entorpecido la aparición de economías de escala, las sinergias en logística y equipamiento, la operatividad de las fuerzas de la UE y, en general, la adquisición de capacidades militares.

Oportunidades y debilidades de la política industrial de defensa

El Fondo Europeo de Defensa ante la disrupción de nuevos desafíos políticos y tecnológicos

Como hemos señalado, la política industrial de defensa de la Unión Europea se caracteriza no por ser resultado, sino proceso, de toda una serie de iniciativas que empezaron a profundizar en el asunto desde la Estrategia Global de la Unión Europea[142], de junio de 2016, y el lanzamiento del Plan de Acción Europeo de Defensa (EPAD), siendo todas ellas materializadas, además, a través de la Cooperación Estructurada Permanente. El establecimiento de la Revisión Anual Coordinada sobre la Defensa (CARD), con el fin de aumentar la transparencia de las capacidades de defensa euro-

141 Véase CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.

142 Véase http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf_[Consulta: 30 septiembre 2019].

peas, ha permitido mejorar la detección de carencias, así como una optimización de la planificación de las inversiones en defensa. La Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) ha iniciado el camino hacia una mayor sincronización en defensa y a una implementación operativa de mayor rapidez y coherencia. Estos dos marcos representan un esfuerzo por incrementar la visibilidad política de las capacidades de defensa, así como afinar en el adecuado análisis de aquello a mejorar o mantener en esta política pública.

Ante la revolución tecnológico-militar de Estados Unidos a través de su *Third Offset Strategy*, la reaparición de la competición entre grandes poderes, las amenazas híbridas y una geoeconomía altamente competitiva, la Unión Europea fijó como objetivo alcanzar una mayor autonomía estratégica. La política industrial de defensa de la Unión Europea se contempla como eje esencial. Sin embargo, previamente a entrar en detalle en la cuestión, es importante apuntar sucintas diferencias entre la política industrial de la Unión Europea y la política industrial de la defensa de la misma, que son dos políticas diferenciadas. En primer lugar, a nivel normativo, la base jurídica de la política industrial de la Unión Europea es el artículo 173 del TFUE, por el cual se busca mejorar la competitividad de la industria comunitaria a través de la implementación de medidas a través de varios sectores. En cambio, la política industrial de defensa, si bien se apoya en el mismo artículo, ha sido desarrollada realmente gracias al artículo 346.1 del mismo Tratado, que ha permitido progresar hacia normas de mercado interno sobre la adquisición de equipamiento de defensa. Este artículo 346.1 estipula que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra». Asimismo, la política industrial de defensa se basa en el artículo 352 del TFUE, que contempla aquellos casos de los cuales los Tratados de la UE no hacen especial mención sobre los poderes de actuación necesarios a tal efecto, pero que son necesarios para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión. En segundo lugar, otra de las diferencias principales es que la política industrial de defensa se desarrolla bajo el auspicio de la Agencia Europea de Defensa, con la finalidad de apoyar las políticas de la Política Común de Seguridad y Defensa, perteneciente a la Política Exterior y de Seguridad Común. Mientras, la política industrial general de la UE contempla toda una diversidad de industrias cuya gestión está descentralizada con base en la dirección general más adecuada a la naturaleza del tema, como son la industria digital, la industria energética, la industria nuclear y otros.

La especificidad de la política industrial de defensa apunta a que se requiere la complementación y consolidación de los esfuerzos de colaboración entre los Estados miembros para desarrollar capacidades de defensa a través de una industria de defensa caracterizada[143] por ser competitiva, basada en la innovación y marcada por la eficiencia. Para ello, el Fondo Europeo de Defensa fue lanzado en junio de 2017 con una

143 Véase www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2018/06-18/9-provisional-agreement-edidp-ES.pdf [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

cantidad inicial de 5500 millones de euros[144], con dos objetivos principales: mitigar la fragmentación del mercado interno[145] y dar un repunte a la demanda de un sector que se encontraba en proceso de caída. En este sentido, los costes de transacción se reducen y se construyen mayores canales de comunicación entre la demanda —los Estados miembros— y la oferta —las industrias del sector—.

El Fondo Europeo de Defensa se divide en dos secciones: investigación —Preparatory Action for Defence Research, o PADR—, así como desarrollo y adquisición —European Defence Industrial Development Programme, o EDIDP—. Se calcula que una mayor cooperación en defensa permitiría una reducción de hasta el 30°% del gasto anual en defensa[146]. De hecho, el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para el período 2021-2027 apunta el incremento de gasto en defensa y seguridad como una de las tres prioridades en las negociaciones de este marco[147], todavía en ronda de negociaciones. Si llega a aprobarse, se destinarían 4100 millones de euros a la investigación y 8900 millones al desarrollo y adquisición.

No obstante, a la hora de analizar cuáles son las oportunidades y debilidades de esta política industrial de defensa, la monitorización, evaluación y verificación de los programas ejecutivos y fondos son acciones importantes, pero insuficientes. Para ello, es necesario aportar una mirada crítica a los retos que esta política afronta partiendo de dos factores añadidos: la elevada dependencia en la Agencia Europea de Defensa para la correcta ejecución de los programas y los riesgos potenciales; y las diferencias en cultura de defensa de cada Estado miembro y las implicaciones en la construcción de una «cultura estratégica comunitaria» que se complemente con la autonomía estratégica que hemos venido tratando hasta ahora.

Nos centramos en estos dos factores porque, si bien muchos otros podrían tenerse en cuenta en la evaluación de la política industrial de defensa a nivel comunitario, el fin de este artículo consiste en poner el foco en su congruencia para el caso español. Concretamente, a través de las oportunidades a las que España podría acogerse, o aquellas iniciativas en las que ya está implicado y de las que se puede tomar nuevos aprendizajes para encauzar al conglomerado español de defensa en el marco de las oportunidades ofrecidas por la Política Industrial de Defensa europea. Es por ello que finalizaremos este apartado con una propuesta de mejoras, todas ellas vinculadas a las posibles oportunidades dirigidas al posicionamiento de España.

144 Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [Consulta: 8 septiembre 2019].

145 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.

146 Informe de la Conferencia de Seguridad de Múnich (2017), disponible en https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2017/ [Consulta: 2 septiembre 2019].

147 Véase www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/ [Consulta: 9 septiembre 2019].

Desde una perspectiva de la agencia y la asunción de responsabilidades

La cantidad de financiación propuesta para el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 es símbolo manifiesto del ímpetu de la Unión Europea y sus Estados miembros en incrementar la autonomía estratégica a través de la canalización de mejores capacidades de defensa y la generación de una cultura compartida de producción endógena. Sin embargo, una vez se ponga en marcha, será la capacidad organizativa y en recursos de las agencias administradoras de lo que dependerá el grado de efectividad y éxito de implementación de los distintos programas, así como de la agenda comunitaria de prioridades derivada de la pandemia originada por el COVID-19.

La Agencia Europea de Defensa es, desde su creación en 2004, la encargada de impulsar la colaboración entre empresas y países para dotar de mayores capacidades militares. Desde el impulso de estas iniciativas ha adquirido un papel de mayor relevancia, especialmente en las funciones de *coordinación* entre los planes nacionales de defensa, así como en la de *coherencia* —como ya hemos comentado en el apartado anterior— entre los distintos planes.

En este sentido, si bien su mandato es ejecutivo, su conocimiento sobre el asunto y la necesidad de dar respuesta a una larga lista de propuestas le ha concedido un valor añadido para proporcionar asesoramiento en la toma de decisiones. Entender este liderazgo es importante por los impactos que tiene en lo que hemos querido denominar la «gobernanza secuencial de la industria de defensa de la Unión Europea». A saber: para que la autonomía estratégica sea posible, se necesita ir cumpliendo paso a paso cada uno de los requisitos, con el fin de garantizar transparencia y el cumplimiento efectivo de los programas. Así pues, la primera fase es la identificación de capacidades —a través del Capabilities Development Plan, o CDP—, seguida de la búsqueda de oportunidades de cooperación —mediante el CARD—, finalizando con el planeamiento y ejecución a través del desarrollo y la adquisición —a través de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa—.

La Agencia Europea de Defensa ha recibido en los últimos años varias críticas: en primer lugar, por los retrasos en los plazos de entrega y ejecución[148]; en segundo lugar, porque el mantenimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido —o VAT, en sus siglas en inglés— no fomentaba la cooperación entre los países para el desarrollo de programas comunes; en tercer lugar, por no terminar de tener en cuenta las diferencias de posicionamiento y tamaño de cada uno de los Estados miembros en el entramado industrial, tanto internacional como europeo.

Sin embargo, desde 2017 la Agencia ha dado un paso adelante y ha empezado a trabajar para generar estímulos a la inversión, mejorando el rendimiento por euro asignado a la defensa. Sin embargo, todavía no ha conseguido favorecer el *juste retour*[149] —un

148 FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.

149 RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.

acuerdo tácito por el cual cada Estado miembro prioriza tener una posición financiera neta individual óptima frente al presupuesto comunitario—. Es decir, la Agencia está impulsando mejoras en los *outputs* o resultados del proceso, haciendo de ello un marco interesante en el que invertir; pero no está reduciendo la desigualdad estructural de la que se parte inicialmente, no está haciendo que aquellos países con menor tamaño industrial encuentren incentivos para integrarse en estos proyectos. Se favorece una minimización de los costes y una maximización de los beneficios, haciendo de ello algo atractivo para los inversores, pero siendo estos los mismos actores que han participado tradicionalmente, sin la incorporación de otros nuevos Estados. Así, el sistema se mantiene, si bien a menor coste.

Otra de las críticas recibidas viene referida a la fiscalidad. Sin embargo, se han realizado avances, y en 2017 el Informe Anual de la Agencia indica que, por primera vez, se aplicó la exención del IVA a dos proyectos *ad hoc* de la Agencia[150]. Esta misma política de exención se aplicaría para otros cuatro proyectos que concluirían en 2018. El potencial de este incentivo es relevante y puede ayudar a aquellos Estados que tradicionalmente no invierten en programas de defensa, al menos colaborativamente, a hacerlo. La creación del Mecanismo Financiero de Cooperación —o CFM— por parte del Banco Europeo de Inversiones está fomentando un modelo inclusivo que reduzca el diferencial de la «Europa a dos velocidades», al menos en el ámbito de la política industrial de defensa. Sin embargo, al ser tan reciente, habrá que esperar varios años para evaluar su efectividad.

Por otro lado, la PESCO juega un papel importante en la definición de responsabilidades. Se basa en dos componentes: compromisos obligatorios de Estados miembros, y proyectos específicos en donde participa el sector privado. Ambos elementos requieren tener bien una naturaleza operacional, o bien una capacidad. Es en este punto en donde la Agencia Europea de Defensa cede parte de su liderazgo. Para la dimensión de las capacidades, es la misma la que se encarga de gestionarlo. Sin embargo, para los aspectos operacionales de PESCO, es el Servicio Europeo de Acción Exterior el responsable[151]. Esto permite un marco de trabajo de mayor coherencia, con una coordinación basada de arriba a abajo, y que permita en el futuro hacer partícipes a otras estructuras de menor jerarquía.

Desde una perspectiva de cultura de defensa

Desde el nacimiento de la Agencia Europea de Defensa, los programas de colaboración más importantes y prolongados fueron el reabastecimiento de combustible en el aire, la vigilancia marítima, la lucha contra los artefactos explosivos improvisados, la

150 Véase https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final [Consulta: 25 septiembre 2019].

151 EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 5 septiembre 2019].

flota europea de transporte aéreo, la disponibilidad de helicópteros para emergencias y el proyecto SESAR, orientado a la revisión de la gestión del tráfico aéreo.

Sin embargo, han existido grandes diferencias en la participación de los Estados miembros en proyectos de la PESCO, como indica el Libro Anual de 2019 del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE[152]. Dividimos el conjunto en tres grupos: en primer lugar, aquellos países con una baja tasa de participación, que representan la mayoría de los Estados miembros: por ejemplo, Irlanda, Lituania y Luxemburgo con dos proyectos, o Eslovenia, Letonia y Finlandia entre tres y cuatro. Es llamativo, sin embargo, que una parte del grupo, pese a colaborar en pocos proyectos, lidere alguno de ellos, como Eslovaquia o Austria. Un segundo grupo sería conformado por aquellos países que participan en un mayor número de programas —entre seis y ocho—, pero sin liderar ninguno, como son Grecia, Polonia o Portugal. Finalmente, el tercer grupo es el de los países con mayor número de proyectos, y de coordinación en los mismos.

España es el país líder en participación en proyectos de la PESCO, concretamente en dieciséis, seguido por los catorce de Italia y los trece de Francia. Sin embargo, esta primera posición en participación no va de la mano de un liderazgo en la coordinación de dichos proyectos. Todo lo contrario, España solamente lidera uno de los dieciséis proyectos en los que está implicado. Mientras, Italia y Francia lideran siete. Alemania se encuentra cerca, liderando seis de los ocho totales.

Esto nos lleva a plantearnos brevemente el diferencial en la cultura estratégica de las doctrinas militares, y el choque que esto conlleva con respecto a la ambición de mayor autonomía estratégica de la UE. Estas culturas estratégicas se pueden dividir con base en tres variables a su vez dicotómicas[153]: en primer lugar, diferenciando entre los atlantistas —como podrían ser Reino Unido u Holanda— y los europeístas —como Francia y Alemania—; en segundo lugar, entre los países multilateralistas —aquellos Estados que lideren o aquellos con menos recursos que opten por integrarse— y los soberanistas; en tercer lugar, entre las potencias que suelen usar sus capacidades militares con mayor uso de la fuerza —como Francia y Reino Unido— y aquellas más preventivas —como Alemania—.

Estas desemejanzas nos llevan a plantearnos si es posible una «cultura estratégica comunitaria». No nos referimos a la autonomía estratégica referida a la disponibilidad de capacidades de defensa frente a retos de seguridad externos, sino a una cultura estratégica entendida como la existencia de una serie de creencias, asunciones, actitudes, normas, visiones del mundo y patrones de comportamiento comunes[154]. Para el caso

152 EU Institute for Security Studies, *Op. cit.*

153 PINTADO RODRÍGUEZ, C. «*Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.

154 DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765–803.

de la política industrial de defensa, la paradoja es que una autoridad central poseería capacidad sin legitimidad, y las instituciones estatales seguirían teniendo tal legitimidad, pero sin suficiente capacidad[155]. Si bien no consideramos que el efecto neto de esa divergencia y diferencia sería una incoherencia estratégica en los planes de colaboración en defensa, como diría Howorth[156], sí es cierto que puede generar rivalidades en las fases finales de ejecución y aplicación del producto de defensa adquirido.

Es cierto que el constructivismo acierta cuando afirma que las culturas estratégicas nacionales se han ido acercando en el entendimiento y percepción de las amenazas, en la socialización institucional y en la forma de asumir escenarios de crisis[157]. Sin embargo, los productos de defensa resultantes proceden de proyectos en los que no participan ni todos los Estados miembros, ni lo hacen en la misma fase —investigación, equipamiento o adquisición—. La forma de decidir el uso de cada uno de ellos será hecha a geometría variable.

A este mosaico de culturas estratégicas diversas en el seno de la Unión Europea y su efecto en la política industrial de defensa se añaden las posibles tensiones que pueden surgir con respecto a la OTAN en esta materia. La OTAN tiene un proceso de planificación de defensa mucho más maduro que el de la Unión Europea, tanto en tiempo como en temáticas. Sin embargo, en lo que la UE destaca[158] es en que posee un marco fuerte en materia de industria de defensa, incluyendo tanto legislación (las directivas sobre transferencias y adquisición de equipamiento de defensa) como un marco político (PESCO, CARD) y un Fondo Europeo de Defensa, que apoya el desarrollo de capacidades y de la investigación en defensa. El desarrollo de iniciativas comunitarias ha generado dudas sobre si la Unión está creando herramientas que puedan crear duplicidades en capacidades militares, pero también discriminar a miembros de la OTAN que no pertenecen a la UE, así como, a la inversa, a miembros de la UE que no pertenecen a la OTAN. Lo cierto es que, pese a estas fricciones, la UE y la OTAN se han acercado para trabajar conjuntamente en asuntos de industria de defensa. Por ejemplo, en julio de 2016 publicaron una declaración conjunta en la que apuntaban a la necesidad de facilitar una industria de defensa más fortalecida y una cooperación en investigación más fuerte tanto dentro de Europa como en el Atlántico. La declaración siguiente, de 2018, reitera la necesidad de coherencia, complementariedad e interoperabilidad de los programas ejecutivos de la UE y la OTAN. Ahora bien, esta declaración de 2018 apunta a la cooperación en amenazas híbridas, movilidad militar,

155 BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*. UACES. 2011, pp. 1-22.

156 HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.

157 MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.

158 FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.

construcción de capacidades y amenazas híbridas, pero la cooperación industrial de defensa como tal destacó por su ausencia. Al contrario que la movilidad militar —que es uno de los puntos fuertes de la cooperación entre la OTAN y la UE[159]—, la cooperación en industria de defensa se ha visto más limitada[160]. La Estrategia de Base Europea Industrial y de Tecnología de Defensa se orienta a apoyar la industria europea y asegurar que la OTAN y la UE puedan actuar de forma autónoma, sin solaparse, pero aun así generando confianza. Sin embargo, existen roces en materia de competitividad económica y de autonomía estratégica, así como un temor por parte de Estados Unidos de perder margen de maniobra en el continente.

Propuestas de mejora

El Fondo Europeo de Defensa, la PESCO y el resto de iniciativas han empezado a labrar su camino desde el año 2017. Ahora bien, todavía se están llevando a cabo otros proyectos previos, como son los consorcios *ad hoc* y los *joint ventures*, en donde dos o más partes aúnan recursos para cumplir con una actividad específica.

El análisis de estos programas conjuntos anteriores permite contribuir con nuevas recomendaciones a la mejora de la industria. Concretamente, el sector aeroespacial es la única industria estratégica que a nivel europeo recibe una fuerte inversión, posee costes decrecientes y la rapidez de despliegue de las innovaciones tecnológicas es elevada[161]. Sin embargo, es en la defensa terrestre en donde los proyectos de colaboración están más limitados por una falta de suficiente inversión. El ámbito naval se encuentra en un escenario intermedio, si bien con duplicidades, y una gran cantidad de pymes altamente dependientes en el proceso de externalización de las tareas, generando con ello una alta elasticidad. Por eso, se recomienda nivelar en lo posible las inversiones entre los tres sectores de la defensa.

La segunda recomendación que realizamos está orientada a la cuestión de la dicotomía especialización versus concentración. Una apuesta por una especialización permitiría una mayor eficiencia. En tanto que los proyectos se basan en la colaboración entre varios países, no se puede esperar un beneficio de retorno directo y visible en cada uno de ellos, pero en el largo plazo favorecerá la estructuración de un modelo sostenido y sostenible.

En tercer lugar, distinguir entre equipamiento estratégico —como armamento, helicópteros o vigilancia marítima— y no estratégico —como munición, ropa, personal,

159 DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. The Hague: Clingendael Institute 2019, pp. 9-12.

160 FIOTT, D. «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.

161 PINTADO RODRÍGUEZ, C., *Op. cit.*

reclutamiento y entrenamiento— alimentaría probablemente una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, englobando también a aquellos con menor posicionamiento industrial o capacidad financiera de inversión.

En este sentido, estas recomendaciones se articulan como algunos de los ejes vertebradores de la mejora, no solamente de la aplicación ejecutiva de los proyectos contenidos en las iniciativas del Fondo Europeo de Defensa, CARD y otros, sino también del propio alcance y naturaleza de las mismas. Solo así se podrá alcanzar la mejora de la dimensión operacional de la PESCO a través de medidas concretas para la disponibilidad, interoperabilidad, flexibilidad y despliegue de los productos de defensa.

El caso español: ventanas de oportunidad para el potenciamiento de la industria de defensa

Retos del sector de la industria de defensa en España

Las cuatro mayores industrias nacionales de defensa de Europa —a saber, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania– cubren aproximadamente dos tercios del mercado total de defensa de la Unión Europea[162]. De acuerdo con el último Catálogo de Industria Española de Defensa para el periodo 2019-2020, publicado por el Ministerio de Defensa[163], de las 528 empresas inscritas en la misma, 373 han facturado algún producto o servicio a lo largo del período 2017, con una cifra de negocio total en el sector industrial de la defensa para dicho año de 6188 millones de euros.

El informe afirma que la Base Industrial y Tecnológica de Defensa (BITD) de España se enfrenta a un escenario actual marcado por la limitación presupuestaria, un elevado grado de competencia entre los actores industriales de países consolidados y emergentes, y la reestructuración del mercado europeo en este ámbito. En ese sentido, el documento alerta de la necesidad de que la BITD se adapte a estas nuevas formas de proceder, con el fin de no quedar atrás en las capacidades tecnológicas e industriales requeridas. Dos métodos son útiles: la implementación y seguimiento de la Estrategia Industrial de Defensa, así como «la identificación, preservación e impulso de las Capacidades Industriales y Áreas de Conocimiento que afectan a los intereses esenciales de la Defensa y Seguridad»[164] de España.

162 EUISS. *2019 Yearbook European Security*, en www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [Consulta: 15 septiembre 2019].

163 *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020.* Madrid: Ministerio de Defensa, en https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html; véase también «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa», *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*, n.º 1. Madrid: Ministerio de Defensa 2010.

164 *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid: Ministerio de Defensa, en https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html, p. 21.

Si bien es cierto que la naturaleza del conglomerado industrial de defensa español es de exportación —el 81°% de las ventas fueron destinadas al extranjero—, y este perfil ha ido creciendo rápidamente —5033 millones de euros del año 2017, 2684 millones más que en 2011—, existe todavía una alta dependencia en las pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 83°% del total de las empresas que se dedican a este sector en nuestro país. Por una parte, resulta positivo por la elevada generación de empleos estables. Sin embargo, por otro lado manifiesta varias debilidades.

En primer lugar, existe un problema de falta de coordinación y comunicación entre empresas, así como de influencia. Es acusable la ausencia de una agenda estatal a medio y largo plazo basada en la construcción de un tejido empresarial potente, organizado en consorcios, o con presencia de grupos de interés en la sede de la Unión Europea. No existe ninguna agrupación de tal índole, ni de naturaleza pública o gubernamental ni privada. La debilidad comparativa del sector industrial de defensa español respecto al de otros Estados miembros requiere, pues, la unión de fuerzas y canales de coordinación más fuertes para conseguir una influencia —y presencia— real en los proyectos de mayor innovación, así como un mejor posicionamiento en las fases de gama alta de las cadenas de valor de creación de un producto de defensa.

En segundo lugar, hay una insuficiencia de liderazgo, tanto ejecutiva como política. Tradicionalmente los conglomerados industriales nacionales más consolidados cuentan con la figura de un intermediador o representante estatal en contratos internacionales. En España se carece de esta figura y, cuando se ha intentado, su relevancia en funciones y tiempo ha sido mínima. Además, en tanto que la defensa europea se encuentra en una «fase de cooperación más que de comunitarización»[165], España debe seguir haciendo crecer sus acuerdos políticos de cooperación industrial con aquellos países con quienes mantiene intereses geoestratégicos comunes, como Francia para el Sahel y noroeste de África. Conseguir esta equivalencia le permitiría adquirir mayor influencia y liderazgo en los acuerdos de cooperación militar, gracias a un mayor empoderamiento en el ámbito industrial. Por otro lado, se necesita una mayor presencia de civiles españoles en los altos puestos de toma de decisión de planes industriales de defensa a nivel comunitario. Sin embargo, consideramos que una mayor captación de habilidades técnicas y un tejido empresarial más fuerte en Bruselas es la condición *sine qua non* para que realmente España adquiera mayor influencia, que puede ser posteriormente fortalecida a través de figuras políticas.

Por otra parte, la industria española ha mejorado en la creación de capacidades y productos. Sin embargo, su perfil de exportación no le permite explotar del todo lo que se conoce como «transferencia efectiva de tecnología», entendiendo esta como el desarrollo y crecimiento de diversos sectores de la sociedad gracias al intercambio de información sobre nuevas tecnologías creadas, el acceso a la investigación y el desarrollo de innovaciones tecnológicas de forma intersectorial; el hecho de que casi

165 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 19.

la totalidad de los productos españoles se destinen a empresas extranjeras no permite una transmisión de las nuevas creaciones por otros sectores ni permite la excelencia en innovación en España. De ahí surge la necesidad de un conglomerado empresarial fuerte que enraíce puentes de colaboración y comunicación.

Oportunidades ofrecidas desde las nuevas iniciativas de cooperación industrial a nivel comunitario

Como muestra la figura 1, España es junto con Francia el único país que participa en todas las formaciones militares establecidas a nivel comunitario. Así pues, la buena imagen y alta reputación del cuerpo militar español son una pasarela de lanzamiento para el desarrollo de la investigación y adquisición de productos industriales de defensa. Ahora bien, no son suficientes. Es por ello que planteamos los siguientes aspectos.

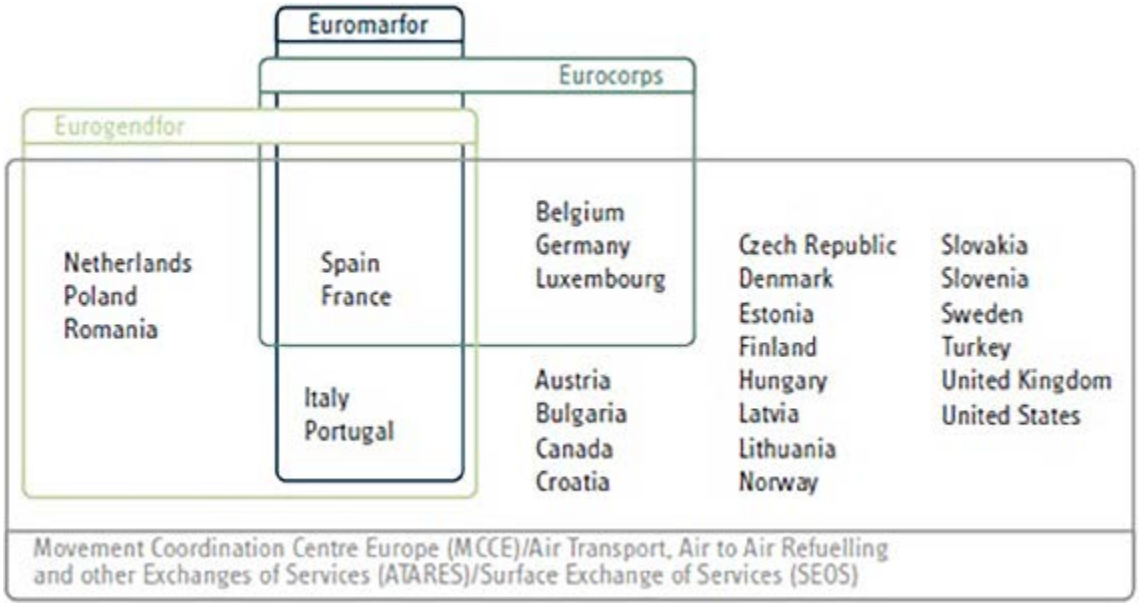


Figura 1: Participación de los Estados miembros en agrupaciones militares a nivel comunitario, 2017.
Fuente: EU Institute for Security Studies: «What is PESCO in a name?» (2017).

Una de las mayores preocupaciones en este asunto es el solapamiento de los planes de cooperación a nivel intraeuropeo con los planes enmarcados desde el nivel estatal. Sin embargo, si bien en el corto plazo puede resultar un proceso arduo por la necesidad de una coordinación multinivel entre actores, además, de distintos países, en el largo plazo la autonomía estratégica a la que se aspira podrá ir complementada con la cultura estratégica de la que hablábamos en el apartado anterior.

La profundización de España en la planificación industrial de defensa a nivel comunitario se brinda como una oportunidad para la Base Tecnológica e Industrial de Defensa de nuestro país. Primero, porque del Fondo Europeo de Defensa se espera que el esfuerzo presupuestario realizado tanto en los programas de investigación como en los de desarrollo y adquisición se materialice en retornos en los beneficios. Ahora

bien, la mera participación financiera no asegura que estos sean devueltos de forma equitativa. Tal y como algunos investigadores indican[166], se necesitaría que España aportara complementariamente fondos para la cofinanciación, dado que son los países que así lo hacen quienes suelen acabar recibiendo más beneficios de vuelta.

Uno de los dilemas a resolver todavía es la cuestión de la participación en empresas industriales españolas de capital externo a la Unión Europea, y cómo esto podría generar desequilibrios en la ambición de la UE para una autonomía estratégica. Es por ello que se recomienda que España aproveche la pertinencia de las posibilidades de cofinanciación del Fondo Europeo de Defensa para posicionarse como socio importante en el cemento de industria de defensa europea. Esto también le permitiría pasar de ser el país líder en participación en proyectos de la PESCO pero con una ínfima tasa de coordinación de los mismos, a ser un Estado con credibilidad y al que recurrir.

Por otra parte, el aperturismo del sector industrial español de defensa hacia el exterior, no bajo la forma tradicional de productor-cliente, sino bajo el prisma de programas de cooperación horizontal, no solamente le va a permitir mejorar su posicionamiento a nivel europeo, sino que además va a convertirse en un mecanismo de reforzamiento y consolidación de las estructuras internas de la Administración del Estado. Las exigencias de mejora de la cadena de suministro, de nuevas metodologías para la investigación, y de armonización de los estándares de adquisición y ejecución de productos de defensa son algunos de los pilares que permitirán a España aprender de «buenas prácticas» realizadas por otros países consolidados en industria de defensa. Este proceso de *benchmarking* también se nutrirá desde una perspectiva político-estratégica, mejorando los canales de interlocución con altos niveles de dirección. Asimismo, ofrecerá un nuevo modelo de gestión inteligente, basado en una mayor eficacia de la colaboración de los diferentes niveles territoriales y departamentales de la Administración Pública.

Asimismo, la implicación del sector privado es clave. Como hemos mencionado anteriormente, la mejora de la financiación debe ser un factor de tracción para las empresas, de forma que puedan desarrollar sus capacidades y se impliquen en mayor medida en los proyectos europeos. Dado que hasta ahora hemos dedicado una parte importante del análisis al sector público, dedicamos el siguiente apartado al rol que el sector privado español está emprendiendo ya en algunos de los proyectos europeos de defensa promovidos desde 2017.

Participación española en programas específicos de los planes de cooperación industrial europea

En 2018, el Fondo Europeo de Defensa empezó a convertirse en una realidad, materializando proyectos específicos con marcos anuales e interanuales de financiación

166 ARTEAGA, F.; SIMÓN, L., *Op. cit.*, p. 21.

por parte de los Estados miembros participantes. Los tres primeros proyectos piloto completados en 2018 fueron el programa SPIDER —sobre sistemas innovadores para la guerra en áreas urbanas y acceso a establecimientos hostiles—, EuroSWARM —para testear la eficiencia de sistemas de enjambre no tripulados compuestos por sensores heterogéneos útiles con el fin de minimizar la incertidumbre en operaciones de vigilancia— y TRAWA —para la estandarización de sistemas de aeronaves tripuladas a distancia—[167]. En ninguno de ellos hubo participación española en el consorcio.

Ha sido en la siguiente fase, con el PADR —la Acción Preparatoria para la Investigación en Defensa—, en donde España se ha involucrado con una relevancia cada vez más importante. Concretamente, de los cuatro programas de defensa postulados, está involucrado en tres de ellos[168], si bien con grados de participación diferentes: con posiciones relevantes o liderando uno de ellos.

El primer programa se denomina Ocean2020[169]. Orientado a la mejora de la seguridad marítima, pretende construir una arquitectura abierta de «sistema de sistemas» que permita la interoperabilidad de los distintos centros de operaciones marítimas de varias fuerzas armadas de Estados miembros de la Unión Europea. Para ello, su objetivo principal es la integración de la información, de manera que se tenga un conocimiento situacional de un escenario de riesgo marítimo de forma más rápida y efectiva. También pretende mejorar la interoperabilidad de los estándares de trabajo entre la UE y la OTAN. Con un presupuesto total de 35 millones de euros para el periodo 2018-2021, España es uno de los 15 países participantes. Después de la empresa coordinadora, Leonardo S.p.A., es la corporación española INDRA quien se sitúa a la cabeza del proyecto, en segunda posición. Se enfoca especialmente en el diseño y producción de sistemas de mando de operaciones marítimas, el diseño y producción de sensores, y la mejora de las comunicaciones y de los sistemas de seguridad. Uno de los clientes del proyecto es el Ministerio de Defensa español.

El segundo programa es GOSSRA[170], orientado a la estandarización de aparatos electrónicos, comunicación por voz y por datos, software, dispositivos de interfaz humana, sensores y efectores. Con un presupuesto de 1,5 millones de euros para el periodo 2018-2020, son dos empresas españolas las que participan: GMV Aerospace and Defence, S. A., en segunda posición del proyecto tras el coordinador alemán; y la empresa INDRA, en octava posición del total de nueve participantes.

167 Información sobre los tres proyectos piloto mencionados (2018), disponible en www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/23/pilot-project-euroswarm-and-spider-activities-completed [Consulta: 10 septiembre 2019].

168 Véase https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_en.htm [Consulta: 10 de septiembre de 2019].

169 Información sobre el programa Ocean2020, disponible en https://ocean2020.eu/ [Consulta: 10 septiembre 2019].

170 Información sobre el proyecto GROSSA, disponible en https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-gossra-projectweb_v2.pdf [Consulta: 10 septiembre 2019].

El tercer programa, Vestlife[171], se orienta al desarrollo de mayor protección para la vestimenta militar. El proyecto cuenta con 2,43 millones de euros aproximadamente para un periodo de 36 meses. En él participan dos empresas españolas: TECNALIA, orientada al desarrollo de soluciones integrales a prueba de balas con sistemas de detección CBRN (ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares), y la empresa AITEX, quien es además la coordinadora y líder del proyecto.

El único programa sin participación española es ACAMSII[172]. Con un presupuesto de 2,6 millones de euros para el periodo 2018-2021, este programa aspira a la integración de mecanismos de adaptación para optimizar los sistemas de camuflaje de soldados.

Recientemente, en septiembre de 2019, la coordinación industrial de un nuevo proyecto de defensa conjunto europeo ha sido asignada a la empresa española INDRA[173]. Esta designación para el programa FCAS —Future European Combat Air System— va a permitir un elevado retorno de los beneficios a la industria española en lo vinculado a la generación de negocios, el desarrollo de su capacidad exportadora, la generación de empleos de alta cualificación y la creación de tecnologías para uso civil. Este proyecto será desarrollado por la empresa española junto con Dassault —Francia— y Airbus —Alemania—.

Estrategias para la canalización de las políticas comunitarias en el ecosistema español de industria de defensa

De la misma forma que se pretende que haya más España en la Unión Europea, la Unión Europea puede traducirse en ventajas y valor añadido dentro del ecosistema propio de España. Ni todas las empresas españolas de seguridad y defensa participan en proyectos comunitarios, ni el propio panorama español de compañías es homogéneo. Cada empresa tiene una naturaleza, tamaño, intereses y sectores estratégicos distintos. De ahí la importancia de saber canalizar las lecciones aprendidas del ejemplo comunitario de forma efectiva —en cuanto a tiempos y resultados— y eficiente —en cuanto a ahorro de costes de transacción, y de mayor vertebración territorial y sectorial de las empresas españolas dentro del ecosistema estatal—.

Ello es un esfuerzo planteado desde el Ministerio de Comercio y Turismo, así como por el Ministerio de Defensa. El ecosistema español puede ser mejorado desde dentro, por y para sus propias empresas endógenas, a través de varias dimensiones.

171 Información sobre el proyecto Vestlife, en http://vestlife-project.eu/ [Consulta: 12 septiembre 2019].

172 Información sobre el proyecto ACAMSII, disponible en https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-acamsii-projectweb-final.pdf [Consulta: 12 septiembre 2019].

173 Información disponible en https://www.indracompany.com/en/noticia/indra-nominated-national-industrial-coordinator-fcas-program-future-european-combat-air_[Consulta: 12 septiembre 2019].

El primer paso es un cambio generalizado del enfoque tradicional puesto en el criterio de análisis coste-efectividad de la adquisición hacia un nuevo enfoque vinculado al coste del ciclo de vida[174]. Sin duda existen empresas que ya han realizado este cambio, pero no es una tendencia todavía ciertamente integrada en la totalidad de las compañías. La traslación a este nuevo enfoque basado en el ciclo de vida —en lugar de la adquisición— permitiría a las empresas hacer un seguimiento homogeneizado de sus actividades de transparencia, control y auditoría en todos los programas que lleve a cabo, así como también daría paso a cohesionar —estandarizar— los procesos, estructuras de coste y procedimientos para que cualquier evaluación que se realice de forma *ex ante* y *ex post* se haga bajo la misma metodología. Esto es, se propone pasar de un enfoque centrado en el desempeño de cada proyecto ejecutado a un enfoque basado en el riesgo (con una metodología común, sea cual sea el proyecto).

El segundo eje es la coordinación estatal del cumplimiento de ciertos estándares de inteligencia económica dentro de la arquitectura organizativa de cada una de las empresas de seguridad y defensa. Si bien las empresas españolas se caracterizan por un elevado grado de integración de la inteligencia económica dentro de sus estructuras[175], se recomienda un marco de control estatal que monitorice el grado de éxito de las tareas de inteligencia económica dentro de las compañías. Esto permitiría una mayor productividad por parte de las empresas y un ahorro de costes detectados como innecesarios. Ahora bien, este marco debe articularse bajo el respeto al principio de confidencialidad y de garantía de que no exista competencia desleal a la hora de reportar tales asuntos.

En tercer lugar, esta cuestión lleva a la protección del conocimiento creado dentro del ecosistema español, en relación a la Clasificación Internacional de Patentes. Teniendo en cuenta la creciente geopolítica de las tecnologías, las telecomunicaciones y los productos digitales, y el incontestable desarrollo de productos de seguridad y defensa tanto tecnológicos como gracias a técnicas digitales, en ciberseguridad, inteligencia artificial, 5G, computación cuántica y la propia gestión de datos, existen ciertas tecnologías de uso dual que no tienen cabida dentro de la tipificación tradicional de patentes. Su doble aplicación, tanto civil como militar, dificulta la forma en que estas tecnologías pueden categorizarse. Por un lado, el primer obstáculo es que no existe una definición homogénea sobre qué es un «proyecto de inteligencia artificial», tal y como ocurre en el seno del Pentágono. Una auditoría del Inspector General del Departamento de Defensa en 2020 concluyó que no existe un marco de gobernanza integral

174 ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.

175 COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.

sobre inteligencia artificial (IA)[176]: ni existen requisitos técnicos, operacionales ni programáticos sobre cómo deben ser las fases de implementación y despliegue de la IA, ni existe claridad con respecto a qué debe etiquetarse como proyecto de IA. Por otra parte, esto se extiende a la Clasificación Internacional de Patentes, donde, de acuerdo a Silvia Vicente Oliva[177], son las empresas multinacionales las que registran más innovaciones (en número) en España, etiquetándolo en inglés y con nomenclaturas distintas a las del ecosistema español. Esto retrasa la innovación española y, de ahí, la necesidad de homogeneizar definiciones y fomentar una cadena de valor más interconectada entre empresas de origen español.

En cuarto lugar, el ecosistema español requiere de la inclusión de nuevas medidas vinculadas a la digitalización[178] y a la industria 4.0. Este es un aspecto que se ha contemplado en las *Directrices Generales de la nueva política industrial española 2030*[179]. Además, la digitalización puede permitir a España alcanzar el objetivo fijado por la Unión Europea de una cuota del 20°% del PIB para las actividades industriales, si esta digitalización se enfoca bajo una visión de misión-país. Tal es la importancia de la digitalización a nivel industrial, en general, y en las empresas de seguridad y defensa, en particular, que la transformación digital ocupa la primera posición en las prioridades del mencionado marco estratégico. Las industrias de defensa deberán producir «sistemas de armas inteligentes» para dotar a las Fuerzas Armadas de los medios materiales que garanticen su superioridad en la acción en los entornos operativos 4.0. Esto requiere un ecosistema español capaz de hacerlo en los diversos niveles de producción, desarrollo, implementación y despliegue. Las tecnologías digitales que permiten la hibridación entre los dominios físicos tradicionales —mar, aire, tierra— y cibernético, así como el creciente dominio del espacio exterior, son: Internet de las cosas, *blockchain*, inteligencia artificial, ciberseguridad, 5G, *big data*, sistemas autónomos, robótica, computación avanzada, fabricación aditiva y la realidad aumentada. La digitalización va acompañada de la innovación: un binomio casi indivisible, pero no necesariamente siempre entrelazado. Ello significa que las empresas no solamente deben encaminar sus productos hacia la integración de tecnologías *per se* dentro de los sistemas de seguridad y defensa, sino que otras industrias —no necesariamente vinculadas a la seguridad y defensa— pueden complementar a estas últimas aportando valor

176 INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, DC: Department of Defense 2020. Disponible en https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002347967/-1/-1/1/DODIG-2020-098.PDF.

177 VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.

178 MINISTERIO DE DEFENSA. *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2019, pp. 24-30.

179 MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid: MINOCTUR 2019.

añadido en innovación. Con ello nos referimos a la biotecnología, nuevos materiales, avances en navegación y posicionamiento, o la impresión 3D. En este sentido, el ecosistema español de la industria de seguridad y defensa puede revalorizarse si va acompañado de sectores que, sin estar vinculados al tema, pueden aportarle valor añadido mediante tecnologías complementarias o facilitadoras.

Conclusiones

Como hemos visto, la construcción de la defensa europea se está realizando de modo gradual, funcional y a diferentes velocidades, a semejanza de lo que ha sucedido en la UE tradicionalmente en otros ámbitos[180]. En este sentido, resulta necesario lograr un programa marco incluyente de defensa, teniendo en cuenta que las inversiones son a largo o muy largo plazo.

En todo este proceso, el principio de coherencia debe quedar salvaguardado y desempeñar un papel central, como reconocen la Unión Europea y los Estados miembros a través de sus diversos acuerdos, iniciativas y documentos. Por eso, resulta tan importante seguir las recomendaciones que se han avanzado en el texto de este artículo como propuestas de mejora: fomentar los proyectos de colaboración en el concreto aspecto de la defensa terrestre mediante un mayor y consistente esfuerzo financiero; apostar por la especialización coordinada de las políticas industriales nacionales, lo que rendirá frutos positivos a largo plazo y, por tanto, olvidarse de exigir un retorno directo y recíproco de cada inversión; y facilitar una distribución de los proyectos de forma más inclusiva entre todos los Estados miembros, prestando una especial atención a la inserción en ellos de los países con menores capacidades industriales o económicas.

En cuanto a España, la participación del conglomerado de la industria nacional de defensa en la mayoría de los programas principales demuestra el ímpetu español en subirse al tren de la innovación. Su objetivo es especializarse en productos de alta gama en la cadena de valor. Si bien quedan todavía muchos retos por lograr en materia de posicionamiento europeo con respecto a otros países, los esfuerzos realizados a paso agigantado en los últimos años manifiestan el vigor por convertirse en uno de los socios principales y líderes del sector. Para ello, la colaboración a través de la transferencia tecnológica y la consolidación de mayores redes de colaboración en el seno de nuestro país resultan dos medidas esenciales para llevarlo a cabo. Todo ello abre, además, nuevas líneas de investigación para la consideración de las relaciones civil-militares como un factor de empuje hacia el logro de la ambición que se está iniciando en nuestro país.

180 ROLDÁN BARBERO, J., *Op. cit.*, p. 3; DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073; y ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.

Así, más allá de las etiquetas emanadas desde la cúpula comunitaria sobre «autonomía estratégica» o la reciente «cooperación estratégica» —mediante la cual pretende conseguir nuevos socios regionales en materia de seguridad y defensa—, es en el principio de coherencia en donde reside tanto la necesidad como la oportunidad para el posicionamiento español en el escenario europeo, así como el refuerzo de la Unión Europea como actor geopolíticamente significativo.

Bibliografía

AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. Cerdanyola del Vallès: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2004.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; CORNAGO PRIETO, N. «El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial». *Revista Española de Derecho Internacional*. 1998, vol. 50, n.º 1, pp. 59-113.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. «La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1003-1020.

ALFONSO MEIRIÑO, A. «La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria». *Cuadernos de Estrategia*. 2015, n.º 175, pp. 143-186.

ÁLVAREZ, G.; IGLESIAS, J. «El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea». *Boletín I.E.E.E.* 9/2018, de 22 de enero de 2018, pp. 385-402.

ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*- Madrid: Dykinson 2003.

ARTEAGA, F.; SIMÓN, L. «El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española». *Elcano Policy Papers*. Madrid: Real Instituto Elcano 2019.

AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*. Barcelona: CIDOB 2018.

AZNAR GÓMEZ, M. J. «¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, n.º 4, pp. 619-638.

BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*. Madrid: La Catarata 1995.

— «La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, n.º 1, pp. 7-21.

BARBÉ, E. (coord.). *Política Exterior Europea*. Barcelona: Ariel 2000.

BARTRINA, J. A.; RAMOS, C. «El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España». En: AA.ºVV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015.* Madrid: Escuela Superior de las Fuerzas Armadas 2015, pp. 151-188.

BIAVA, A.; DRENT, M.; HERD, G. P. «Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework». *Journal of Common Market Studies*, UACES. 2011, pp. 1-22.

CALCARA, A. «Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains». *Defence Studies*. 2018, vol. 18, n.º 4, pp. 474-497.

CARBONE, M. «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development». *European Integration*. 2008, vol. 30, n.º 3, pp. 323-342.

CARDONA LLORÉNS, J. «La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». En: MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia: Tirant lo Blanch 1995, pp. 177-200.

CEBADA ROMERO, A.; PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*: Madrid: Dykinson 2003.

CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa 2008.

CHICHARRO, A. «Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea». *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, n.º 1, pp. 4-25.

CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*. Madrid: UCM 2002.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. «La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear». En: CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid: Ministerio de Defensa 1996, pp. 15-33.

COZ FERNÁNDEZ, J. R.; VALIÑO CASTRO, A. «Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 57-65.

DE CASTRO RUANO, J. L. «Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1045-1073.

DE SOLA DOMINGO, M. «La Cooperación Política Europea». *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol. 2, pp. 49-62.

DRENT, M.; KRUIJVER, K.; ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*. La Haya: Clingendael Institute 2019.

DUFFIELD, J. S. «Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism». *International Organization*. 1999, n.º 53, pp. 765-803.

DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*. Maastricht: European Institute of Public Administration 1999.

ENGBRINK, S. D. «The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders». *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, n.º 1, pp. 5-48.

ESTRADA CAÑAMARES, M. «'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations». En: CREMONA, M. (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*. Oxford: Hart 2018, pp. 243-262.

EU Institute for Security Studies. «Permanent Structured Cooperation: What's in a name?». *Chaillot Papers*. 2019, n.º 142.

FERNÁNDEZ SOLA, N. «El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea». *ARI (Real Instituto Elcano)*. 2004, n.º 10, pp. 9-12.

FIOTT, D. «The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?». *European Security*. 2017, vol. 26, pp. 398-414.

— «Defence industry, industrial cooperation and military mobility». En: LINDSTROM, G.; TARDY, T. (eds.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris: European Union Institute for Security Studies 2019, pp. 44-51.

FONFRÍA MESA, A. «La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa» (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2019.

GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: UNED 2003.

— «Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE». En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*. Bilbao: Universidad del País Vasco 2010, pp. 21-71.

GAUTIER, P. «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union». *European Law Journal*. 2004, vol. 10, n.º 1, pp. 23-41.

GEBHARDT, C. «The Problem of Coherence in the European Union's International Relations». En: HILL, Ch.; SMITH, M.; VANHOONACKER, S. (eds.). *International Relations and the European Union*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press 2017, pp. 123-142.

GONZÁLEZ ALONSO, L. N. «La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 9, pp. 197-238.

— «De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, n.º 15, pp. 653-682.

GONZÁLEZ VEGA, J. A. «Los "Acuerdos de Niza", la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa». *Suplemento BEUR*. 2001, n.º 9, pp. 11-28.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. «El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa». En: PELÁEZ MARÓN. J. M. (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*. Vol. 4. Córdoba: Universidad de Córdoba 1998, pp. 157-175.

HERTOG, L.; STROB, S. «Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term». *European Foreign Affairs Review*. 2013, vol. 18, n.º 3, pp. 373-388.

HERRERO DE LA FUENTE, A. A. «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "*cumbre*" de Niza. La política europea de seguridad y defensa». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 63-78.

HOWORTH, J. «The CESDP and the Forging of a European Security Culture». *Politique Européenne*. 2002, n.º 8, pp. 88-108.

INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, U.S.: Department of Defense 2020.

JORGE URBINA, J. «Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, n.º 10, pp. 439-471.

KRENZLER, H.-G.; SCHNEIDER, H. «The Question of Consistency». En: REGELSBERGER, E.; DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT, P.; WESSELS, W. (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner 1997, pp. 133-151.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J. «Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol. 19, n.º 3, pp. 797-825.

— «Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union européenne». En: AA. VV. *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*. Bruxelles: Bruylant 1999, pp. 1139-1159.

— «Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual». En: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; SEGURA SERRANO, A.; GARCÍA SEGURA, C. (coords.). *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*. Madrid: Tecnos 2014, pp. 77-90.

LÓPEZ DE, J. «La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa». *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 de marzo de 2018.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. «La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*. 2018, vol. 34, pp. 1075-1097.

MANGAS MARTÍN, A. «Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza». En: MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. (coord.). *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*. Madrid: Colex 2002, pp. 67-82.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. «El sistema de Cooperación Política Europea». *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, n.º 2, pp. 607-631.

MARTÍ SAMPERE, C. «Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE». *Análisis del Real Instituto Elcano*. N.º 93, 21/11/2017.

MARTÍN ARRIBAS, J. J. «Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea». *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, pp. 17-25; y 1994, B-96, pp. 5-10.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: crónica de una modificación necesaria». *Noticias UE*. 2003, n.º 218, pp. 95-109.

MEYER, C. «Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms». *European Journal of International Relations*. 2005, vol. 11, n.º 4, pp. 523-549.

MINISTERIO DE DEFENSA. «Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa». *Cuadernos de Política Industrial de Defensa*. Madrid, 2010, n.º 1.

— *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid, 2019.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid, 2019.

MISSIROLI, A. (ed.). *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*. Paris: Institute for Security Studies-UEO 2001.

— «European Security Policy: The Challenge of Coherence». *European Foreign Affairs Review*. 2001, vol. 6, n.º 2, pp. 177-196.

— «Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP». En: REIFER, E.; RUMMEL, R.; SCHMIDT, P. (eds.). *Europas ferne Streitmacht*. Hamburg: Mittler 2002, pp. 119-148.

NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017.

NEUWAHL, N. «Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of "Consistency" under the Treaty on European Union». En: TWOM-

EY, P. M.; O'KEEFFE, D. (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Londres: Chancery 1994, pp. 227-246.

NUTTALL, S. «Coherence and Consistency». En: HILL, Ch.; SMITH, M. (eds.). *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2005, pp. 91-111.

ORTEGA, M. «Beyond Petersberg: missions for the EU military forces». En: GNESOTTO, N. (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies 2004, pp. 73-88.

ORTÚZAR MATURANA, R.; MOLINA MORENO, V.; PASCUAL JIMÉNEZ, R. «Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 43-47.

PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J. J. *et al. La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017.

PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.). *La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*. Cizur Menor: Aranzadi 2008.

PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Madrid: UAM 1991.

PINTADO RODRÍGUEZ, C. «*Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa 2013, n.º 104.

PIÑOL RULL, J. L.; GONZÁLEZ BONDÍA, A. «El lento establecimiento de una política europea de defensa común». *Anuario Internacional CIDOB 1994*. pp. 131-144.

PORTELA, C.; RAUBE, K. «The EU Polity and Foreign Policy Coherence». *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, n.º 1, pp. 3-20.

REMIRO BROTÓNS, A. «Política Exterior Común». En: REMIRO BROTÓNS, A. (ed.). *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea*. Madrid: Política Exterior-CERI 1993, pp. 206-210.

— «¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?». *Gaceta Jurídica*. 1998, n.º 29, pp. 71-104.

REYNAERT, V. «European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence». *The Hague Journal of Diplomacy*. 2012, vol. 7, n.º 2, pp. 207-226.

RICHTER, S. «Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform». *WIIW Research Report*. 2008, n.º 348.

ROBLES CARRILLO, M. A. «La financiación de la PESC». *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, n.º 1, pp. 101-146.

— *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Madrid: McGraw-Hill 1997.

ROLDÁN BARBERO, J. «La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva». *Revista General de Derecho Europeo*. 2017, n.º 43.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. «La Unión Europea y su política exterior y de seguridad». *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, n.º 3, pp. 773-796.

TIETJE, C. «The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy». *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp. 211-233.

VERGARA MELERO, J. A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. Tesis doctoral. Universidad de Granada, Granada, 2015.

VICENTE OLIVA, S. «Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa». *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo 2019, pp. 77-88.

VILANOVA, P.; FERNÁNDEZ, N. (coords.). *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*. Barcelona: Universidad de Barcelona 2001.

VÍLCHEZ VIVANCO, M. «La industria de defensa en el marco europeo». *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol. 19, pp. 1-22.

WESSEL, R. A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*. La Haya: Kluwer 1999.

Artículo recibido: 15 de abril de 2020.
Artículo aceptado: 12 de diciembre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Javier Ruiz Arévalo
Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Derecho

Correo: jmarruiz@hotmail.com>

El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano

Resumen

El pasado 29 de febrero, EE UU y una representación de la insurgencia talibán firmaron un principio de acuerdo que, de prosperar, concluirá con la firma de un acuerdo de paz entre este grupo y el gobierno afgano. Para que las negociaciones que ahora se inician prosperen, resulta imprescindible el apoyo de las potencias regionales. Predecir la actitud que puedan adoptar según vaya avanzando el proceso requiere analizar la postura inicial de cada uno de ellos, sus intereses en Afganistán, lo que pueden esperar de un posible acuerdo de paz y, sobre todo, lo que en ningún caso aceptarían. De hecho, encontrar un equilibrio entre todos estos intereses, muchas veces contrapuestos, es una de las claves del proceso en curso.

Palabras clave

Acuerdo de paz en Afganistán, conflicto India-Pakistán, Talibán, Retirada de EEUU de Afganistán, Sudeste Asiático.

Abstract

On February 29th, the United States and the Taliban signed an agreement that, if successful, will end with the signing of a peace agreement between the insurgent group and the Afghan government. For the negotiations that are now beginning to prosper, the support of the regional powers is essen-

tial. Predicting the attitude they can adopt as the process progresses requires analysing the initial position of each of them, their interests in Afghanistan, what they can expect from a possible peace agreement and, above all, what they would never accept. In fact, finding a balance between all these interests, which are often opposed, is one of the keys to the ongoing process.

Keywords

Afghanistan Peace Agreement, India-Pakistan Conflict, US Withdraw from Afghanistan, South-East Asia.

Citar este artículo:

RUIZ AREVALO, JAVIER. (2020). «El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 16, pp. **221-250**

«To jaw-jaw is always better than to war-war»

Winston Churchill

El pasado 29 de febrero, EE UU y la insurgencia talibán firmaron un principio de acuerdo que, de prosperar, concluirá con la firma de un acuerdo de paz entre este grupo y el gobierno afgano, poniendo fin así a un conflicto que se ha prolongado ya casi dos décadas. Para que las negociaciones que ahora se inician acaben desembocando en un escenario deseable, deben concurrir muchas condiciones. Una de ellas es el apoyo de las potencias regionales o, al menos, su consentimiento implícito. Un posible acuerdo entre el Gobierno de Kabul y los talibanes difícilmente podrá llevar a una paz duradera si no cuenta con el respaldo de los actores regionales que, en mayor o menor medida, tienen intereses en Afganistán. Predecir la actitud que puedan adoptar según vaya avanzando el proceso requiere analizar la postura de cada uno de ellos, sus intereses en Afganistán, los beneficios que podría reportarles un acuerdo de paz y, sobre todo, lo que en ningún caso aceptarían. De hecho, encontrar un equilibrio entre todos estos intereses, muchas veces contrapuestos, es una de las claves del proceso en curso.

En este artículo se va a analizar la posición de los principales actores regionales, los que disponen de la capacidad para hacer fracasar las negociaciones o, al menos, dificultar o facilitar su avance. Estos actores principales son, por orden de proximidad: las repúblicas centroasiáticas, Pakistán, Irán, China, India y Rusia.

Actores regionales en el conflicto afgano

> «Afganistán es un país pobre, montañoso, sin litoral, con un gobierno central débil y, aunque es difícil de controlar, siempre ha sido desestabilizado con demasiada facilidad por las depredaciones y manipulaciones de poderes más grandes. Para asegurar la paz, sería necesario un acuerdo entre los actores regionales para promover la no interferencia mutua en los asuntos internos de Afganistán.»[1]

Estas palabras resumen a la perfección la realidad de Afganistán frente a las potencias regionales que pueden condicionar su futuro. Y son perfectamente válidas en la coyuntura actual. El resultado de las conversaciones de paz en curso está condicionado, por supuesto, por la capacidad de llegar a un acuerdo los propios afganos. Pero también por los intereses y sus vecinos, que podrían optar por sacrificar un posible escenario de paz si su resultado no llegara a colmar sus expectativas particulares. Es por ello necesario conocer cuáles son las visiones de esos Estados vecinos y su capacidad real de influir en el proceso.

1 THIER, J. Alexander. *Afghanistan's Rocky Path to Peace*. Current History. Abril de 2010. P. 133

El factor étnico-religioso

Antes de comenzar a analizar las posturas de estos actores, es necesario analizar un aspecto de la realidad afgana que tiene un indudable peso en sus relaciones con sus vecinos: Afganistán es un país multiétnico y multiconfesional[2], cuyos grupos étnico-religiosos mantienen vínculos muy estrechos con sus vecinos. Obviando pequeñas minorías sin peso específico suficiente como para condicionar el futuro del país, podemos distinguir cuatro grandes grupos étnicos: pastunes, tayikos, uzbekos y hazaras[3].

Los pastunes, el grupo más numeroso, son sunitas, hablan pasto y se distribuyen entre Afganistán y Pakistán, separados por la Línea Durand, impuesta por los británicos y que no es reconocida como una frontera legítima por todos los actores, sobre todo desde Afganistán. En Afganistán, habitan principalmente a lo largo de las provincias del sur y del este fronterizas con Pakistán. La relación entre los pastunes afganos y Pakistán es uno de los factores más relevantes dentro del conflicto afgano y explica la influencia que Pakistán siempre ha tenido sobre los talibán y las tensiones que ello le genera con el gobierno de Kabul[4].

En segundo lugar, los tayikos, sunitas también, habitan principalmente en las provincias al norte de Kabul y hablan el farsi, lengua que les vincula culturalmente a Irán y Tayikistán, con los que mantienen un estrecho vínculo. Sus raíces persas les han permitido mantener tradicionalmente buenas relaciones con Teherán. En las tierras centrales del país, conocidas por ello como Hazarajat, habitan los hazaras, chiitas de origen centroasiático que han sido tradicionalmente una minoría protegida por Irán debido a su condición religiosa y a que, tradicionalmente, han sido una minoría muy desfavorecida. En las provincias del noroeste habitan los uzbekos, sunitas que hablan una variante del turco y mantienen relaciones muy estrechas con Uzbekistán y con Turquía. Las alianzas étnicas y religiosas que derivan de estos vínculos son un factor que siempre ha condicionado las relaciones de Afganistán con sus vecinos y que continuarán haciéndolo durante el proceso de paz en curso. Aunque no es este el único vínculo entre Afganistán y sus vecinos, ya que existen también intereses económicos, de seguridad y geopolíticos que condicionan estas relaciones.

2 Se hace referencia a la existencia de una mayoría sunita y una minoría chiita.

3 Para un análisis más detallado de la realidad étnica y religiosa de Afganistán y sus consecuencias históricas ver: RUIZ ARÉVALO, Javier (2014). *Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro*. Universidad de Granada. Pp. 133-149. También: INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. *Análisis geopolítico de Afganistán.* Documento de Análisis 12/2011.

4 Un análisis exhaustivo del papel de Paquistán. RASHID, Ahmed (2012). *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan.* Viking.

Intereses regionales

Cada uno de los vecinos de Afganistán apoya a algún grupo político dentro de sus fronteras y justifica su interferencia en virtud de sus propios intereses geopolíticos, económicos o religiosos.

A la hora de analizar el papel que estos actores regionales pueden jugar en el proceso de paz puede haber discrepancias sobre el papel que se atribuye a cada uno de ellos, sobre los grupos a los que apoya o sobre el contenido de esos apoyos. Esto es así porque muchos de estos apoyos, aunque haya evidencias, son desmentidos públicamente por quienes los prestan. También porque con frecuencia, «juegan a dos barajas», apoyando simultáneamente a grupos progubernamentales e insurgentes, o porque hay una gran distancia entre sus declaraciones oficiales y sus actuaciones efectivas. Aun así, existe un amplio consenso en que la mayoría de los vecinos de Afganistán quieren que se llegue a un acuerdo que garantice la paz y prevenga la propagación de focos de inestabilidad en la región. Además, excepto India, todos quieren que Estados Unidos abandone Afganistán sin establecer una presencia militar permanente. Al mismo tiempo, ninguno quiere que se produzca una retirada precipitada de Estados Unidos, que pudiera provocar una nueva guerra civil[5].

Los desacuerdos son numerosos y es probable que en el futuro alguno de estos vecinos continúe apoyando a *proxies* rivales. Aun así, puede esperarse que los actores regionales tenderán a facilitar las negociaciones de paz, siempre y cuando los acuerdos que se vayan alcanzando no rebasen las líneas rojas que cada uno haya establecido. La necesidad, sentida por todos los actores regionales, de frenar una escalada de violencia en sus fronteras propicia esta actitud positiva, aunque sea con restricciones. También lo hace la voluntad de asegurar su participación en un eventual acuerdo político, en la inteligencia de que es más sencillo defender sus intereses actuando dentro del marco de las negociaciones en curso que actuando al margen de ellas.

Un conflicto bilateral de alcance regional

¿Un conflicto bilateral?

La fase actual del conflicto afgano, iniciada en 2001, involucra a muchos actores, tanto nacionales como internacionales; estatales y no estatales. Sin embargo, desde sus orígenes, se ha tendido a simplificarlo como un conflicto bilateral que enfrenta a dos actores: el Gobierno afgano, con sus aliados liderados por EEUU,

5 GOBIERNO DE CANADÁ. *Afghanistan. The precarious struggle for stability. Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. Mayo de 2019. P. 48.

y la insurgencia talibán. Tanto el alto el fuego de junio de 2018[6], como las conversaciones de paz iniciadas poco después[7] y el actual proceso de paz[8] refuerzan la idea de un modelo simple de conflicto con dos bandos. Lo cierto es que los miles de enfrentamientos armados que se producen cada año enfrentan en casi todos los casos a fuerzas progubernamentales y a la insurgencia talibana. Los conflictos entre estas dos partes representan más del 95% de los incidentes violentos en Afganistán, lo que ha convertido a otros grupos armados en un factor insignificante dentro del conflicto[9]. No se puede ignorar el papel de los actores secundarios, pero ninguno de ellos tiene influencia suficiente para controlar la guerra o dictar los términos de un eventual acuerdo de paz, aunque su efecto acumulativo sí puede ser sustancial[10].

En el verano de 2018, la declaración de un cese de las hostilidades emitida por el Gobierno afgano y el de EE UU fue ratificada por los talibanes, lo que dio lugar a un cese de la violencia durante tres días en la mayor parte del territorio[11]. En palabras del presidente Ashraf Ghani, se trataba de «"un experimento controlado" que "demuestra disciplina". Hay un interlocutor [los talibanes] al que debemos tomar en serio»[12]. El hecho de que los tres actores principales en este proceso (EE UU, el Gobierno afgano y los talibanes) acordaran y respetaran este acto de confianza mutua puede considerarse el primer paso del proceso de paz en curso. El hecho de que su aplicación supusiera una reducción drástica de la violencia confirma su protagonismo absoluto en el conflicto armado[13].

6 BBC NEWS. *Afghan Taliban agree three-day ceasefire, their first*. 9 de junio de 2018. https://www.bbc.com/news/world-asia-44423032. Visitado el 02/03/2020

7 RUIZ AREVALO, Javier (2019). «Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?» *Revista Española de Estudios Internacionales,* Vol. 5 n.º. 2. P. 146 y ss.

8 RUIZ ARÉVALO, Javier. *El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán*. Global Strategy. Marzo 2020. https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/

9 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 48

10 A lo largo del artículo se relacionaran los actores principales en el conflicto, no entrando a analizar a actores considerados secundarios, como las repúblicas centroasiáticas o Turquía que, por su escasa relevancia y su alineamiento con Moscú en el primer caso, o por su lejanía y escaso interés en el conflicto en el segundo, no van a condicionar el proceso de paz.

11 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire». Asia Report n.º 298, 19 de Julio de 2018

12 *NATO Engages Day 2: A Conversation with Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai*, German Marshall Fund. 16 de julio de 2018.

13 El ministerio del interior afgano cuantificó en un 80% el grado de reducción de la violencia. GEORGE, S. «A glimpse of peace in Afghanistan». *The Washington Post.* 27 de febrero de 2020. Dato difícil de valorar, pero que pone en evidencia que el alto el fuego fue respetado por todos, con muy limitadas excepciones. RAHIMI, Z. «Soldiers, 9 Civilians Killed Since Start of RIV: Afghan Govt». *Tolo News*. 28 de febrero de 2020.

A pesar de que en muchas ocasiones se les presente como actores de la Yihad global, alineados con Al Qaeda o el ISIS, la realidad es que los talibanes son básicamente actores domésticos. De hecho, en la insurgencia talibán hay más de nacionalismo que de yihadismo global. La mayoría de los insurgentes lucha cerca de su propia casa y lo hace por objetivos que no van más allá de Afganistán. Los talibanes gobiernan parte del territorio afgano, gestionando servicios como la educación, la salud, la justicia y los impuestos[14]. Y lo hacen sin ninguna vocación de integración en presuntos califatos supranacionales. Esta realidad hace que los actores regionales más relevantes en el conflicto no enmarquen este en conflictos globales más amplios, como la confrontación del islamismo radical con Occidente y con los regímenes musulmanes «tibios». Las dinámicas internacionales que condicionan de manera más directa a este conflicto son las regionales. Son los lazos étnico-religiosos transfronterizos, las alianzas o enfrentamientos ancestrales entre vecinos, y el temor a la expansión de la inestabilidad las que condicionan el contexto del conflicto. Sin negar que actores como Irán o Rusia, como veremos a lo largo de este artículo, enmarquen sus decisiones dentro del conflicto que les enfrenta con EE UU.

Un conflicto bilateral con multitud de actores secundarios

El modo en el que el conflicto ha escalado en los últimos años ha puesto de manifiesto los niveles crecientes de asistencia directa de los países vecinos a los talibanes y a otros actores no estatales. Pakistán, Irán, India y China apoyan política, económica o militarmente a distintos grupos afganos. Este apoyo pretende, en muchos casos, proteger sus propios intereses dentro de Afganistán, sosteniendo a quienes se considera más próximos por motivos étnicos o religiosos (talibanes, caudillos militares, líderes de milicias)[15]. Consecuencia de esta situación es que algunos actores regionales prestan apoyo, de manera calibrada, a facciones rivales de ambos bandos. O a facciones rivales dentro del mismo bando. También explica los cambios en la elección de aliados que pueden observarse con cierta frecuencia. Un ejemplo claro de esta actitud lo representa Irán, que ha apoyado en algún momento a ambos bandos y ha ido adaptando su estrategia de apoyos a las circunstancias de cada momento.

La figura 1 muestra, de manera ilustrativa, no exhaustiva, estas líneas de apoyo que configuran el conflicto.

14 JACKSON, Ashley. «Life Under the Taliban Shadow Government». *ODI, Research reports and studies.* Junio de 2018.

15 «Mapping the Sources of Tension and the Interests of Regional Powers in Afghanistan and Pakistan». Presentación, Barcelona Centre for International Affairs, Diciembre de 2012.

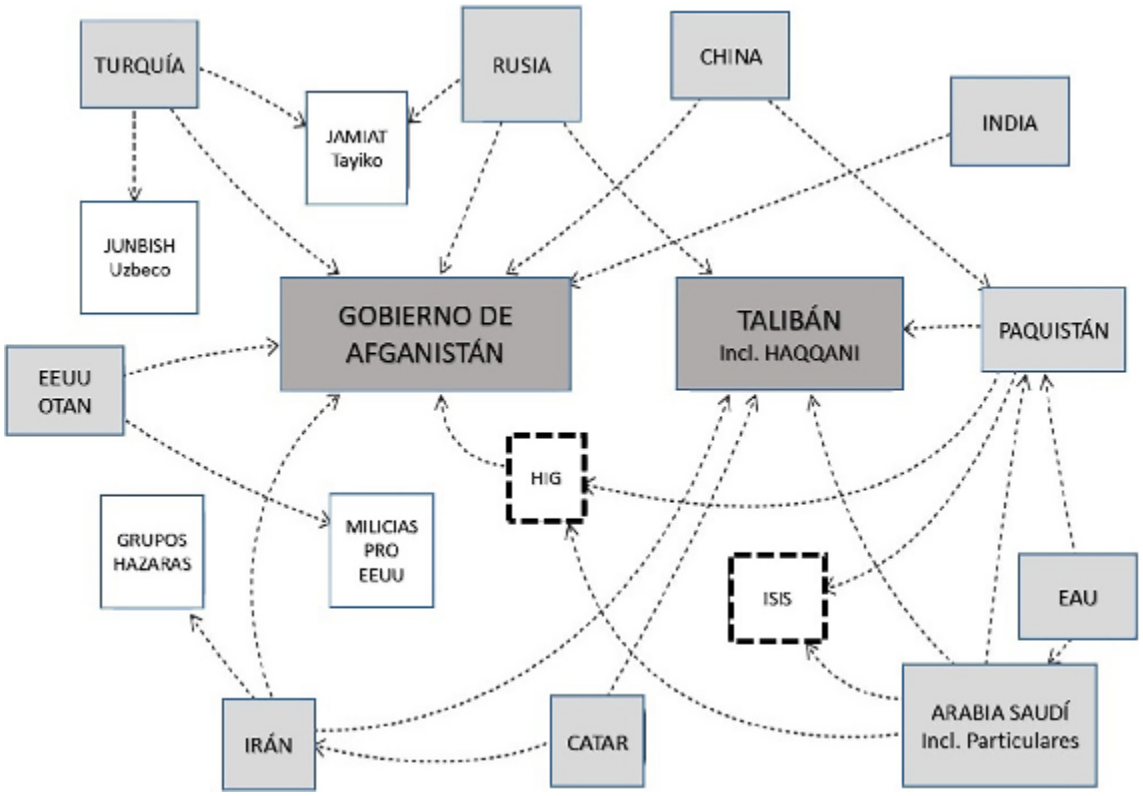


Figura 1. Apoyos internacionales en el conflicto afgano.
Adaptado de: Gobierno de Canadá, 2019: 49

En el centro de la imagen hay dos cuadros de texto que representan a los dos actores principales: el Gobierno de Afganistán y los talibanes. Los cuadros de texto que rodean a estos dos cuadros centrales representan a los actores estatales (fondo gris) y no estatales que operan en la región (fondo blanco. Con borde discontinuo, grupos terroristas). Las flechas de conexión muestran los flujos de apoyo a cada una de las entidades centrales o a otros grupos:

- Turquía apoya al Gobierno de Afganistán, al partido Jamiat, (Partido muyahidín tayiko fundado durante la guerra contra los comunistas por Burhanuddin Rabbani. Encabezó la oposición a Karzai dentro del régimen) y al partido Junbish (partido mayoritariamente uzbeko implantado en el noroeste del país. Tiene un carácter más bien izquierdista y secular, contando en sus filas con numerosos excomunistas. Su fundador y líder histórico es Abdul Rashid Dostum).
- Rusia apoya al Gobierno de Afganistán y a los talibanes (incluidos los haqqanis), además de al Jamiat.
- China apoya a los Gobiernos de Afganistán y Pakistán.
- Irán apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis), al Gobierno de Afganistán y a los grupos Hazara.
- India apoya al Gobierno de Afganistán.
- Pakistán apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis), al HIG (Grupo muyahidín creado por Gulbuddin Hekmatiar en 1979 y que ha realizado multitud de ataques terroristas contra el Gobierno afgano y sus aliados) y al ISIS (Estado Islámico, representado por su franquicia en la zona, el Estado Islámico en Jorasán).

- EAU apoya a Pakistán.
- Los sauditas (incluidos donantes privados) apoyan a Pakistán, al ISIS y al HIG. Los donantes de Arabia Saudí y otros países del Golfo sirven como vía para la recaudación de fondos para los talibanes, pero también apoyan a grupos rivales como el ISIS y HIG.
- Catar apoya a los talibanes (incluidos los haqqanis) e Irán. Actúa como avanzada diplomática para los talibanes, al tiempo que apoya la política de Irán en la región contra sus rivales sunitas: Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Arabia Saudí.
- El HIG apoya al Gobierno de Afganistán y, finalmente,
- Estados Unidos y la OTAN apoyan al Gobierno de Afganistán y a las milicias proestadounidenses.

Un simple vistazo a la figura demuestra que, aunque puedan apreciarse dos polos centrales, calificar de bilateral al conflicto afgano resulta, como mínimo, impreciso. Y esto es algo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar los avances de las conversaciones entre los dos actores principales. Un acuerdo entre ambos no es garantía absoluta de paz si lo acordado no satisface, de manera sustancial, a alguno de los actores en escena.

Intereses en conflicto

Los intereses de cada uno de estos actores pueden analizarse apoyándose en el mismo gráfico, comenzando en la parte superior derecha de la figura y moviéndose en el sentido de las agujas del reloj. Es necesario recordar que, en muchos casos, los propios actores niegan los vínculos que van a exponerse a continuación[16].

Para Pakistán e India, Afganistán es uno de los escenarios de su enfrentamiento global. India busca en Afganistán un aliado que permita amenazar a Pakistán desde su retaguardia. Pakistán pretende evitar, a toda costa, un gobierno afgano alineado con su rival, lo que le haría sentirse rodeado. Sus políticas de apoyos deben entenderse desde esa perspectiva. Para ello, ambos países mantienen estrechas relaciones políticas, económicas y militares, abiertas y encubiertas, con distintas entidades afganas, encaminadas a consolidar su posición y minar la de su adversario[17]. La articulación de gobierno afgano como una yuxtaposición de grupos políticos rivales facilita esta labor y permite que distintas facciones del propio gobierno se alineen con uno u otro de estos dos países. Pakistán, además de hacer frente a India, busca preservar su influencia regional apoyando a los talibanes, a la vez que respalda a varios grupos militantes como

16 Tal es el caso de Irán que niega el apoyo que ha venido prestando a los talibanes, pese a las evidencias que lo confirman. También Paquistán niega haber continuado apoyando a los talibanes afganos a pesar de los compromisos adquiridos con EEUU.

17 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 49

el Estado Islámico de Jorasán y, anteriormente, a Hezbi Islami Gulbuddin (HIG), para mantener la presión sobre la India y el Gobierno Afgano. Pakistán no pretende, posiblemente, una victoria talibana, pero tampoco se siente seguro con un final negociado del conflicto, dado que una mayor estabilidad puede facilitar la presencia de India en Afganistán[18]. India, por su parte, mantiene estrechas relaciones con el gobierno de Kabul, con el que lleva años colaborando en la formación de funcionarios y proporcionando ayuda humanitaria, a pesar de ser el país del mundo con mayor número de personas afectadas por la pobreza[19].

Para Irán, nada de los que ocurra en Afganistán le puede resultar ajeno. En primer lugar, por la enorme cantidad de refugiados afganos que habitan en su territorio y que Irán querría ver regresar a un Afganistán estable; por el flujo de drogas y otros comercios ilícitos que transitan a través de su larga frontera común y que han convertido el consumo de drogas en un problema de primer orden para Irán; por el vínculo moral que les une a las minorías chiitas afganas, particularmente a los hazaras, de los que se consideran protectores, y. por el temor a una presencia militar estadunidense prolongada o a un gobierno hostil en Kabul.

Además, otro aspecto relevante reside en la posición estratégica de Afganistán. Las comunicaciones desde Asia Central que, pasando por Afganistán, lleguen a los puertos iraníes son de interés estratégico para Irán, especialmente el puerto de ChaBahar, que daría la oportunidad a los iraníes al acceso a aguas libres sin tener que atravesar el estrecho de Ormuz[20]. Además, Irán ve la parte oeste del territorio afgano como un área natural de influencia. Por todo ello, nada de lo que ocurra a su vecino oriental puede ser ajeno al interés de Irán, obligado a conjugar sus necesidades de estabilidad regional con las derivadas de su enfrentamiento con EE UU.

Turquía se está promocionando como potencia regional, por lo que, tanto sus relaciones con los talibanes, como su ascendiente sobre las poblaciones de lenguas túrquicas, son aspectos a tener en cuenta. En Afganistán se muestra fiel a su autoproclamado papel de protectora de los pueblos de raza turca, apoyando a los uzbekos a través de hombres fuertes como Rashid Dostum del Partido Junbish, dominado por los uzbekos. También apoya, en menor medida, al Partido Jamiat, predominantemente tayiko, a través de figuras como Atta Mohammad Noor. Para Turquía, la situación final deseada consistiría en un Afganistán estable, sin presencia militar estadounidense y en el que uzbekos y tayikos conservaran cuotas de poder significativas.

18 WALLDAN, Matt y WRIGHT, Matthew. «Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict». Research Paper. Asia Programme. Julio de 2014. P 7.

19 THIER, op. cit. P. 134.

20 CASTRO TORRES, José Ignacio (2018). «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero» en *Panorama geopolítico de los conflictos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 164.

Turquía, junto con Catar, trata de frenar la influencia saudita y de su aliado paquistaní en Oriente Medio, incluido Afganistán. El diálogo con los talibanes, abierto hace años por Catar, puede permitir a los turcos identificar a los líderes talibanes menos radicales y apoyarlos para llegar a un acuerdo durante las negociaciones. Por su parte, el ascendiente turco sobre Uzbekistán y Kazajistán puede hacer que estas repúblicas exsoviéticas cambien su postura contraria a negociar con los talibanes y se acerquen a los planteamientos actuales de Rusia[21].

Rusia y otros miembros de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO por sus siglas en inglés[22]) persiguen una estrategia de amortiguación, apoyan al gobierno de Kabul, pero mantienen a la vez relaciones con otros grupos armados. La actuación de Rusia en este conflicto viene condicionada, también, por sus relaciones con EE UU y la OTAN. A medida que estas relaciones se han ido enfriando, Rusia ha denegado a EE UU apoyos inicialmente prestados, como el uso de la base aérea de Manás[23] o de la red de distribución norte[24], ambos elemento esenciales en el sostenimiento del esfuerzo militar aliado en Afganistán. En la misma línea, en 2018, Rusia estableció relaciones con los talibanes y puso en marcha una mesa de diálogo entre el grupo insurgente y diversos grupos afganos, denominado Consejo de la Sociedad Afgana. En el Consejo había amplia representación de grupos de la oposición y de actores, como Karzai, muy críticos con el papel de EE UU en Afganistán. Estos contactos de Moscú con los talibanes han sido duramente criticados por Kabul, que los define como un obstáculo al proceso de paz liderado por EE UU con apoyo del Gobierno afgano. También se critica desde Kabul la relevancia otorgada por Moscú, en el diálogo con los talibanes, a líderes opositores, lo que socava la autoridad del Gobierno afgano[25].

China, por su parte, mantiene buenas relaciones con Afganistán y Pakistán, mientras acentúa su esfuerzo antiterrorista contra los uigures, contando para ello con la cooperación de muchos actores, incluidos los talibanes. Sus intereses en Afganistán se centran en evitar la expansión del radicalismo islamista y la explotación de los recursos minerales del país. Ambos requieren un gobierno que garantice cierta estabilidad.

21 RAMANI, Samuel. «Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?» *TRT World.* 13 de marzo de 2018. https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883

22 Organización internacional político-militar promovida principalmente por Rusia e integrada por varios países de Europa y Asia Central: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán.

23 Ubicada en Kirguistán, en las fases iniciales del conflicto se cedió su uso a EE UU, hasta que, presionado por Moscú, el gobierno kirguís decidió dejar de prestar este apoyo en 2014.

24 RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico» en *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º 319. Agosto de 2011.

25 RAMANI, Samuel. «In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner». Foreign Policy. 11 de septiembre de 2019.

Aunque las repúblicas centroasiáticas, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, no constituyen un actor principal en el conflicto afgano, sí pueden contribuir a reforzar cualquier posible avance en el proceso de paz de Afganistán. Su principal contribución puede pasar por conseguir una mayor integración política regional. Uzbekistán, en particular, podría facilitar una mayor integración de Afganistán en los marcos diplomáticos de Asia Central. La Conferencia de Tashkent, de marzo de 2018, supuso el inicio de un cambio sustancial en la política exterior de esta república, que ha pasado del aislamiento al compromiso regional y se ha convertido en un creador de consenso creíble en este ámbito. Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, individual y colectivamente, pueden contribuir al proceso de paz facilitando una mayor integración económica de Afganistán a través de los corredores aéreos y terrestres que le permitirían llegar a nuevos socios económicos[26].

El papel de estas repúblicas, modesto y condicionado por la influencia de Moscú, será siempre favorable a una solución al conflicto que proporcione estabilidad a su frontera sur, garantice la ausencia de grupos terroristas en suelo afgano y no resulte lesivo para sus «hermanos» tayikos y uzbekos del sur.

Una red de microconflictos

Un análisis completo del papel de los distintos actores en liza no puede limitarse al flujo de apoyos existente entre ellos, es necesario prestar atención también a las rivalidades. La figura 2 refleja las principales líneas de tensión entre los actores relacionados de alguna manera con el conflicto. Este gráfico resulta muy ilustrativo a la hora de dar una idea de la complejidad de las tensiones existentes en Afganistán que, de alguna manera, alimentan o acompañan al conflicto principal. Pero requiere algunos comentarios aclaratorios derivados de la opacidad que, en muchos casos, rodea a las interacciones entre actores en este escenario. Así, las flechas entre Pakistán y Afganistán se representan en ambas direcciones, a pesar de que Islamabad afirma que no existen hostilidades entre los dos países. De hecho, las escaramuzas a lo largo de la línea Durand y el refugio de líderes talibanes en Pakistán son indicativas de la existencia de tales tensiones[27]. No se trazan líneas entre Irán y HIG porque ahora no está claro si las tensiones históricas entre Gulbudin Hekmatiar y Teherán se han resuelto. De manera similar ocurre con las tensiones entre HIG y Rusia[28].

26 HAMIDZADA, Humayun y PONZIO, Richard. «Central Asia's Growing Role in Buildin Peace and Regional Connectivity with Afghanistan». United States Institute for Peace. Special report, 27 de agosto de 2019.

27 AKBARI, Hayat. «Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations». Globalsecurityreview. 24 de marzo de 2019.

28 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 49

Estas tensiones son relevantes en la medida en que un acuerdo de paz cuyos términos resulten muy favorables a alguno de los actores, será visto con recelo por quienes mantengan algún tipo de conflicto con él.

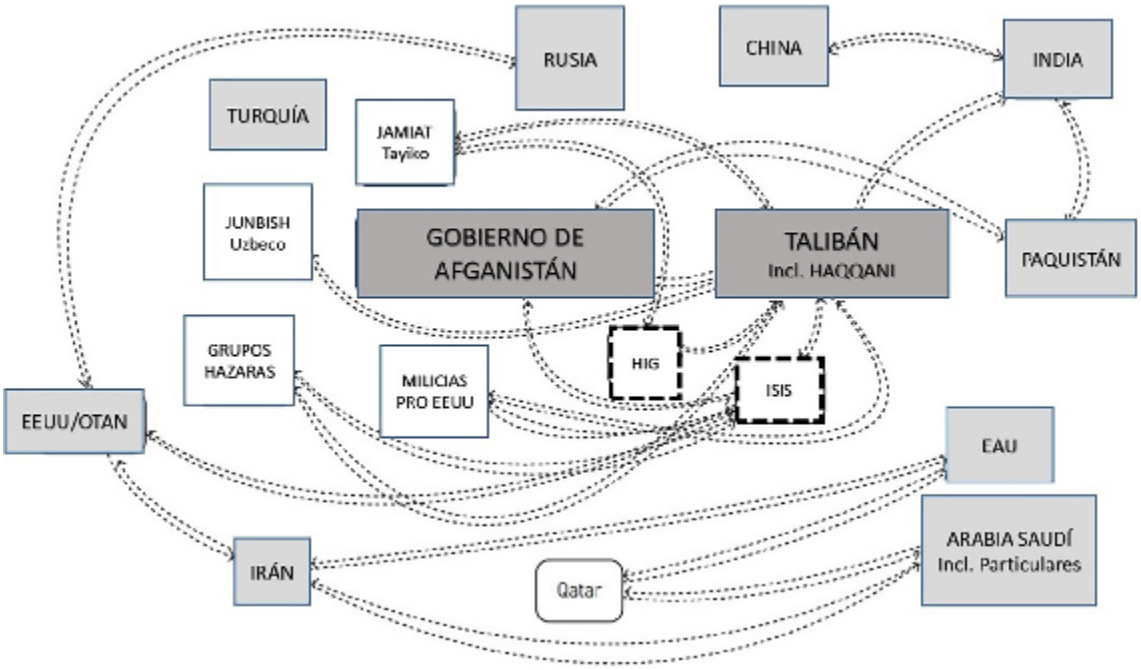


Figura 2. Tensiones entre los actores implicados en el conflicto afgano.
Adaptado de: Gobierno de Canadá, 2019: 51

Pakistán: actor principal

De todos los actores regionales, Pakistán es quien más intensamente se ha implicado en el conflicto afgano y quien más posibilidades tiene de hacerlo fracasar.

Los lazos de Pakistán con los talibanes surgen en la década de 1990, durante de la guerra civil, cuando Islamabad vio al grupo pastún como un apoyo valioso frente a otros grupos que contaban con el apoyo de la India. Y, como un buen aliado a la hora de abrir rutas comerciales con los nuevos Estados independientes de Asia Central, asegurar un gobierno amigo en Kabul. Esta estrategia funcionó durante un tiempo, pero se convirtió en un problema tras los atentados del 11S, cuando se hizo evidente que Al Qaeda había planeado los ataques desde un refugio seguro que los talibanes habían proporcionado al grupo terrorista.

Tres días después de los ataques del 11S, el presidente de Pakistán cedió a las demandas estadounidenses de cesar en su apoyo a los talibanes, pero hizo una advertencia a su embajador en Islamabad: su país ayudaría a Estados Unidos en su inminente guerra contra los talibanes, que durante mucho tiempo habían sido sus aliados, pero esperaba que la guerra fuera breve y de alcance limitado y que no creara un vecino hostil para Pakistán[29].

29 MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. «From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan». The New York Times. 5 de marzo de 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html

La administración de George W. Bush Jr. obligó a Pakistán a tomar una decisión drástica: cortar los lazos con los talibanes y convertirse en un socio fiable contra el terrorismo global, o acabar convirtiéndose en un objetivo de esa guerra. El presidente Musharraf y sus sucesores mantuvieron parte del trato: trabajar con la CIA y perseguir a Al Qaeda en Pakistán, así como permitir el ataque con aviones no tripulados estadounidenses en las áreas tribales del país. Pero Islamabad nunca cortó completamente los lazos con el movimiento talibán. La agencia de inteligencia militar, la Dirección de Inteligencia Inter-Servicios (ISI), pasó años apoyándolos de forma encubierta en Afganistán y protegiendo a sus líderes dentro de Pakistán. De forma que el aparato de seguridad paquistaní cooperó con EE UU, pero no fue capaz de romper completamente con sus antiguos socios y permitió que Pakistán se convirtiera en un santuario para los talibán[30]. Durante años Pakistán ha servido simultáneamente como ruta principal de suministro para la ISAF y como santuario y sede de la cúpula dirigente de los insurgentes afganos.

¿Por qué ha mantenido Pakistán este equilibrio insostenible? La respuesta a esta pregunta hay que buscarla en la India. El ejército paquistaní y su aparato de inteligencia se sienten rodeados por su eterno enemigo. Pakistán ha perdido tres o cuatro guerras con India (depende de cómo se cuenten). La superioridad militar y económica de la India, combinada con los problemas fronterizos no resueltos con la India (Cachemira) y Afganistán (la línea Durand) mantiene a Pakistán en un perpetuo estado de alerta[31]. Pakistán se siente amenazado por la estrecha relación de la India con el Gobierno de Afganistán, por lo que continúa manteniendo su apoyo a los talibanes para contrarrestar esta influencia que ve como hostil. Este es el punto de partida con el que aborda sus relaciones con Afganistán y los talibanes y también su implicación en el proceso de paz.

De momento, Pakistán ha facilitado las conversaciones directas entre Estados Unidos y los talibanes afganos desde que comenzaron en 2018.[32] De hecho, hay una sensación muy extendida en Pakistán de que el acuerdo entre ambos ha venido a reconocer la posición mantenida por Pakistán desde la Conferencia de Bonn de 2001, de que no hay una solución militar al conflicto y que el movimiento talibán es una realidad polí-

30 Para un análisis detallado del apoyo prestado por Paquistán a los talibanes: RASHID, A. *Taliban.* «Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia». Tauris, New York, 2009. RASHID, A. *Descente into Chaos*, Viking, London 2008. TANNER, S. «Afghanistan. A Military History from Alexander The Great to the War Against the Taliban». Da Capo Press, 2009. LIEVEN, A. «Pakistan, a Hard Country. Public Affairs». New York. 2011. POZO SERRANO, P. (2011). *La guerra Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Editorial Universidad de Navarra. RUIZ ARÉVALO, J. (2014). *Afganistán. Claves para entender el pasado, pistas para intuir el futuro.* Ed. Universidad de Granada.

31 THIER. Pag. 134.

32 HASIM, Asad. «Pakistan warns US of "spoilers" on US-Taliban deal in Afghanistan». Al Jazeera. 2 de marzo de 2020. https://www.aljazeera.com/news/2020/03/pakistan-warns-spoilers-taliban-deal-afghanistan-200302093650382.html

tica en Afganistán con la que hay que contar para hacer gobernable el país. En palabras de Husain Haqqani, exembajador de Pakistán en Estados Unidos: «Los talibanes y los militares de Pakistán que los respaldan ven esto como su victoria… Pakistán apostó por los talibanes durante tanto tiempo bajo el supuesto de que los estadounidenses acabarían por irse»[33]. En círculos oficiales de Pakistán se argumenta que los talibanes actuales son muy diferentes de la «banda de fanáticos que una vez dirigió el mulá Mohammed Omar»[34]. Ahora se les considera más pragmáticos, porque han entendido la importancia de ganar influencia política en un acuerdo que les puede llevar a compartir el poder. Para muchos son simplemente un partido político[35].

La conclusión es que Pakistán se siente mucho más cómodo trabajando con los talibanes que con el actual gobierno de Kabul. Pero reconocen que, si se hicieran con todo el poder en Afganistán, el resultado podría ser una guerra civil y se fomentaría la implicación de enemigos regionales, como la India. La perspectiva de verse empeñado en una guerra civil, larga y costosa, en su frente occidental es suficientemente preocupante como para que desde Islamabad se platee con suma cautela cualquier intento de apoyarse en los talibanes para mantener su influencia en Afganistán[36].

Por eso, para Pakistán es preferible el *status quo* actual, acompañado de un cierto grado de caos que les permita seguir ejerciendo su influencia, que cualquiera de los dos extremos posibles: derrota o victoria de los talibanes.

El papel de Irán

El odio tradicional entre Irán y los talibanes, derivado sobre todo de sus diferencias religiosas, se ha ido evaporando con los años, dando paso a una alianza que parece que será duradera y que se centra en la adhesión de ambos al concepto de Islam político. Mientras ocuparon el poder, en la década de 1990, los talibanes recibieron el apoyo del rival de Irán, Arabia Saudí. Sin embargo, los saudíes no fueron capaces de mantener este apoyo una vez que su aliado EE UU entró en guerra con ellos. El enfrentamiento entre Arabia Saudí y Catar, donde los talibanes han tenido siempre su oficina política, combinado con los lazos existentes entre Catar e Irán, facilitaron la reconciliación. También ha contribuido a este acercamiento la tendencia de Irán hacia la constitución de un Estado teocrático islámico, que se asemeja mucho, a pesar de las diferencias sectarias, al objetivo perseguido por el movimiento talibán, que ha luchado siempre por establecer un gobierno basado en los valores islámicos en Afganistán. Estas buenas relaciones se ponen de manifiesto en las continuas consultas de los tali-

33 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

34 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

35 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

36 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

banes con las autoridades iraníes. Desde el comienzo de las negociaciones de paz con los Estados Unidos, sus líderes han realizado numerosas visitas a Teherán, una de ellas, significativamente, justo después del colapso temporal de las conversaciones con los Estados Unidos en septiembre de 2019. Estos contactos no solo reflejan la importancia de Teherán para la insurgencia afgana, sino que también muestran la creciente complicidad entre las dos partes[37].

Desde el inicio del proceso de paz, EE UU ha presionado al movimiento talibán para que rompa sus vínculos con Irán, al que acusan de utilizar su influencia sobre el grupo insurgente para torpedearlo. Anteriormente, en octubre de 2018, EE UU impuso sanciones a Irán por proporcionar apoyo económico y militar a los talibanes. Esta alianza era, para la Administración Trump, una prueba inequívoca del carácter terrorista del régimen de Teherán[38].

Irán también es importante para el grupo insurgente por sus buenas relaciones con casi todos los actores afganos, incluido el presidente Ghani, un pastún enemistado con los talibanes, y el jefe del Ejecutivo, Abdalá, perteneciente a la etnia tayika, tradicional aliado de Irán. Además, y lo que es más importante, tanto Irán como los talibán se enfrentan a una amenaza común. Ambos están inmersos en una lucha directa contra el Estado Islámico y las fuerzas estadounidenses, con el objetivo final de aniquilar al primero y expulsar al segundo de la región.

Si bien el papel de *spoiler* de Irán se ha vuelto cada vez más acentuado en los últimos meses, en los que Teherán ha ayudado a los talibanes a consolidar su autoridad en las regiones occidentales de la provincia de Farah, fronterizas con Irán, hay indicios de que Irán podría irse distanciando de los talibanes. Irán ha participado en todo momento en las conversaciones de paz auspiciadas por Moscú y en las iniciativas anti ISIS de la Organización de Cooperación de Shanghái para aparecer como un actor internacional responsable que defiende la paz en Afganistán. En la misma línea, parece que cada vez más, sus interlocutores favoritos son los más moderados de entre los talibán, los que podría indicar un acercamiento a la postura de EEUU en cuanto al final dialogado del conflicto[39].

37 Cfr. HUSSAIN, Kashif. «Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran». The Diplomat. 15 de febrero de 2020. https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/. Para un análisis más exhaustivo de las relaciones entre Irán y los talibanes: APELLÁNIZ VÉLEZ, Alejandro (2017). «¿Es Afganistán una cuestión de estado para Irán?» *Historia Actual Online, 44 (3), 2017*: 7-21. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365856. BEHRAVESH, Maysam (2020). «What does Iran want in Afghanistan?». Al Jazeera. 04/02/2020. https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/190204092658549.html CLARK, K.» «Taliban Claim Weapons Supplier by Iran». *Daily Telegraph,* 14 de septiembre de 2008. GOHEL, Sajjam (2010). «Iran's Ambiguous Role in Afghanistan». *Combating Terrorism Centre. Marzo de 2010, Volume 3, Issue 3.* 2010. https://ctc.usma.edu/irans-ambiguous-role-in-afghanistan/

38 RAMANI, Samuel. «Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan». *The Diplomat.* 14 de noviembre de 2018. https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/

39 RAMANI, op. cit.

Para Irán, la mejor opción pasa por un Afganistán estable en el que no imperen los talibanes, sunitas radicales con los que casi entró en guerra en 1998 y que, entre otras cosas, suponen una amenaza para la minoría chiita afgana y sus aliados tayikos[40]. Pero un Afganistán estable, dentro de la órbita de EE UU, tampoco es una buena opción para Irán. Menos aún si esa alianza supone la presencia permanente de elementos militares o de inteligencia estadounidenses en suelo afgano. En esta coyuntura, respalda al Gobierno afgano mientras brinda un apoyo limitado a la insurgencia talibana, sobre todo en su lucha contra los grupos del ISIS que actúan cerca de su frontera[41]. Con este apoyo consigue un doble objetivo: alejar de su territorio al ISIS, enemigo estratégico de Irán y mantener la presión sobre EE UU, propiciando un estado de inestabilidad controlada en Afganistán, apoyando a los talibanes lo suficiente para complicar los objetivos militares estadounidenses, pero sin permitir una expansión desenfrenada de la organización[42].

Estados Unidos y sus aliados

A pesar de no tratarse de actores regionales, no es posible hablar sobre el conflicto afgano sin mencionar, aunque sea brevemente, a los EE UU y sus aliados, fundamentalmente la OTAN. De entrada, hay que recordar que fueron determinantes en la configuración del conflicto al decidir, en la Conferencia de Bon, incluir a representantes de muchas facciones armadas, pero no a los talibanes, [43]. Además, el apoyo internacional al nuevo gobierno hizo pensar a este que sería capaz de imponerse militarmente, persuadiendo al Gobierno del presidente Karzai (2001-2014) de buscar su derrota, en vez de un acuerdo. La evolución de los acontecimientos ha venido a demostrar lo erróneo de este planteamiento.

A la realidad de los hechos hay que sumar el cambio radical de la visión del conflicto por parte de la Administración del presidente Trump, anunciada en agosto de 2017, al hacer pública su nueva estrategia para Afganistán y el sur de Asia: «Desde ahora, la victoria tendrá una definición clara: atacar a nuestros enemigos, destruir al ISIS, derrotar a Al Qaeda, evitar que los talibanes se hagan con Afganistán y detener los ataques terroristas contra América antes de que estos emerjan»[44]. El objetivo de esta estrategia era acabar con el estancamiento del conflicto armado para que los dirigentes

40 NADER Alireza et al. (2014I). «Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown». Rand Corporation. P. 5.

41 WALLDAN y WRIGHT, op. cit. p. 7.

42 RAMANI, op. cit.

43 SAJJAD, Ahmed. «The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities», *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law*, Vol. 4, Issue 1, primavera de 2017.

44 CASTRO TORRES, op. cit. p. 158.

talibanes llegasen a la conclusión de que no pueden alcanzar la victoria por medios militares. Esto los llevaría a avenirse a un proceso de reconciliación promovido y conducido por las autoridades afganas[45]. Sea o no como consecuencia del desarrollo de esta estrategia, el hecho es que la evolución de los acontecimientos está alineada desde entonces con su propósito.

Además de combatir a los talibanes, Estados Unidos conduce desde 2001 una campaña paralela contra el terrorismo en Afganistán. La lucha contra el terrorismo internacional sigue siendo la razón principal de la presencia militar de Estados Unidos y su objetivo principal en las negociaciones de paz en curso. La comunidad internacional también persigue su propia agenda en Afganistán, relacionada con la promoción de los derechos humanos —incluidos los derechos de las mujeres— y los valores democráticos liberales. Esta promoción de los valores occidentales genera rechazo, tanto dentro como fuera de Afganistán, entre quienes no comparten los valores occidentales y provoca resistencia entre los actores regionales opuestos a Estados Unidos. De otra parte, el hecho de que EE UU, además de apoyar al gobierno, continúe apoyando a determinadas milicias, provoca tensiones que complican aún más la situación en la región.

Pero, en este grupo de actores, el factor que más pesa a día de hoy es la necesidad de finalizar su implicación en un conflicto que resulta muy costoso, tanto en vidas, como en términos económicos y que no presenta unos resultados que justifiquen semejante sacrificio. Estados Unidos une a ello el hecho de que una de las promesas electorales del presidente Trump fue, precisamente, la de acabar con las «guerras interminables». Siendo 2020 un año electoral, la presión para conseguir avances inmediatos y a cualquier precio será considerable. A EE UU y a sus aliados les urge que un acuerdo intraafgano ponga fin al conflicto y les permita finalizar su presencia militar en Afganistán sin que su legado sea el retorno triunfal de los talibanes o una nueva guerra civil. El temor entre los actores regionales es que la necesidad de retirarse militarmente les lleve a ratificar un acuerdo que no cumpla con las necesarias garantías de estabilidad a largo plazo[46].

El papel de Rusia y China en Afganistán

A la hora de analizar el papel que los Estados de la región pueden jugar en el desarrollo de las conversaciones de paz, merece especial atención el caso de Rusia y China. En principio, comparten un objetivo fundamental para ambos: contener el extremismo yihadista dentro de las fronteras de Afganistán, evitando el surgimiento de fuerzas islamistas con una agenda «internacionalista». Moscú teme que un triunfo de los talibanes pudiera tener consecuencias negativas en la estabilidad de Asia Central y en las

45 CASTRO TORRES, op. cit. p. 158.

46 RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. P. 149-50.

regiones de mayoría musulmana de Rusia. A Pekín, por su parte, le preocupa que un triunfo talibán pudiera fortalecer a la oposición musulmana de Sinkiang[47].

Ante este temor, una presencia prolongada de EE UU sosteniendo al gobierno afgano es preferible, para ambos, a los riesgos de un Gobierno talibán, a pesar de que éstos hayan reiterado que su interés se centra solo en Afganistán y en ningún caso se convertirán en foco de tensiones para los países vecinos. En todo caso acaso, mientras Estados Unidos se prepara para partir, Moscú y Pekín han establecido contactos con el grupo insurgente[48]. A pesar de sus muchas diferencias con los Estados Unidos, tanto Rusia como China aceptaron (y Moscú incluso apoyó) la presencia militar liderada por Estados Unidos en Afganistán como un medio para promover sus propios objetivos[49]. Sin embargo, desde el inicio en 2014 de la retirada de las fuerzas estadounidenses y aliadas de Afganistán, el Kremlin y Pekín se han estado preparando para las consecuencias de una retirada completa. Para ello, trabajan con el gobierno de Kabul y cooperan también con los talibanes y Pakistán, su principal apoyo externo. El grupo insurgente ha dejado de ser una amenaza para convertirse en un aliado contra movimientos más radicales como el Estado Islámico y el Frente de Liberación del Este de Turquestán, de los cuales tienen más que temer[50].

La visión de Rusia

Históricamente, la política de Rusia hacia Afganistán ha sido más activa que la de China. La Unión Soviética mantuvo buenas relaciones y proporcionó una ayuda significativa a la monarquía afgana hasta su caída en 1973 y continuó haciéndolo con los regímenes que la sucedieron. El apoyo al régimen comunista del Partido Democrático del Pueblo de Afganistán, que se enfrentó a un movimiento insurgente que no fue capaz de controlar, acabó por llevar a la Unión Soviética a enzarzarse en una infructuosa campaña de contrainsurgencia que acabó en una humillante retirada. Tras la retirada soviética, la URSS continuó apoyando al régimen comunista de Kabul hasta el colapso de la propia URSS en 1991. El régimen de Kabul cayó unos meses más tarde y fue reemplazado primero por una república islámica dominada por los muyahidines que habían luchado contra la ocupación soviética y después por los talibanes.

Hasta la intervención liderada por Estados Unidos en 2001, Rusia e Irán eran las dos potencias regionales que brindaban apoyo militar a la oposición interna al régimen talibán. Rusia tenía razones propias para hacerlo: los talibanes permitieron

47 RUIZ ARÉVALO, J. (2010). *Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán.* Global Strategy. Universidad de Granada. https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/

48 RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

49 Ver un análisis al respecto en RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

50 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019, Pag. 55

que el movimiento islámico de Uzbekistán operara desde el norte de Afganistán y lanzara incursiones en la antigua Asia Central soviética en 1999 y el año 2000. Irán, entre otros motivos, apoyaba a la minoría chiita, duramente perseguida por los talibanes.

Tras los atentados del 11 de septiembre, el nuevo presidente de Rusia, Vladímir Putin, no solo apoyó la intervención dirigida por Estados Unidos en Afganistán, incluso aprobó el establecimiento de una presencia militar estadounidense en las antiguas repúblicas soviéticas de Uzbekistán y Kirguistán, consistente en bases de apoyo que facilitaban el tránsito de personal y recursos hacia Afganistán. Sin embargo, a partir de 2005, al deteriorarse las relaciones entre ambos, por causas ajenas al conflicto afgano, el presidente Putin comenzó a pedir la salida de las fuerzas estadounidenses de Asia Central, arrastrando a Uzbekistán y Kirguistán a plantear la misma exigencia. Pese a ello, Rusia continuó apoyando los esfuerzos liderados por Estados Unidos en Afganistán, especialmente a través del establecimiento de la red de distribución del norte que ofreció a los Estados Unidos. Se trataba de una ruta de sostenimiento que permitía evitar la tradicional, a través de Pakistán, que se estaba demostrando problemática por la actitud poco fiable de Islamabad, que estaba entorpeciendo el uso de esta ruta y ayudando simultáneamente a los talibanes[51]. Con el paso del tiempo, el ascenso del ISIS y su propagación a Afganistán, la reducción de las fuerzas estadounidenses y aliadas, y la creciente vulnerabilidad del gobierno de Kabul llevó a Moscú a ver a los talibanes como una alternativa preferible al ISIS. El ISIS tiene una agenda internacionalista diseñada para difundir la yihad en Asia Central, mientras los objetivos de los talibanes se limitan a Afganistán, lo que los hace menos peligrosos a los ojos de Moscú.

El planteamiento ruso frente a los talibanes está condicionado por su preocupación por la presencia del Estado Islámico (ISIS) en el norte de Afganistán: a principios de julio de 2018, las fuerzas talibanas lanzaron una ofensiva, posiblemente con el apoyo de Rusia, para expulsar a ISIS del distrito de Darzab, cerca de la frontera con Turkmenistán. Por otra parte, Moscú puede ver las relaciones con los talibanes como una forma de disuasión contra Washington: en conversaciones privadas en Moscú a fines de 2016, funcionarios rusos advirtieron que, si Estados Unidos armaba a Ucrania, Rusia podría proporcionar armas antiaéreas a los insurgentes afganos[52].

La experiencia soviética ha permitido a Rusia establecer contactos con los talibanes, a los que no ve como una amenaza transnacional, por lo que los ha aceptado como interlocutor válido. Al mismo tiempo, los rusos se han aproximado a Pakistán a través de la venta de material militar, a la par que su alianza con Irán les proporciona un peso especial en el contexto regional. Entretanto, pugnan con EEUU para ejercer su influencia sobre las antiguas repúblicas soviéticas del norte. La aproximación rusa podría

51 RUIZ ARÉVALO, 2011, op. cit.

52 RUBIN, Barnett. «Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War». Foreign Affairs, 30 de julio de 2018.

ser una réplica de la estrategia que ha desarrollado en Siria, donde ha obtenido importantes beneficios de la actitud errática de EE UU. De manera análoga, la participación en unas conversaciones en las que ve a EE UU bajo presión por necesitar obtener resultados a corto plazo puede permitirle asegurar que el resultado le sea favorable y, a largo plazo, aumentar su influencia en la región.[53].

La visión de China

Antes de la intervención soviética en Afganistán, China tenía vínculos preferenciales con Pakistán. Al considerar a la URSS su principal oponente, China se puso del lado de Pakistán en su apoyo a los muyahidines afganos que luchaban contra la ocupación soviética. Cuando los talibanes llegaron al poder, China continuó avalando a Pakistán, su principal valedor. De esta forma, se convirtió en aliado indirecto de aquellos. Pero, del mismo modo que Moscú llegó a verlos como una amenaza por su apoyo a los islamistas de Asia Central, Pekín sintió como una amenaza su apoyo a los islamistas de Sinkiang, donde hay un creciente movimiento musulmán de oposición al dominio chino[54].

Si bien China no formó parte de la coalición internacional liderada por Estados Unidos desde 2001, parecía considerarla un obstáculo para que Afganistán se convirtiera en un refugio seguro para los movimientos islamistas de Sinkiang, por lo que veía con buenos ojos su presencia en Afganistán. En los últimos años, China ha brindado asistencia de seguridad al gobierno de Kabul y, según algunos informes, incluso ha establecido una pequeña base militar en territorio afgano cerca de la frontera china y se espera que fortalezca aún más su presencia militar en la región al establecer un centro logístico naval en el nuevo puerto pakistaní de Gwadar[55]. Finalmente, al igual que Rusia, tras la reducción de las fuerzas estadounidenses y aliadas, Pekín ha establecido contactos con los talibanes y ha seguido cooperando con Pakistán, que sigue siendo el principal socio de China en la región. Además, ha incrementado su presencia militar en Afganistán y Tayikistán para asegurar que estos territorios no sirvan de base para ataques del ISI o de grupos uigures contra sus intereses en Asia Central.

La posición de China parece más bien pragmática. Su estrategia de El Cinturón y Ruta de la Seda[56] necesita la estabilidad de Afganistán para dar continuidad a las

53 CASTRO TORRES, op. cit. Pag. 165.

54 «Why is there tension between China and the Uighurs?». BBC News. 26 de septiembre de 2014. https://www.bbc.com/news/world-asia-china-26414014

55 FARMER, Ben. «China 'building military base in Afghanistan' as increasingly active army grows in influence abroad». The telegraph, 29 de agosto de 2018.

56 CHATZKY, A. y McBRIDE, J. «China's Massive Belt and Road Initiative». Council of Foreign Relations. Enero de 2020. https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative

comunicaciones terrestres que desde Asia Central y las provincias chinas del interior llegan hasta Pakistán. Por ello, China ha ofrecido su mediación para establecer conversaciones con los talibanes, a la par que ha invertido importantes cantidades en concepto de ayuda económica y militar desde 2016[57].

Rusia y China ante el futuro de Afganistán: nadar y guardar la ropa

Es posible que, a medida que disminuya la influencia estadounidense en Afganistán, los intereses rusos y chinos puedan comenzar a competir entre sí. Pero, de acuerdo con el comportamiento de Rusia y China en Asia Central, de momento parece poco probable. Ambos parecen satisfechos con una división de responsabilidades, de acuerdo con la cual Rusia proporciona seguridad en la región, mientras que China se enfoca en el desarrollo económico, de acuerdo con sus propios intereses. En Afganistán, China tiene mayores intereses económicos que Rusia, pero ambas tienen vínculos comerciales y de inversión muy modestos: En 2017, Afganistán importó bienes por valor de 1150 millones de USD de China, lo que convirtió a China en el principal proveedor de Afganistán, aunque tal cantidad resulte irrisoria para Pekín, al igual que los 3,44 millones que Afganistán exportó a China. La relación económica de Rusia con Afganistán es aún menor: en 2017, las importaciones de Afganistán desde Rusia ascendieron a tan solo 157 millones de USD, mientras que sus exportaciones a Rusia supusieron apenas 1,15 millones[58].

El principal interés de China es garantizar que Afganistán no se convierta en cobijo para grupos islamistas chinos que puedan suponer una amenaza para Sinkiang y considera que la política rusa en Afganistán satisface esa necesidad, por lo que apoya el doble juego de Moscú de apoyar al Gobierno de Kabul a la vez que trabaja con los talibanes. Para Moscú. Por su parte, este doble juego responde al convencimiento de que un estancamiento del conflicto no es la peor opción, pero si llegaran a imponerse las fuerzas talibanas, está interesado en mantener buenas relaciones con ellos, para mantener bajo control al ISIS. Estados Unidos ha acusado a Rusia de proporcionar ayuda a los talibanes, por ejemplo, dejando depósitos de armas mal asegurados después de realizar ejercicios militares en Tayikistán, una táctica que ya utilizó para armar a los rebeldes en el este de Ucrania. Los rusos sostienen que la ineficacia de las fuerzas de seguridad afganas no les deja más remedio que establecer vínculos con los comandantes locales para proteger las fronteras de Asia Central, que Moscú considera vitales para su propia seguridad. Moscú afirma que esos comandantes son «señores de la guerra», no verdaderos talibanes.[59]

57 CASTRO TORRES, op. cit. P. 163-164.

58 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 57-58

59 RUBIN, 2018, op. cit.

Tanto para Rusia, como para China, los talibanes pueden llegar a ser el mal menor, por lo que prefieren mantener relaciones cordiales con ellos ante la incertidumbre del papel que puedan jugar en el futuro.

Todos los escenarios abiertos plantean riesgos para Moscú y Pekín. Un estancamiento en las negociaciones no es en principio una mala opción, pero podría beneficiar al ISIS, que sacaría provecho de la menor atención que le prestarían sus adversarios. La llegada al poder de los talibanes podría ser positiva si mantuvieran su compromiso de hacer frente al ISIS; pero también podrían volver a apoyar a grupos yihadistas que operan en otros países, como ya hicieron en el pasado, amenazando a China, a las repúblicas centroasiáticas e incluso a Rusia. Aunque hayan dado garantías de que no será así, es difícil estar seguros de que la cúpula talibana pudiera evitar que los elementos más radicales del movimiento decidieran apoyar al ISIS o a otros grupos similares. Aunque para Moscú una retirada «poco airosa» de EE UU no deja de ser una opción atractiva, como compensación simbólica por su propia retirada de 1989, un apoyo prolongado de EE UU al gobierno afgano, aunque sea sin presencia de fuerzas, no es una mala opción. Con ello se cubriría el riesgo que podría conllevar una victoria talibana y supondría la continuidad en el apoyo económico de Estados Unidos a Kabul, que podría continuar comprando armas y otros bienes a Rusia, algo que Moscú no quiere subsidiar[60].

Si bien la situación de seguridad en Afganistán se ha vuelto más precaria, ni los intereses rusos ni los chinos han sufrido mucho hasta ahora. Se puede decir que Moscú y Pekín se benefician del hecho de que todas las partes contendientes son demasiado débiles para prevalecer, pero suficientemente fuertes como para mantener a sus oponentes bajo control. El fracaso de EE UU y sus aliados a la hora de derrotar a los enemigos de Kabul significaría que EE UU no podría usar Afganistán como una base segura desde la cual difundir la influencia occidental en Asia Central. Sin embargo, es esa presencia continua de EE UU la que ha conseguido que los insurgentes no hayan logrado imponerse. Tanto el éxito, como el fracaso de las negociaciones plantean riesgos y oportunidades por lo que la estrategia de ambas potencias se encamina a preservar sus intereses en ambos escenarios.

El peso de la economía de guerra

A la hora de valorar la actitud de los actores regionales hacia el conflicto afgano hay un factor transversal que es necesario tener en cuenta: los beneficios económicos que genera el conflicto a la práctica totalidad de los actores relacionados con él. Una paz efectiva pondría fin al negocio de quienes se lucran, directa o indirectamente, del negocio de la guerra.

60 GOBIERNO DE CANADÁ, 2019: 59

Las principales figuras de todos los bandos se han beneficiado generosamente de la guerra: funcionarios del Gobierno, militares, grupos de oposición, insurgentes, gobiernos y fuerzas de seguridad de la región, todos ellos, en mayor o menor medida, han obtenido réditos sustanciales del conflicto. Lo realmente preocupante es que esta economía de guerra ofrece incentivos para mantener el *statu quo*, pudiendo crear obstáculos al avance efectivo hacia una paz duradera. Un cálculo egoísta de las ventajas que les comporta el estancamiento del conflicto puede inclinar a algunos actores a entorpecer las negociaciones; a no ser que las ventajas de un posible acuerdo superen claramente los beneficios económicos derivados de la continuación del conflicto. Los negocios asociados con el conflicto armado representan en Afganistán el mayor empleador no agrícola, ya sea por contratos directos de las fuerzas de seguridad, ya sea indirectamente a través de la prestación de servicios de transporte, construcción, suministro de combustible, seguridad privada y otras actividades asociadas con el sostenimiento del esfuerzo militar[61]. Esto plantea un desafío para cualquier proceso de paz futuro: unas negociaciones de paz exitosas pueden reducir el volumen de la economía de guerra, poniendo en peligro los medios de vida de gran parte de la población. Por otra parte, el gobierno y las fuerzas armadas afganas pueden pensar, no sin razón, que un Afganistán estable atraerá menos atención internacional y, por consiguiente, menos ayuda económica[62].

Por otra parte, el opio prospera en zonas donde el conflicto dificulta un control efectivo por parte de las autoridades. Al igual que ocurre con otros negocios ilícitos, como el comercio de armas, el contrabando de madera y la minería ilegal[63]. En mayo de 2016, cuando un ataque con aviones no tripulados mató al entonces líder talibán Akhtar Mansur en Pakistán, surgieron disputas entre los insurgentes de alto rango sobre los 900 millones de USD que, al parecer, desaparecieron de sus cuentas bancarias. El origen de esa cantidad de dinero es difícil de rastrear, pero puede asociarse, con toda seguridad, a negocios ilícitos relacionados con la droga, la minería ilegal y la extorsión. En el lado opuesto, algunas figuras conocidas entre la élite afgana son, según todos los informes disponibles, multimillonarios[64]. Dichas fortunas son fruto, en muchos casos,

61 HASIM, op. cit.

62 Según datos oficiales, el coste para EE UU de la intervención militar en Afganistán, entre los años 2001 y 2019 ha sido de 780 000 millones de USD. El coste anual se ha ido reduciendo significativamente desde un máximo de 115 000 mil millones en el año fiscal 2011 a 40 000 mil millones en el año fiscal 2019. Los presupuestos previstos para el año 2021, calculados antes de que se firmara el acuerdo de paz, son aun menores. Y la crisis del COVID 19 obligará a un drástico reajuste a la baja. US Department of Defense. «Afghanistan. Cost of war through September 30, 2019». https://fas.org/man/eprint/cow/fy2019q4.pdf

63 GLOBAL WITNESS. «War in the Treasury of the People». Report. Junio de 2016.

64 Véase BERENGUER, F. «The Blunders in the Western Cross-cutting Policies in Afghanistan: The Opium Economy as a Case of Study». Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. Mayo de 2018. http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2018/05/UNISCIDP47-8BERENGUER..pdf. WARD, Ch. y BYRD, W. «Afghanistan's Opium Drug Economy». SASPR Working Paper Series . World Bank, . Diciembre de 2004. COYNE, Ch, HALL BLANCO, A. y BURNS, S. «The War

de la participación en la industria del opio, que ha crecido significativamente desde 2001 y ahora domina el mercado mundial[65]. También proceden de contratos millonarios suscritos con EEUU y otras potencias, asociados a proyectos de reconstrucción y ayuda al desarrollo y al apoyo a sus contingentes militares.

El conflicto armado también crea muchas oportunidades de negocio, legales e ilegales, en los países vecinos. Ahora bien, siendo este un factor a tener en cuenta, también es cierto que, en principio, los Estados vecinos apoyan el proceso de paz en la medida en que ven en él un medio para poner fin a la inestabilidad regional y permitir el repliegue definitivo de las fuerzas estadounidenses. Los efectos positivos de ambos factores parecen superar los inconvenientes derivados de la pérdida de beneficios económicos derivados de la economía de guerra. Pero, a pesar de ser esto cierto, no se puede minusvalorar el peso de determinados grupos de poder, que pueden socavar el proceso para mantener sus fuentes de ingresos.

El conflicto afgano: un sistema adaptativo complejo

Las conversaciones de paz en curso van a ser vigiladas por todos los actores regionales, preocupados por un posible acuerdo de paz lesivo para sus intereses. Pero es precisamente esa profusión de jugadores, motivaciones, condiciones y posibles *spoilers* la que hace más difícil prever cómo van a evolucionar los acontecimientos.

Esta dificultad a la hora de realizar previsiones se debe a que el conflicto afgano y el entramado regional en el que se inserta, constituyen lo que en sociología se denomina un sistema adaptativo complejo, plagado de «problemas perversos»[66]. El concepto de «problema perverso» se utiliza en planificación social para describir un problema que es difícil o imposible de resolver dado que presenta condicionantes incompletos, contradictorios y cambiantes difíciles de reconocer. Además, en este tipo de problemas, la existencia de interdependencias complejas entre sus componentes hace que los esfuerzos para resolver un aspecto parcial puedan generar nuevos problemas no previstos. Es por ello que los entornos en los que se produce este tipo de problemas se suelen definir como sistemas adaptativos complejos.

on Drugs in Afghanistan: Another Failed Experiment with Interdiction». The Independent Review, Vol. 21, n.º 1. Verano de 2016), pp. 95-119. https://www.jstor.org/stable/43999678?seq=1

65 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. «Afghanistan opium survey 2017». Mayo de 2018.

66 Conceptos introducidos en los años 70 por Horst Rittel y Melvin Webber como marco para analizar problemas que involucran a múltiples partes interesadas e intereses en conflicto. A diferencia de las respuestas definitivas del ámbito científico (que ellos describieron como problemas «dóciles»), los problemas malvados son problemas de planificación societal y organizacional que resisten la rígida definición y estructura. RITTEL, Horst y WEBBER, Melvin. «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences 4*, 1973. pp. 155–169.

> *«Un sistema adaptativo complejo consiste en una pluralidad de partes (organizaciones, procesos, tecnologías, relaciones) que interactúan de maneras diferentes entre sí y con el mundo exterior con la particularidad de que un cambio o intervención en cualquier parte del sistema producirá cambios, muchas veces difíciles de predecir, en otras partes del mismo. Su característica esencial es que puede cambiar su estructura y comportamiento a lo largo del tiempo en respuesta a los cambios en su entorno o a interacciones con otros sistemas. Su análisis requiere un examen del comportamiento dinámico del sistema en su conjunto y de sus relaciones con el mundo exterior*[67]

Dicho en otras palabras, las decisiones que cada uno de los actores adopte a lo largo del proceso de negociaciones van a alterar la situación general y, precisamente por ello, van a provocar cambios en la actitud del resto de actores. Esta volatilidad del escenario hace que sea prácticamente imposible hacer previsiones fiables. Podemos deducir cuál va a ser la actitud inicial de cada uno de los actores; cuáles son sus aspiraciones y líneas rojas. Pero no podemos anticipar cuál va a ser su actitud ante los nuevos escenarios que se van a ir abriendo y que van a modificar continuamente los presupuestos iniciales.

Es precisamente esta realidad, intuida por todos, la que hace que la actitud general de todos los actores sea la de «nadar y guardar la ropa»; es decir, mantener una posición negociadora abierta, sin descartar ninguna posibilidad, tratando de encontrarse en la mejor posición posible sea quien sea el vencedor. Esta estrategia ayuda a entender que una gran parte de los actores regionales apoyen, directa o indirectamente, a las dos partes del conflicto. Se trata de no cerrar vías y poder decantarse hacia una u otra opción en función de la evolución de los acontecimientos.

Conclusiones

La principal sospecha que circula desde hace años entre los vecinos de Afganistán es que el verdadero objetivo de la permanencia de Estados Unidos en su territorio es su interés por mantener bases militares permanentes en el sur de Asia. Una presencia de tropas estadounidenses similar a la de Corea del Sur, por ejemplo, resultaría inaceptable para Irán, Pakistán, Rusia y China. Solo India, interesada en un compromiso de Estados Unidos a largo plazo, podría aceptar una presencia militar permanente[68]. Eso hace que la noticia de una posible retirada de EE UU se vea con optimismo cauteloso entre la mayoría de los actores regionales.

En la medida en que entiendan que el esfuerzo negociador de EE UU va dirigido a abandonar militarmente la región, estos actores pueden pensar que no les conviene

67 RUIZ ARÉVALO, Javier. «Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 41/2017. Abril de 2017. P. 8.

68 RUBIN, op. cit.

entorpecer el proceso. Un aspecto diferente es el modo en que quieren que EEUU abandone militarmente Afganistán. Una salida brusca, sin garantizar un Afganistán estable no sería una buena solución. De hecho, hay un convencimiento generalizado de que una retirada precipitada podría desencadenar una nueva guerra civil que desestabilizaría toda la región. Nadie quiere sorpresas en este aspecto. Por eso, las señales lanzadas desde la Casa Blanca durante el año 2019, en la medida en que ponían en duda el compromiso de los EE UU de condicionar su retirada a ciertas garantías de estabilidad, fueron recibidas con alarma en la región [69].

Ahora, para las potencias regionales, el problema es decidir cómo afrontar el futuro de Afganistán en un nuevo escenario, que ya se vislumbra, en el que la presencia de EE UU será mucho más limitada. Esta situación les enfrenta a decisiones difíciles sobre cómo dar forma al futuro. Pueden apoyar las conversaciones de paz para crear un entorno regional más estable. Pueden apoyar a los grupos afganos que pretenden mantener viva la guerra civil o, seguramente, intentarán mantener abiertas ambas vías para decantarse por una u otra en función de cómo evolucionen los acontecimientos.

La principal incógnita en este escenario es Pakistán, país que tiene intereses muy importantes en juego y que tiene en sus manos la posibilidad de hacer descarrilar el proceso. Es poco probable que abandone su relación con los talibanes, a los que considera un activo estratégico. Quiere que sus aliados, los talibanes, tengan éxito y quiere ser un jugador clave en el proceso de paz. Pero podría usar su influencia para forzar un acuerdo político que preserve sus intereses vitales. En su decisión pesará de forma importante su conflicto con India. Las tensiones entre India y Pakistán condicionan de tal manera el conflicto afgano que, en opinión de muchos analistas, sólo un acuerdo entre ambos países podría garantizar la estabilidad en Afganistán. Y este acuerdo no parece muy probable. A nuestro juicio, la única opción plausible actualmente pasa por encontrar formas de mitigar las preocupaciones de Paquistán frente a la relación entre India y Afganistán.

En palabras del antiguo embajador paquistaní, Husain Haqqani, el objetivo de Pakistán sería continuar teniendo a los talibanes como *proxies* «tratando, al mismo tiempo, de contener sus instintos más salvajes»[70].

El resto de actores principales (Irán, Rusia y China) se plantean problemas similares. Sus líneas rojas son tres: no quieren presencia militar permanente de EE UU; no quieren un triunfo de los talibanes y tampoco quieren un Afganistán inestable. Pero todo apunta a que aceptarían cierto nivel de inestabilidad antes que aceptar alguna de las dos primeras condiciones.

A la hora de valorar de qué manera van adaptando su postura a la evolución de las negociaciones, las declaraciones públicas de los diplomáticos regionales no resultarán

69 RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. P. 149-150.

70 MAZZETTI y KHAN, op. cit.

reveladoras de sus planes. Un indicador más fiable será hacia dónde se orienta en el futuro el flujo de armas y apoyo de todo tipo. Durante el proceso de paz iniciado en 2018, la actitud de las potencias regionales ha sido en todo momento de impulso a las negociaciones, lo que permite cierto grado de optimismo. Queda por ver si estas intervenciones continuarán manteniendo este talante constructivo en el futuro. De momento, la política regional en Afganistán se encuentra en una encrucijada y los actores regionales continuarán adecuando su actuación a la evolución que vayan observado.

Tampoco puede obviarse el papel que puedan jugar los actores opuestos a cualquier acuerdo. Bien por defender posturas maximalistas, bien por beneficiarse de la situación actual. Los *spoilers* podrían ser actores no estatales como el ISIS, Al Qaeda y los talibanes de Pakistán, que no quieren ver que el conflicto termine, así como los actores dentro de Afganistán que se benefician de la economía de guerra.

Cada uno de los Estados vecinos analizará la evolución de la presencia norteamericana en Afganistán, el papel que se reserve a los talibanes en el Estado que surja de un posible acuerdo y el reparto de poder entre los distintos grupos afganos. En función de ello, cada uno decidirá si impulsa el proceso de paz o si opta por fomentar un estancamiento del mismo que, al menos, no empeore su situación actual. Lo que ya parece descartado por todos es que el final del conflicto, si se produce, venga de la mano de una victoria militar de uno de los dos actores principales. La paz sólo puede venir de un acuerdo. Si este no se produce, el conflicto continuará.

Bibliografía

AKBARI, Hayat. «Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations». Globalsecurityreview. 24 de marzo de 2019. https://www.mei.edu/publications/durand-line-british-legacy-plaguing-afghan-pakistani-relations. (10/03/2020)

CASTRO TORRES, José Ignacio. «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero» en *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf. (02/03/2020)

FARMER, Ben. «China "building military base in Afghanistan" as increasingly active army grows in influence abroad». En *The telegraph.* 29 de agosto de 2018. https://www.telegraph.co.uk/news/2018/08/29/china-building-military-base-afghanistan/. (10/03/2020)

Global Witness. «War in the Treasury of the People». Report. Junio de 2016.

GOBIERNO DE CANADÁ. «Afghanistan. The precarious struggle for stability». *Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. Mayo de 2019. https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/afghanistan-the-precarious-struggle-for-stability.html. (02/03/2020)

HAMIDZADA, Humayun y PONZIO, Richard. «Central Asia's Growing Role in Buildin Peeace and Regional Connectivity with Afghanistan». United States Institute for Peace. Special Report. 27 de agosto de 2019. https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/298-building-afghanistans-fleeting-ceasefire. (10/03/2020)

HUSSAIN, Kashif. «Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran» en *The Diplomat.* 15 de febrero de 2020. https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/ (10/03/2020)

International Crisis Group. «Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire». Asia Report No 298. 19 de julio de 2018

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. «Análisis geopolítico de Afganistán». Documento de Análisis. 12/2011. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf. (02/03/2020)

JACKSON, Ashley. «Life Under the Taliban Shadow Government». ODI, Research reports and studies. Junio de 2018. https://www.odi.org/publications/11144-life-under-taliban-shadow-government. (02/03/2020)

MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. «From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan» en *The New York Times.* 5 de marzo de 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html (12/03/2020)

NADER Alireza et al. «*I*ran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown». Rand Corporation. 2014. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR616/RAND_RR616.pdf. (02/03/2020)

RAMANI, Samuel. «Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?». TRT World. 13 de marzo de 2018. https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883 (13/03/2020)

RAMANI, Samuel. «Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan» en *The Diplomat.* 14 de noviembre de 2018. https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/ (12/03/2020)

RAMANI, Samuel. «In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner». Foreign Policy. 11 de septiembre de 2019. https://foreignpolicy.com/2019/09/11/in-the-demise-of-the-taliban-peace-talks-russia-is-the-winner/. (02/03/2020)

RASHID, Ahmed. «Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan» en *Viking.* 2012.

RUBIN, Barnett. «Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War». Foreign Affairs. 30 de julio de 2018. https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2018-07-30/afghanistan-ready-peace. (02/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro». Universidad de Granada. 2014.

RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico». Boletín de Información del CESEDEN. n.º 319. Agosto de 2011. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ceseden_319.pdf. (01/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. «Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de opinión 41/2017. Abril de 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017_LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf. (10/03/2020)

RUIZ AREVALO, Javier. «Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?» en *Revista Española de Estudios Internacionales,* vol. 5 n.º 2 (2019). http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/conversaciones-de-paz-sobre-afganistán-¿una-última-oportunidad-para-la-paz. (10/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. «El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán». Global Strategy. Marzo de 2020. https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/ (14/03/2020)

SAJJAD, Ahmed. «The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities», *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law*, Vol. 4, Issue 1. Primavera de 2017. https://www.researchgate.net/publication/317266013_The_Exclusion_of_the_Taliban_from_Afghanistan's_State-Building_and_Its_Human_Security_Vulnerabilities/link/59770306aca2728d027459bb/download. (10/03/2020)

THIER, J. Alexander «Afghanistan's Rocky Path to Peace». Current History. Abril de 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime. «Afghanistan opium survey 2017». Mayo de 2018. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_opium_survey_2017_cult_prod_web.pdf. (08/03/2020)

WALLDAN, Matt y WRIGHT, Matthew. «Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict». Research Paper. Asia Programme. Julio de 2014. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140731AfghanistanWhoWantsWhat.pdf. (03/03/2020)

Artículo recibido: 20 de abril de 2020.
Artículo aceptado: 19 de junio de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

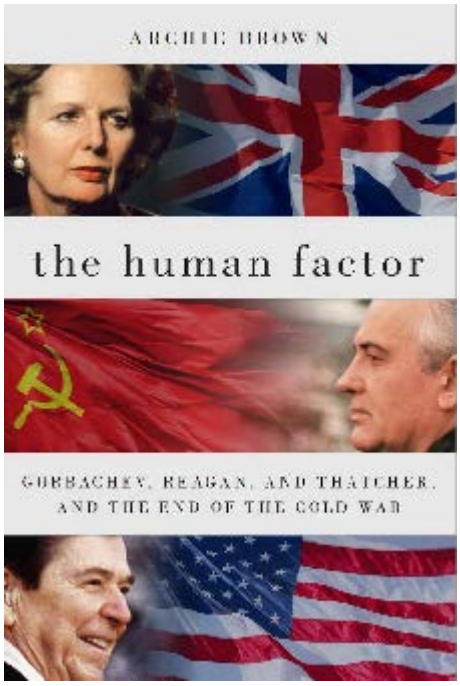
Luis Velasco Martínez
Investigador
Grupo de Investigación HISPONA
Universidad de Santiago de Compostela

Correo: luis.velasco@usc.es

Reseña

THE HUMAN FACTOR: Gorbachev, Reagan, Thatcher and the end of the Cold War. Autor: Archie Brown, editorial Oxford, Oxford University Press, 2020,

ISBN: 9780198748700 (500 páginas)



El St. Anthony's College de la Universidad de Oxford tiene una fecunda tradición en estudios internacionales desde su fundación en los albores de la Guerra Fría. La maravillosa biografía de Raymond Carr,[1] su segundo decano, publicada hace unos años por María Jesús González Hernández, nos permitió conocer pormenorizadamente los entresijos de aquel centro de nuevo cuño que en el ámbito de las ciencias sociales se especializó en las relaciones internacionales y en los estudios regionales, poniendo en relación áreas de conocimiento hasta ese momento distantes en el seno de Oxford, como la historiografía, la ciencia política, la economía o el derecho. Desde su fundación en 1950, St. Anthony tuvo un importante papel en la formación de una nueva generación de especialistas en las relaciones internacionales y los estudios regionales o *de área*. Buena parte de los analistas que han nutrido el Foreign Office a partir de la década de 1960 se han educado en la institución. Este centro no sólo ha alimentado de expertos y analistas a los principales núcleos de gobierno de Whitehall sino que también se nutrió de ellos y estableció unas sólidas relaciones entre sus profesores e investigadores y los centros de toma de decisión del Reino Unido. En definitiva, la política exterior y de defensa británica, así como su comunidad de inteligencia posterior a la Segunda Guerra Mundial, no podría ser comprendida sin entender el papel que St. Anthony's College y otros centros universitarios han tenido en ellas.

Igualmente, desde la década de 1950 la kremlinología ha sido una de las principales áreas de especialización de centros como St. Anthony's College. La comprensión del pensamiento estratégico de la URSS y de las formas culturales que condicionaban el comportamiento de los sujetos y los colectivos que formaban parte del proceso de toma de decisiones en Moscú se convirtieron en un objeto de estudio en sí mismo. Un buen número de profesionales brillantes de la historia, las relaciones internacionales, los estudios regionales, la filología, la antropología, la psicología o los estudios literarios y culturales se dedicaron a comprender mejor el funcionamiento del Imperio soviético, sus jerarquías, sus fuerzas armadas, sus dinámicas internas y el pensamiento de sus capas populares. Su trabajo sirvió, en gran medida, para intentar anticiparse a los cambios estratégicos que se podían producir al este del río Elba, así como para comprender y descifrar la racionalidad que se escondía detrás de las decisiones adoptadas por Moscú y sus satélites. Contra la imagen habitual que se ha generalizado de la kremlinología, la comprensión de la historia rusa, de su diversidad, de los orígenes de sus dirigentes o de los conflictos étnicos internos supusieron mucho más trabajo y mayores beneficios que el análisis de la posición de cada individuo destacado del Partido o el Estado durante los desfiles del primero de mayo en la Plaza Roja.

Dentro de la brillante generación de kremlinólogos formados en Oxford, Archie Brown ha sobresalido de manera especial; ligado a St. Anthony's Collegue desde los años setenta, ha ejercido allí la dirección de su centro de estudios eslavos y la vicedirección de la propia institución. Formado en el análisis de la realidad soviética, desde la caída del muro se ha especializado en la construcción de la nueva Federación Rusa

1 GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, María Jesús: *Raymond Carr: la curiosidad del zorro. Una biografía*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010.

y de sus mecanismos de poder, para ello ha hecho especial hincapié en la comprensión de los perfiles personales de sus líderes en el proceso de la toma de decisiones y en la construcción de las nuevas redes de poder en la Rusia *independiente*, así como en las experiencias de sus élites y la pervivencia de sinergias heredadas de la época anterior.

En el volumen que nos presenta ahora, Brown hace un análisis de tres actores individuales fundamentales en el final de la Guerra Fría: Mijail S. Gorbachev, Ronald Reagan y Margareth Thatcher, acercándose de manera tangencial a muchos otros. George H. Bush, Eduard Shevardnadze y otros nombres clave de la época también son abordados en el estudio, incluyendo así un acercamiento genérico a los equipos y gabinetes que los rodeaban. Para Brown el factor humano resulta una clave insustituible para comprender el *final feliz* de la Guerra Fría, de hecho, echa en manos de sus perfiles biográficos que la concatenación de acontecimientos que se dieron en aquellos años finalizasen de una manera generalmente entendida como positiva. No obstante, esta percepción de la importancia del factor humano, del factor individual en última instancia, va en contra del análisis estructural y necesariamente complejo del pasado. Si bien es cierto que, en un momento determinado, la elección de un único decisor puede resultar determinante, no es menos cierto que los individuos y sus percepciones e interpretaciones del mundo son producto de las estructuras que los alumbran. En este sentido, resulta indispensable comprender estas estructuras como un complejo entramado multinivel en el que necesariamente se van a entrelazar los ámbitos familiar, académico, laboral, político, etc. El factor humano es importante, y probablemente determinante en muchos aspectos, pero las percepciones personales suelen compartir ciertos rasgos de conjunto con otros sujetos en función de su origen, formación, experiencias y estructuras en las que se haya formado y curtido determinado individuo. Podríamos hacernos dos preguntas para poner a prueba la dimensión del factor humano: ¿Habría sido posible evitar la Guerra Fría con otros liderazgos?, ¿habría sido imposible el fin del Imperio soviético en 1991 con otros líderes? y, por último, ¿serían las actuales tensiones entre Occidente y la Federación Rusa resultado también de aquel factor humano?

Las complejas relaciones entre la Rusia actual y los principales actores occidentales, así como con sus antiguos estados satélites, no pueden comprenderse sin tener en cuenta las causas y formas en las que se produjo la disolución del Imperio soviético y la desarticulación de su área de influencia. Una temática que a lo largo de los últimos años ya ha sido analizada por otros analistas de prestigio, como Serhii Plokhy.[2] En este sentido, queda por delante todavía hacer un análisis pormenorizado de la forma en la que se estructuraron los nuevos estados independientes de manera interna y sus relaciones entre sí, así como del impacto que la disolución de la Unión dejó en el nacionalismo ruso. Este último se vio reactivado por la retórica de una *derrota soviética*[3] asumida y potenciada desde un amplio abanico de cancillerías occidentales. Su

2 PLOKHY, Serhii: *The last Empire: the final days of the Soviet Union*. New York, Basic Books, 2014.

3 Habitualmente también denominada *rusa*.

reactivación supuso necesariamente que algunas de las viejas seguridades sobre la que se levantaban las relaciones entre los diferentes miembros de la Unión y sus antiguos satélites cambiaran. La disolución del Imperio soviético trajo, en alguna medida, la reactivación de un irrendentismo ruso que realizó una relectura de su pasado, su territorio, sus líderes y sus tradiciones. Dentro de estas nuevas interpretaciones de sí mismo y de sus relaciones con terceros, el nacionalismo ruso no dudó en hacer compatibles las reivindicaciones de una identidad especialmente vinculada al legado cultural de la Iglesia Ortodoxa o incluso de la monarquía zarista, sin dejar de reivindicar los éxitos de la Gran Guerra Patria,[4] de la carrera espacial o de grandes líderes del pasado que podrían ir desde Pedro el Grande hasta Iosef Stalin. Este sincretismo identitario y político ya había sido ensayado en otros contextos de crisis por el nacionalismo ruso, así durante la emergencia de la Segunda Guerra Mundial la propaganda soviética no dudó en imprimir carteles llamando a la movilización general contra el enemigo recurriendo a iconos fácilmente identificables por la población rusa pero de difícil convivencia con el régimen soviético.[5]

Siguiendo la lógica que plantea Archie Brown, deberíamos buscar los orígenes de las tensiones actuales en el factor humano que facilitó el final de la Guerra Fría. Así, la propia dialéctica en torno al eje derrota-victoria podría ser, en sí mismo, una de las muchas causas de la situación actual. Entendemos pues que los juicios sobre el factor humano deben realizarse, como todos los análisis, midiendo sus causas y consecuencias en el corto, medio y largo plazo, asumiendo sus ramificaciones y sus posibles ambivalencias. A fin de cuentas, lo que pudo ser visto como un resultado victorioso en 1990 también pudo ser el origen de la concatenación de acontecimientos que derivaron en las tensiones actuales. La historia nos puede dar muchos ejemplos en ese sentido, desde la Segunda Guerra Púnica hasta el Tratado de Versalles. En definitiva, debemos plantear la necesidad de realizar un estudio prosopográfico sobre una generación de cargos intermedios y jóvenes del Partido y el Estado que vivieron directamente la disolución de la Unión y la complicada década de 1990. Estos *apparatchik* tenían una prometedora carrera por delante en los últimos años de la URSS y tuvieron que reinventarse y adaptarse a la nueva realidad para poder continuar con sus aspiraciones personales y profesionales. Estos sucesos, en definitiva, los marcaron como generación y probablemente resultaron determinantes para comprender toda su carrera posterior. A este respecto, entendemos que el mejor ejemplo resulta lo suficientemente evidente como para no necesitar especificarlo. La imagen del papel de los líderes referenciados por Brown que podría tener el grupo al que nos referimos sería muy diferente al que leemos en el texto. Independientemente de cuál de estas visiones puede resultar más o menos realista, resulta evidente que las percepciones propias por parte de los actores resultan un factor determinante a la hora de comprender la racionalidad o la previ-

4 NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: *El frente del Este: Historia y memoria de la guerra germano-soviética (1941-1945)*. Madrid, Alianza, 2018.

5 CALHOUN, Gloria: «Saints Into Soviets: Russian Orthodox Symbolism and Soviet Political Posters». Thesis, Georgia State University, 2014. https://scholarworks.gsu.edu/history_theses/85

sibilidad que se esconde detrás de sus acciones. Así pues, comprender la dinámica de suma cero en la que se han encasillado las relaciones entre Occidente y el espacio postsoviético, con especial atención a la Federación Rusa, probablemente precise de la revisión y reinterpretación de los acontecimientos, así como de lo que supusieron para cada una de las partes. A fin de cuentas, para algunos de los actores aquello podría no haber sido una derrota total, sino sólo una retirada estratégica.

A nuestro juicio, probablemente la valencia más trascendental del nuevo estudio del profesor Brown sea la necesidad de vincular los estudios de prospectiva con el análisis historiográfico. Su obra es una buena muestra de la necesidad de reivindicar el papel de los historiadores en la comprensión del mundo actual y de los escenarios de futuro que tenemos abiertos ante nosotros. La toma de decisiones en el presente para dirigirnos hacia el futuro deseado necesita de una reflexión serena sobre los aciertos y errores del pasado.

Reseña enviada: 08 de junio de 2020.
Reseña aceptada: 15 de septiembre de 2020.

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
ISSN-e: 2255-3479

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el Paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y que se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato *PDF*, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://revista.ieee.es.

Periodicidad de la revista

Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como recensiones de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto (revistaieee@oc.mde.es). El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

- Título.
- Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.
- Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.
- Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.
- Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.
- Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.
- Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word, y se adjuntará, en documento PDF, el currículum vítae de los autores y un currículum resumido, de unas ciento cincuenta palabras.

En el cuerpo del mensaje constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: SAMANIEGO, Pedro. El cultivo de árboles en la Patagonia, Barcelona: Pomaire, 1999, p. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: APELLIDOS (en su caso institución que publica, revista, etcétera), nombre, título del libro en cursiva, lugar, editorial y año.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y Base de Datos

La *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio «of open access journal»).

JOURNAL OF THE SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES

No. 16 DECEMBER 2020

SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño
- Presentación del número 16 de la Revista del IEEE
- *Presentation*

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

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

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

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

Pablo Antonio Gea Congosto
-La insurgencia huthi en la guerra civil de Yemen
-*The huthi insurgency in Yemen´s civil war*

Alfonso J. Iglesias Velasco y Raquel Jorge Ricart
- El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea
- *The principle of coherence in the defense industrial policy of the European Union*

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

1970 — 2020
ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Index

Francisco José Dacoba Cerviño
Presentation of IEEE Journal No. 16 265

Luis Astorga González
Cognitive manipulation in the 21st century 269

Magí Castelltort Claramunt
Strategic archipelagos and tourist destinations: Canary Islands, Hawaii and Okinawa 297

Andrés de Castro García and Juan Francisco Romero Quesada
The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges. 323

Mario Gallego Cosme
Small island developing States: between concept and implementation 345

Pablo Antonio Gea Congosto
The Houthi Insurgency in Yemen's Civil War 361

Alfonso J. Iglesias Velasco and Raquel Jorge Ricart
The principle of coherence in the European Union's Defence Industrial Policy 399

Javier Ruiz Arevalo
The role of regional actors. In the Afghan peace process 461

Rewiews

Luis Velasco Martínez
On the book: The Human Factor: Gorbachev, Reagan, Thatcher and the end of the Cold War 489

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Francisco José Dacoba Cerviño
Brigadier, Director of the Spanish Institute for Strategic Studies

Presentation of IEEE Journal No. 16

In preparing a new issue of the Spanish Institute of Strategic Studies Journal, we are particularly concerned that the articles should address issues of undoubted interest to Security, in its broadest sense, and at the same time provide novel approaches. And, on this occasion, it is so in an obvious way. Let us see.

The advent of new technologies, of a strongly disruptive nature, opens up a world of possibilities for the progress and well-being of all humanity. But as has always been the case, advances in this field can be used for both beneficial and perverse purposes. Widespread accessibility to mobile terminals and personal computers puts citizens in touch with all kinds of information sources, without geographical limitations. These devices are the gateway to our minds for an infinite amount of data and news, without any filter, which makes us a target for actors who intend to shape our opinions and our will. This has obvious security implications. Wars no longer necessarily have to be fought on a physical battlefield to achieve a material goal. In fact, this will be the exception. Now we are the battlefield. The traditional classification of military domains on land, at sea and in the air is now a long way off. Outer space and cyberspace had recently been added to these. The possibility of mind manipulation now adds a new domain, the cognitive one, in which the possibilities of spreading hoaxes (fake news) and "stories" for the benefit of a certain cause are multiplying.

The article entitled "*Cognitive manipulation in the 21st century*" is aimed at analysing this interesting and worrying issue. It seeks to establish a theoretical framework that will enable the phenomenon to be defined and explained in a comprehensive manner. To this end, it draws on contributions from fields as diverse as military strategy, sociology, psychology, communication and technology itself. This is an activity, cognitive manipulation, that is just taking its first steps, which augurs well for many future debates, some purely technical, others legal, ethical and moral. As the author himself points out, in ten years' time society will be much more connected than it is today... and then there will be many more tools to manipulate it.

The European Union's role as a global player has been given a strong boost in recent years. The attitude of the previous Trump Administration towards the Union and NATO has made Europeans aware that the old days when the security umbrella provided by the great American ally could be relied upon carelessly are behind them. Although an improvement in transatlantic relations is expected with the arrival of President Biden, there is unanimity in considering that Europe needs to assume a greater role in its own defence and accept greater responsibilities by at least improving its presence in its immediate geographical environment. A very turbulent environment, by the way, in which most active armed conflicts are concentrated, or can lead to them.

The new European Commission wants to be more "geopolitical" and add some more hard power to the Union's traditional soft power. Initiatives such as the activation of Permanent Structured Cooperation (PESCO), with its own financing fund (EDF), are proof of this wish to articulate a genuine and credible Common Security and Defence Policy (CSDP). But the road will not be easy. Not all Member States share the same intentions, nor will third countries, including the United States, make it easy. The article entitled "*The principle of coherence in the European Union's defence industrial policy*" develops it in detail and emphasises precisely the coherence of this industrial policy. The construction of the Europe of Defence is progressing slowly as it ultimately affects the principle of state sovereignty. Starting with the aspects related to the industrial development of capacities and postponing for future times more important aspects is the chosen option, and it seems to be the most intelligent one.

Very close to the present, and in a geographical sense for Spain, is the topic addressed in the article "*The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges*". The massive arrival in European territory in 2015 of people fleeing the fighting in Syria was not the first disaster of this kind in the 21st century; the so-called crisis of the cayuco boats in 2006 on the way to the Canary Islands was a precedent. Nor was it the last, as we subsequently saw with the flows from the coasts of North Africa to Italy and Spain and, by 2020, from the western face of that continent back to the Canary Islands. The challenges and strengths are mainly of a legal and political nature. But the impossibility of the Member States of being able, on their own, to manage these types of crisis comprehensively leaves no other option but to collaborate as closely as possible. That is why FRONTEX was born.

We also include two analyses of armed conflicts. All wars cause pain and irreparable damage to the populations that suffer them first-hand, and that is why it is urgent to put an end to them as soon as possible. But there are cases in which the usual perverse dynamic that hinders the end of hostilities is compounded by the curse of being a conflict that is overshadowed, or forgotten, as a result of the relevance of other more pressing scenarios for the international community. The civil war in Yemen has drifted into an entrenched conflict in a very turbulent regional setting, making it secondary to the serious tensions around it. The article "**The Huthi Insurgency in Yemen's Civil War**" describes it very well. There is also not a near or optimal end to the conflict in

Afghanistan in sight. Despite the agreement signed in 2020 between the Taliban and the US, without the Afghan government's signature, there is no prospect of stability in the near future. The conflicting interests of the main actors involved (India and Pakistan on the one hand, along with Iran, Russia, China and the US itself) only add to the uncertainty. The chapter "**The Role of Regional Actors in the Afghan Peace Process**" aims to elucidate these interactions.

The last two articles coincide in analysing the island phenomenon, although from different points of view. In "*Strategic Archipelagos and Tourist Destinations: The Canary Islands, Hawaii and Okinawa*" are analysed in terms of key aspects of security. Based on a geopolitical approach, strategic value is related to the no less important economic value of the tourism industry in these three archipelagos. The relevance, in this case, is provided by the growing tensions between China and the countries bordering the South and East China Seas. This ultimately also means tension with the United States. The second of these articles has the suggestive title of "*Small Island Developing States: between concept and application*". This definition, Small Island Developing States (SIDS), has been coined by the UN to refer to small island countries in need of special consideration in order to promote improvements in the indices that routinely measure the progress and well-being of their people. But this, which seems simple to put forward, entails difficulties when it comes to defining what a state of these characteristics is. Environmental issues, such as rising sea levels, hinder their sustainable development and in some cases jeopardise the very existence of some of these countries in the medium term. In this respect, there is no lack of analysis of the possible, but so far imprecise, geopolitical consequences of this hypothetical disappearance.

We complete this issue with a review of a very interesting book, "*The human factor. Gorbachev, Reagan, and Thatcher, and the end of the Cold War*", whose author, Archie Brown, is a renowned kremlinologist. The strong personalities of the three leaders mentioned above were a determining factor in the end of the Cold War. Reading it today can help us understand a little better the evolution of relations between the Russian Federation and the West.

A compendium, in short, of analyses that are highly aligned with some of the factors on which the reconfiguration of the current international order is being based and with some specific actors in this new global scenario. I hope you enjoy it and I encourage you to wait for the next issue of this journal, by the Spanish Institute of Strategic Studies.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Luis Astorga González
Captain, Diploma in General Staff, Doctorate in International Security from the IUGM (UNED)

E-mail: lastgon@fn.mde.es

Cognitive manipulation in the 21st century

Abstract

This article explores the effects that can be generated in modern societies by cognitive manipulation using advanced tools, the media (including the Internet and social networks) and theories of social behaviour and cognitive perception. It also describes how al-Qaeda and the Islamic state have used these techniques as part of their overall strategies.

Keywords

Communication, manipulation, behaviour, social networks, al-Qaeda, IS, Gramsci

To quote this article:

ASTORGA GONZÁLEZ LUIS., "Cognitive manipulation in the 21st century", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2020, no. 16, pp. **269-296.**

Introduction

This is not a recent development, but it is current in international and domestic politics. Cognitive manipulation, the use of disinformation, of hoaxes (fake news) or the importance "of the story" have generated rivers of ink, not only in academic environments, but also in the mass media. The alleged Russian disinformation campaigns in the Ukrainian war, the election of President Trump, Brexit and COVID-19 are some of the episodes that have made all this very fashionable.

However, despite its topicality, it is not easy to find a satisfactory theoretical framework that defines, frames and explains the phenomenon in a holistic way. This is not surprising because we have to dig into very distant disciplines: military strategy, sociology, psychology, communication, cybernetics and even history.

This article originates from a study carried out at the Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas in Madrid, when the Strategy Department identified the need to investigate the strategic effects that can be generated by cognitive manipulation and why, although nothing new, the tools available in the 21st century make it possible to considerably increase these effects when compared with what just two decades ago.

The analysis of the social, strategic and cognitive framework of the information space suggests that it should be considered a new domain of political-military operation. A domain that must operate in synchrony with classic – land, air, sea – and not so classic – cyberspace – spaces. A space that, in the framework of their strategies, has been used by two of the most relevant players that the West has faced in the last two decades: al-Qaeda and the Islamic State.

Social structure: Marxism and structuralism. Antonio Gramsci and Louis Althusser

Humans have been politically organised animals for thousands of years. All social structures, from the simplest tribes to the most complex states, are organised into pyramidal hierarchies: *roughly* speaking, there is always one or more leaders – s – a ruling class – in privileged positions in the social structure and a dominated class that plays a subordinate role. The structure is explained by the impossibility of managing the large number of relationships generated in a society without hierarchies and the simplification and efficiency provided by hierarchical structures[1].

The three great African primates, which share a common ancestor with humans, have very hierarchical structures; and for some five thousand years humans have gen-

1 TOULOUSE, G. and BOK, J., 1978. "Principe de moindre difficulté et structures hiérarchiques". *Revue française de sociologie* [online], vol. 19, no. 3. pp. 391-406. ISSN 00352969. DOI 10.2307/3321051. Available at: http://www.jstor.org/stable/3321051

erated political structures that have functioned almost entirely in a hierarchical manner. Philosophical and academic discussions between those who claim that hierarchy is part of human nature – what we might call *Hobbesians* – and those who, like Rousseau, claim that its true nature is egalitarian, have not been resolved[2]; but we must say in favour of the former that there is no known political experience, since history is such, of a society that has functioned without a hierarchical structure. The structure may have many levels or only a few; it may have a wide base and a narrow cusp – the classic pyramid shape– or perhaps look more like a trapezoid. But whether they are tyrannical or democratic, all structures place their members at different levels.

Marxism promised a classless society. For Karl Marx, classes were created by the relationship with means of production: exploiting classes own these means and exploited classes work for the owners. Marx held that equality is an inherent condition of man, which had deteriorated with the introduction of modern modes of production and the alienation they generated in its nature[3]. So the fracture and conflicts that this class difference produces could only be eliminated by removing ownership of means of production, which would be common. Marx believed it was a final state that would inevitably be reached, because of the internal contradictions of capitalism, which would lead to its destruction in the medium term[4] [5].

Antonio Gramsci, founder of the Italian Communist Party, reinterpreted Marx by pointing out that the social class at the tip of the pyramid dominated the rest in a cultural way; it was the imposed cultural hegemony that prevented the dominated from rebelling. A change of system required, first of all, a change of cultural patterns, a change of *cultural hegemony*[6]. Gramsci's approach[7] was Marxist – exploited and ex-

2 BOEHM, C.,1999. "The Question of Egalitarian Society", in *Hierarchy in the Forest*. Harvard University Press (The Evolution of Egalitarian Behavior), pp. 1-15. doi: 10.2307/j.ctvjf9xr4.4

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

4 SPIEGEL, H. W., 1996. *The development of economic thought*. Omega

5 What is certain is that the position in the structure hierarchical scale causes social fracture similar to ownership of production means. In the former Soviet Union, in theory a classless society, a dominant elite was generated with a clear difference between those who were members of the communist party—who occupied the upper echelons of the pyramid and thus enjoyed the advantages of their position—and those who occupied roles at the base of the pyramid. The contradiction did not go unnoticed, but was avoided by suppressing or limiting sociological studies or blaming their results on anti-revolutionary practices. Zaslavsky, V., 1977. "Sociology in the Contemporary Soviet Union". *Social Research* [online], vol. 44, no. 2. pp. 330-353. ISSN 0037783X. Available at: http://www.jstor.org/stable/40970288

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

7 Gramsci's ideas, which emerged in fascist Italy during the period between World Wars, were collected in notebooks written during his long stay in prison, where he died. His notebooks were published after his death.

ploitative in a capitalist model – but his cultural hegemony change model, as a step prior to political change, can be applied in any kind of social conflict: identity nationalisms, anti-globalisation movements, re-Islamisation, etc.

Louis Althusser and French structuralism took up and extended Gramsci's ideas in the 1960s. For Althusser, ideology represents the imaginary relationship of individuals with the real-life situation; ideologies are circulated by agents (the media) who help to build those ideologies – and therefore the relationship and acceptance by people of their existence – without individuals being aware of it[8]. Other structuralist or post-structuralist authors, such as Noam Chomsky, Michel Foucault or Jacques Derrida, developed and nuanced Althusser's ideas on the social construction of reality[9], also determined by the history and subjective perception of individuals. Derrida said that language does not limit itself to describing the world, but acts upon it. And Noam Chomsky's phrase is well known:

> "But... when you can't control people by force... you have to control what people think. And the standard way to do this is to resort to what in more honest days used to be called propaganda, manufacture of consent, creation of necessary illusion... marginalizing the public or reducing them to apathy in some fashion"[10]

Under this prism, communication is therefore a means of domination, because it determines our ideology and our vision and acceptance of the world and its hierarchies. Modern media are excellent vehicles for this generation of consensus, of creating the 'necessary illusion' to which Chomsky refers. Is this something new? And if not, what has changed?

Propaganda and manipulating information

The term propaganda has a religious origin. It was coined in the 17th century by Pope Gregory XV when he structured the propagation of the faith *(propaganda fide)* carried out by missionaries. But propaganda and manipulating information began much earlier: with tales, what we call today 'the story'. They began when the narrators or troubadours of the past sang feats and legends orally, legends were first not only heard but also written down more than four thousand years ago – the first written

8 ALTHUSSER, L., 1971. *Aparatos ideologico del Estado (Ideological apparatus of the State)*.Medellin: Editorial La oveja negra.

9 Term coined by Peter Berger and Thomas Luckmann in his work *The social construction of reality*. Berger, P. and Luckmann, T., 1968. *The social construction of reality*. 2003. Buenos Aires: Amorrurtu. ISBN 950-518-009-8.

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

tale was probably the Epic of Gilgamesh – and that throughout history have been extended, first with the emergence of the printing press and then, in much more recent times, with radio, cinema and television.

In Spain, to look for nearby examples of negative propaganda, we have suffered the black legend, an expression coined by Julián Juderías[11]. But there are many and very numerous historical examples. The notorious 'Boston Massacre', one of the epic episodes of American independence, which inflamed citizens of the then British provinces in America, was actually the death of eight Boston citizens in a mass riot against British troops. News of the 'massacre' spread throughout the British colonies in America thanks to leaflets distributed by Samuel Adams, who is suspected of being the instigator of the mutiny, in which the rebels also fired first, without it ever being clear who did it. Another classic example is William Randolph Hearst's legendary instructions to his correspondent in Cuba during the 1898 Spanish-American conflict: "You furnish the pictures. I'll furnish the war". Manipulating information to achieve political or economic objectives has not been invented in the 21st century.

We will analyse the role of the media in detail later on; Thomas Jefferson said "Nothing can now be believed which is seen in a newspaper. Truth itself becomes suspicious by being put into that polluted vehicle"[12]. But there are more methods of communication than the traditional ones that influence public opinion; one of the most important is terrorism.

Terrorism can be defined in many ways. For the Royal Academy of the Spanish language, terrorism is: 'domination by terror', or 'succession of acts of violence to instil terror'. This definition given by Fernando Reinares is more interesting:

> "A set of violent actions that generate [...] psychological effects disproportionate to their material consequences and that are intended to condition the attitudes of this social group and guide their behaviour in a certain direction"[13].

Because Reinares points out two key elements of communication in terrorism: a) generating psychological effects and b) guiding behaviour, something that the definitions of the Royal Academy do not do.

11 Spanish sociologist and historian, 1878-1918. He died of the so-called 'Spanish flu', a pandemic that originated in Kansas, but was called Spanish by a *Time Magazine* cover at the time, in what seems like a macabre wink of fate confirming the thesis of Julián Juderías himself.

12 In a letter to a citizen of Virginia dated 1807. Jefferson, T., 1987. *Autobiogafía y otros escritos (Autobiography and other writings)*. 1987. Madrid: Tecnos.

13 REINARES, F., 1998. *Terrorismo y Antiterrorismo (Terrorism and Anti-terrorism)*. 1998. Barcelona: PAIDOS. ISBN 9788449306327

As Luis Miguel Sordo points out "terrorism takes advantage of the media and its immediacy"[14]. Terrorism is not effective if there is no audience. An audience that has changed over time and with the evolution of communication; for the *hashshashin* (assassins) of Hassan Ibn Sabbah, the old man of the mountain of the 12th century', his audience was the leaders of the region where his hitmen were killing; for ETA, it was Spanish society. And for al-Qaeda, global society. The recipients of the message, of *the story*, change because the political objectives change, but also because different and much wider audiences can be reached: the media today makes it possible to spread the message massively and almost instantaneously to the entire globe.

Twenty years ago practically nobody had heard the term strategic communication; today it is in most of the Security Strategies of Western countries and is considered essential to international Jihad terrorist organisations. The current al-Qaeda leader, al-Zawahiri, pointed out in 2005 in a letter to al-Zarqawi that "more than half of this battle is taking place in the battlefield of the media [...] We are in a media battle in a race for the hearts and minds of our *Ummah*"[15].

Why does information produce effects at strategic level? To create the theoretical framework, it is useful to review, even briefly, the teachings of the great master of modern strategy: Carl Von Clausewitz.

In war, Clausewitz's analysis requires the combined action of three elements: Firstly, the rational, which is usually identified with the government and with the cost-benefit analysis of political objectives; secondly, the creative and random, usually identified with the army and the uncertainties of military campaigns; and thirdly, the passionate element, usually identified with the people[16]. Winning a war requires that these elements endure over time with the 'intensity' needed to defeat the enemy. Although there is talk of the end of the Trinitarian wars and the obsolescence of his model in the 21st century, in reality Clausewitz's Trinitarian method can be applied, with slight adjustments, not only to any war, but also to political competition, for which he provides an excellent analysis tool[17].

In the Vietnam War, the United States was defeated because they lost the support of their population[18]. The entire campaign in North Vietnam was based on weakening the American voter's popular support for the war, not on attacking the American

14 SORDO ESTELLA, L. M. (2018). "Psicología del terrorismo" (*Psychology of Terrorism*). *Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (8). Retrieved from https://revista.ieee.es/article/view/219

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

16 CLAUSEWITZ, C. Von (1832) *On War*. 1976.a ed, English. 1976.a. ed. Edited by M. Howard and P. Paret. New Jersey: Princeton University Press.

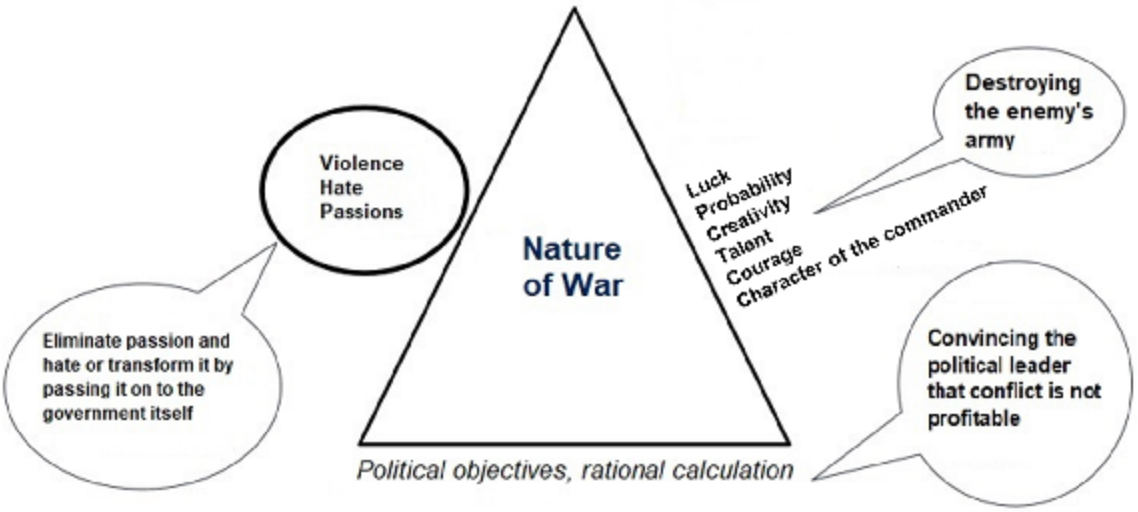
17 HANDEL, M. I. (1992) *Masters of War: Classical Strategic Thought*. Oxon, OX14 4RN: Frank Cass Publishers.

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

Army, which they knew they could not defeat militarily. The famous dialogue that took place in Hanoi between Commander Harry Summers of the US and Colonel Tu of the Vietnamese People's Army, while the two were negotiating the technical details of the Americans' final departure from Vietnam, is highly illustrative. Summers said to Tu, "You know, you never defeated us on the battlefield", to which Tu replied, "That may be so, but it's also irrelevant"[19].

As can be seen in the figure, in order to act on Clausewitz's triad, the enemy government can be convinced that the conflict is no longer profitable, its army can be destroyed or the passions of the enemy population can be acted upon, either by eliminating that passion – necessary for maintaining the conflict – or by transforming it into hatred of its own government.

Figure 1



Clausewitz Trin. Source: Prepared internally

Cognitive manipulation makes sense in all three elements of the triangle[20]: convincing the enemy government that war does not compensate or deceiving the military commander of the opposing forces seems in principle simpler and above all less costly than trying to manipulate millions of people. War is a rational political act, so when the effort no longer pays off, it stops[21]. Thus, to return to the example of Indochina, for North Vietnam the conflict meant the death of more than a million of its soldiers; for

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

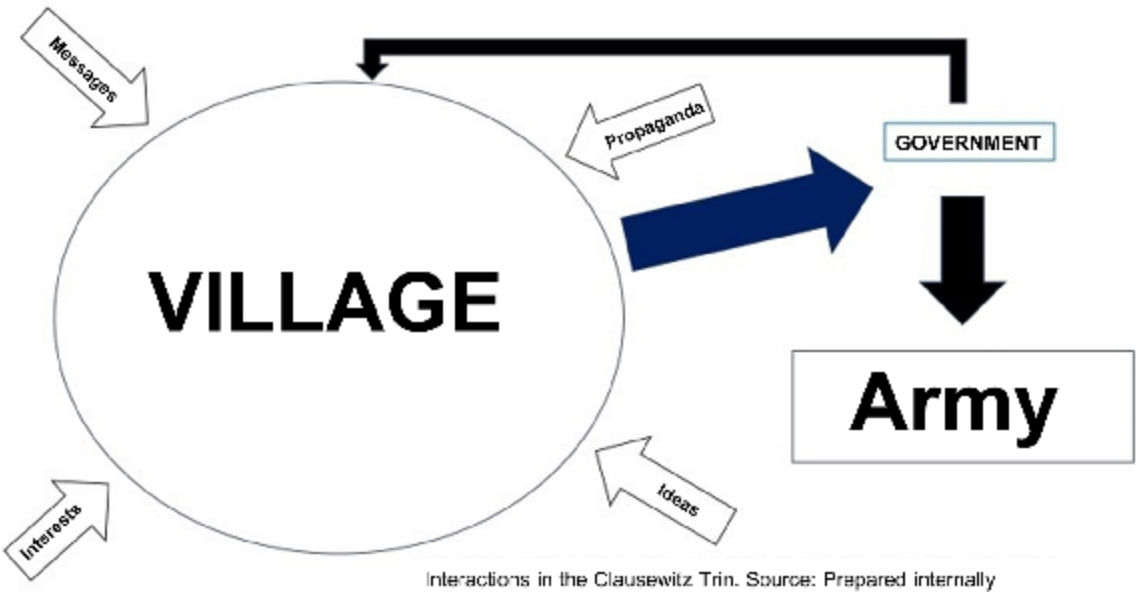
20 This Clausewitz triangle can become a square if we add a side representing the resources that are necessary to sustain a conflict: economic, industrial, technological and human, but the principle remains.

21 This is not always the case because, as Clausewitz points out, there is 'friction'; leaders may not be rational, may not properly assess the situation, or may put their interests ahead of those of the state (Clausewitz, op. cit.)

the USA, a little over fifty thousand. But the stakes for the two sides were different; for the US, it was another piece on the world chessboard – using Brzezingky's simile – in which the contest between communism and liberalism was played out, whereas for North Vietnam it was to maintain its political system and reunify the country.

The figure shows the relationship between government, people and army in a democracy. Acting on the enemy's army or government is a direct strategy, which may seem more practicable than manipulating millions of citizens, who are difficult to reach and may be very unreceptive to your messages; as we have just pointed out, it took North Vietnam one million soldiers to change the American people's opinion of the war. But Vietnam had no choice; it could not beat the US Army or convince its government directly.

Figure 2



Interactions in the Clausewitz Trin. Source: Prepared internally

Something has changed and changed a lot in recent decades: communication has become instantaneous and nearly four-fifths of humanity carries a personal communication device in their pocket, which keeps them connected in real time. So the people are no longer a group of individuals who are difficult to reach in order to spread a message, a message they passively receive and exchange with their close personal environment. The village is now an extremely complex network, where millions of interactions take place and individuals receive messages not only from traditional media or governments, but from many other elements of the network. The difficulty of acting effectively on that side of the Clausewitz triangle has changed: the network is now much more complex, but it is also easier to access if you have the right tools[22] [23].

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

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

Traditional media and misinformation

If you look at a basic journalism manual you will read that the media's function is to inform, educate and entertain. And that they must "process and transmit information [...] in a regular, timely, accurate and credible manner"[24]. The media are considered 'the fourth power' and play an essential role in modern democracies. Jefferson said in 1787, "were it left to me to decide whether we should have a government without newspapers, or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter"[25].

But all journalism manuals also point out the difficulty of objectivity and contamination to which the media are subject, because of the defence of their interests as a company and their affiliation to economic and ideological groups. And, moreover, for certain ideological sectors, the media's story does not correspond to reality. Rather, they create it and define it with their story, following the model of Luis Althusser to which we have referred and from which ideologues and thinkers such as Noam Chomsky, one of the best-known critics of the press in the West, have been influenced.

Traditionally in the West, media codes of ethics make it difficult to lie, because for the vast majority of journalists 'facts are sacred and opinions are free'. However, the media and journalists

a) ignore the facts that are not convenient (gatekeeping);
b) provide a biased point of view, relating the fact to the political or social framework of interest (framing);
c) highlight favourable news in headlines, even if they are anecdotal and give very little relevance to those that harm the interest group of the medium itself.

Baltasar Gracián said in 'the art of discretion':

> "*Attention when getting information*. [...] we exist by faith in others. The ear is the side door of truth but the front door of lies. *The truth is generally seen, rarely heard*; She seldom comes in elemental purity, especially from afar; there is always some admixture of the moods of those through whom she has passed; the passions tinge her, sometimes favourably, sometimes odiously. She always brings out people's disposition, therefore receive her with caution from him that praises, with more caution from him that

24 MARÍN, C., 1986. *Manual de periodismo (Journalism Handbook)*. MADRID: Grijalbo. ISBN 9786073184151

25 The reader has probably noticed the contradiction: Jefferson wrote this before he became president; as noted, his opinion of the press, twenty years later and in government, was extremely negative. Available at: https://www.nytimes.com/es/2018/08/16/espanol/opinion/estados-unidos-libertad-de-prensa.html

> blames. Pay attention to the intention of the speaker; you should know beforehand on what footing he comes"[26]

Gracián warned that we should trust only what our eyes see; and yet, in this century we cannot do so either. The great manipulator of our time is image. That which is presented in the news and documentaries broadcast on television, which can be offered biased, out of context or simply falsified. It is very difficult to resist the power of persuasion presented by an image or video on television. "The truth is generally seen", stresses Gracián. In the 21st century this is no longer true either.

The influence of cinema on cognitive manipulation has been little studied; however, culturally its weight is much greater than that of the media. Because it is not necessary to select or edit what is interesting to tell about the truth, the objective narration of the situation; a story is directly elaborated, a tale, in which the film director presents to the public his version of the world, his 'truth'[27]. When we see the film *Superman*, we understand that the character who comes from Krypton and flies does not exist; but if we enjoy a film set in the Weimar Republic, we have no doubt that the context shown by that feature film is true. The characters may be fictional, but after that film we 'know' what Germany was like between the wars. And what we know for sure is how the director wants us to see this historical period, through a story conceived by him to move us. A story designed to move us, amuse us, scare us... cinema is a factory of emotions[28]. And as we shall see, emotions play a key role in cognitive manipulation.

The 21st century is the century of the explosion of alternative media and information channels to the traditional ones: press, radio and television. These new media use the Internet and social networks to distribute their content. Anyone can upload a video to *YouTube*, or comment on Twitter, or *Facebook*, or share a news item on *WhatsApp* or *Telegram*. With competition and the need to respond to the speed demanded by the new situation – practically in real time – traditional media have lost most news quality and verification filters. And they have also lost almost all their legitimacy as a fourth power, as indispensable actors in contemporary democracies[29].

26 GRACIÁN, B. (1647) *Oráculo manual y arte de la prudencia (The oracle: A manual of the art of discretion)*. Edition di. Edited by Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa. Available at: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--0/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

27 DAVIS, G., 2005. "The Ideology of the Visual". In: M. RAMPLEY (ed.), *Exploring Visual Culture* [online]. S.l.: Edinburgh University Press, Definitions, Concepts, Contexts, pp. 163-178. ISBN 9780748618453. Available at: http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctvxcrfsr.17

28 CARROLL, N., 2003. 'Film, Emotion, and Genre'. *Engaging the Moving Image* [online]. S.l.: Yale University Press, pp. 59-87. ISBN 9780300091953. Available at: http://www.jstor.org/stable/j.ctt1nps8x.7. Gorton, K., 2009. *Theorising Emotion in Film and Television. Media Audiences* [online]. S.l.: Edinburgh University Press, Television, Meaning and Emotion, pp. 72-86. ISBN 9780748624171. Available at: http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctt1r26bz.10.

29 (Dean, 2013) DAVIS, G., 2005. 'The Ideology of the Visual'. In: M. RAMPLEY (ed.), *Exploring Visual Culture* [online]. S.l.: Edinburgh University Press, Definitions, Concepts, Contexts, pp. 163-178. ISBN 9780748618453. Available at: http://www.jstor.org/stable/10.3366/j.ctvxcrfsr.17

For the European Union,[30] disinformation is:

d) invented information with completely false content;
e) manipulated information, e.g. the distortion of real images;
f) information from false sources, either non-existent or impersonating a real source;
g) malicious information, e.g. passing off opinions as facts;
h) false context: information that is real, but given out of context;
i) satire and parody, which can be disinformation if it creates doubt as to whether what is said is true.

The Spanish Ambassador for Special Mission for Hybrid Threats and Cybersecurity defines disinformation as:

> "the intentional dissemination of non-rigorous information that seeks to undermine public confidence, distort facts, convey a certain way of perceiving reality and exploit vulnerabilities with the aim of destabilising"[31].

It is a good definition, but incomplete: the objectives of disinformation are multiple. Disrupting is one of the possibilities, but disinformation can be aimed at supporting a political idea, gaining a commercial advantage over a competing company, winning an election, overthrowing a government or winning a war. In short: any objective that depends on public opinion in Western democracies.

Written in the 1950s, Isaac Asimov's *Foundation Trilogy* described a world in which it was possible to predict long-term social behaviour mathematically. And very shortly before that, in 1948, George Orwell published his novel *1984*, which described a world with an all-seeing, all-hearing 'Big Brother'. Science fiction...a precursor, as many other times, of what is happening now.

In recent decades human behavioural sciences, statistics and computing have undergone extraordinary development. In addition to this, instant personal data communications are being disseminated around the globe. We are permanently connected to our mobile phones, which tell where we are, what we like, what we are looking for on the internet and what we publish on social networks. The use of this data allows companies to sell us more and better – that is the origin of the collection of such data – but it also allows interest groups to influence the political and social preferences of the population.

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

31 OLMO Y ROMERO, J.A., 2019. "Desinformación: concepto y perspectivas" (Disinformation: concept and perspectives). *ARI. Instituto Elcano* [online], p. 8. Available at:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari41-2019-olmoromero-desinformacion-concepto-y-perspectivas

The works of Amos Tversky and Daniel Kahneman, for which Kahneman won the Nobel Prize for Economics in 2002, are very interesting in this regard.[32] They are included in the bestseller *Thinking Fast and Slow*[33]. They describe the functioning of the brain and the two alternative thought systems, the unconscious and the conscious, Systems One and Two, as they are currently known in psychology. System one is fast, intuitive, does not hesitate, operates unconsciously on most of the things we do daily, so in certain matters it is easy to make mistakes. System one allows us to conduct or analyse a social environment at a glance when we arrive at a meeting; system two, to solve a complex mathematical problem or to analyse whether it compensates for a change of job and city. System two is slow, conscious, takes effort to use and is usually more reliable in its analyses than system one.

System one decides very quickly with the information it has. Kahneman calls this 'WYSIATI': what you see is all there is. We react and judge with the information available. If we see a ball crossing in front of our car while driving, we will stop, even if we do not see the child. System one reacts in that case and does not consider if there are children nearby, where the ball has come from and if it is really possible to run over someone. It judges and extrapolates from what it sees; it doesn't think twice before stepping on the brakes. It simplifies problems to what it can handle, using simplified mental models and processes (known as heuristics) to solve complex situations that require quick reaction. This is how it has worked over millions of years of evolution and has saved many of our ancestors from being eaten by a lion or stung by a snake. But if someone deliberately throws a ball in front of our vehicle it will make us stop, even if it is not convenient for us.

How to manipulate people? It seems simpler when it is system one that decides than system two. One is intuitive, two is reflective. Manipulation is more difficult if people reflect. So, if we want a driver to stop his car, even though he is late for his appointment, we can try to reason with him, questioning system two... or throwing a ball in front of his vehicle.

There are more factors in the functioning of the human brain that can be used to manipulate it. The main factor is how emotion affects it. We want to see ourselves as entities capable of feeling emotion, but governed by reason. However, in the last few decades neuropsychologists have proven that we generally make decisions emotionally and then rationalise (justify) those decisions. Reason is subsidiary to emotion and not the other way around[34]. Emotion makes us act, but not always adequately: fear, anger,

32 Kahneman, a psychologist and mathematician, always recognised the importance of his collaboration with Tversky, who died in 1996, and pointed out that he deserved the Nobel Prize as much or more than he did.

33 KAHNEMAN, D., 2011. *Thinking, Fast and Slow*. Edition for Kindle. Farrar, Strauss and Giraux. ISBN 9780385676519

34 IZARD, C.E., 2007. 'Basic Emotions, Natural Kinds, Emotion Schemes, and a New Paradigm.' *Perspectives on Psychological Science* [online], vol. 2, no. 3. pp. 260-280. ISSN 17456916, 17456924. Available at: http://www.jstor.org/stable/40212206

passion, generate behaviours that are often harmful to the individual. The behaviour of someone who is angry and becomes violent because of something absurd – for example, a traffic dispute – is a good example of how emotion often makes it difficult for the individual to reflect on their situation rationally.

To provoke a reaction or introduce an idea in an individual it is necessary to appeal to their emotions, because emotional shocks are processed only by system one; the situation and consequences of the event that has generated that shock are not analysed rationally[35]. Ideas and beliefs can be introduced directly or indirectly (but deliberately, as we shall see). Once an individual has been convinced of something, it is very difficult to change their mind, because other elements of the human psyche come into play, related to the two systems (one and two) described above: cognitive biases.

Again it was Kahneman who discovered that people, in certain situations, for different reasons, were systematically making wrong decisions judged from the theory of rational choice[36]; this led to the development of behavioural psychology and the identification and study of cognitive biases. Biases are related to systems one and two already mentioned and to the heuristics that the brain uses to simplify and to be able to react quickly to complex problems.

There are many cognitive biases, but for the purposes of this paper we are mainly interested in those that facilitate manipulation. Of these, the most relevant are those of anchorage, availability, framing, confirmation and dragging. We will describe them briefly: the anchorage bias 'binds' us to the magnitude offered to us as a reference. If we are told that a box of aspirin costs six euros in Spain and we are asked the price of an anti-viral treatment, we will give a price that will be in the range of those six euros. We can think of a few hundred euros in the higher range; but very few people will respond that antivirals cost about thirty thousand euros a month, which is the price range for some treatments, because we have 'anchored' ourselves to the price of aspirin. This bias is widely used in designing the sales strategies of virtually all companies.

The availability bias has more facets than that of dragging: what is available in our mind – by closeness in time, familiarity, repetition – seems to us more certain and valid than things we know less about. In the framing bias, the way in which the information is presented determines its assessment; in the confirmation bias, what happens is that we give more value to the data that confirm what we already believe than to those that deny it – however overwhelming the latter may be – and, finally, the dragging bias makes us add, without further reflection, to the opinion of the majority.

Our emotional systems are quite simple, as neuropsychologists point out, and emotions can ultimately be reduced to approaching and rejecting, affiliating and dissoci-

35 Kahneman, Ibidem.

36 In short, the premise is that we choose rationally when we do so according to our individual personal preferences; if I value my free time more than a good salary, it is not rational to change jobs to earn more money, but to have less time.

ating behaviour[37]. This allows us to provoke a response to a stimulus –about which a priori and in isolation no reaction would have been generated – if we associate it with a previous one that we know produces a very intense response, whether positive or negative. This is commonly used in marketing. Also in politics:

> "Political manipulations of the emotions become potentially problematic when the emotions evoked by a particular stimulus are deliberately used to induce revulsion or attraction toward a second unrelated stimulus."[38]

If, for example, a report of a multiple rape states that the perpetrators are from an ethnic minority group, that ethnic group will immediately be associated with the rape. This association is independent of objective data, which may disprove the fact that there are more cases of rape committed by this ethnic group than by the general population. And even if such data is available, the system will usually ignore it[39].

Let us see how the use of emotion works in a war, in this struggle to win over public opinion, in a real example that has been slightly modified without altering its essence to prevent the actors from being recognised. Let us imagine that the aggressor, who we will call the *Troublemaker*, fires rockets from camouflaged launchers in a hospital facility, causing hundreds of deaths on the enemy side, called the *Broken*. It responds with an artillery attack that destroys the *Troublemaker* missiles and also causes casualties among hospital patients, including some children. The *Troublemaker* immediately provides the international press with images of the ruined hospital, photos of the dead and injured, and reports a high number of victims (e.g. 300). The emotional impact of the images (whether true or false) is very high, resulting in immediate rejection by those who watch the news. The information is provided in a totally biased frame (*framing*) – probably unintentionally, because it is not known that the missiles have been launched from the hospital, which invalidates its protection under the Geneva Conventions[40] – and is broadcast and viral on television and social media, making it the information available on that subject. This leads to associating the guilty party with evil, with the death of innocent people; that is why legitimacy in the conflict is immediately granted to the one who is considered to be attacked, who is, paradoxically, the *Troublemaker*. When the *Broken* explains his side of the story and provides another figure for the number of *Troublemaker*'s victims (e.g. seven), the biases of

37 EUSTACE, N., 2014. "Emotion and political change". In: S.J. MATT and P.N. STEARNS (eds.), *Doing Emotions History*. University of Illinois Press, pp. 163-183. ISBN 9780252038051. Available at: http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5m1.11

38 (Eustace, op. cit.).

39 MUÑOZ-ARANGUREN, A. (2011) "La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación" (The influence of cognitive biases on jurisdictional decisions: the human factor. An approach), *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*. Available at: https://core.ac.uk/download/pdf/39072274.pdf

40 In fact, using a hospital or hospital or Red Cross symbols to camouflage or protect weapons or military operations is a violation of international humanitarian law.

anchorage, availability, confirmation and dragging make it very difficult to change the perception of that event: the first impression on hearing the denial or explanation will be to reject it without any analysis (system one does) and any figure that does not resemble 300 will be considered implausible. On the official news channels, the majority of commentators will have already criticised the attack on the hospital, so that the bias of dragging is in play. Everyone agrees on who is guilty. And thanks to the confirmation bias, any news on this matter, which insists on the evil of those who have attacked the hospital, will weigh much more than the overwhelming evidence that the other party could present that it has only defended itself.

In fact, in the many places where the Western press is not present on the ground, there is no need for such an attack; one only has to invent and graphically document a story of good and bad, *which produces emotion*, so that it goes viral and is reproduced by the international media. Many documented examples of these practices can be found in the Syrian conflict[41], a paradigmatic and recent case of the use of disinformation as a tool of war.

And what happens if 'the truth' comes out? Confirmation of manipulation does not normally play against the perpetrator if it is discovered later. This is why hoaxes proliferate (fake news). They are extremely profitable; the media are reluctant to acknowledge that they have been misled – even if they are sure that they have been – when this happens because they have not verified the story they have been endorsed. Denials are also much less widespread than the original stories and fight against the biases of availability, confirmation and dragging that we have already referred to[42].

The target of an information (manipulation) campaign can be the entire population of a country, but it is also possible to segment it by groups and social movements. This allows the message to be adapted to the beliefs and values of the chosen group and to provoke intense emotional shocks that trigger positive feelings or, on the contrary, feelings of outrage and humiliation. The latter, the negatives, spread ('viralise') very easily and lead the selected group to develop a mental framework of injustice and to subsequent confrontation with the established order. The theoretical mechanism is relatively simple: the news – the story, the tale – in addition to provoking emotion, must identify those guilty of the injustice; this will cause the group to feel a sense of rejection of those who have perpetrated it and will produce a change in their behaviour as consumers or as voters[43].

41 EDWARDS, D., Cromwell, D. and PILGER, J., 2018. 'Syria: Propaganda Blitz' [online]. S.l.: Pluto Press, *How the Corporate Media Distort Reality*, pp. 97-123. ISBN 9780745338118. Available at: http://www.jstor.org/stable/j.ctv69tg4v.10

42 VASU, N. *et al.* (2018) "Human Fallibility and Cognitive Predispositions", *FAKE NEWS*: S. Rajaratnam School of International Studies. Available at: http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/resrep17648.7.

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

How can we know which population is likely to accept a given message? How is this population identified and how is the desired message disseminated to reach them? How is the message constructed?

This can be done in a very sophisticated way, but simple techniques work too. The key is to have a good story designed to generate emotion and to be processed by system one. The story can be disseminated through own or paid means; if the story is a hoax, it can be disseminated anonymously with the use of bots.

Let's take a case study that shows how it is 'in theory' possible to influence an electoral process. Four parties are competing for votes in a political arc that runs from the extreme left to the extreme right. A is the extreme left party, B the centre left party, C the centre right party and D the extreme right party. The political preferences of voters follow a normal distribution centred around 5, with 0 being the score more to the left and 10 more to the right, as shown in figure 3, in which the blue arrows mark the voting boundaries between parties and the red arrows their declared political positions in the range from zero to ten.

In a classic campaign, political parties compete for voters who are close in ideology. It is not common for a voter who is politically defined as 2 to vote for a party whose average is 6.5. Usually, the change in electoral preference occurs only in contact areas; C can steal voters from B and D, but will hardly do so with A.

Figure 3
Initial electoral distribution

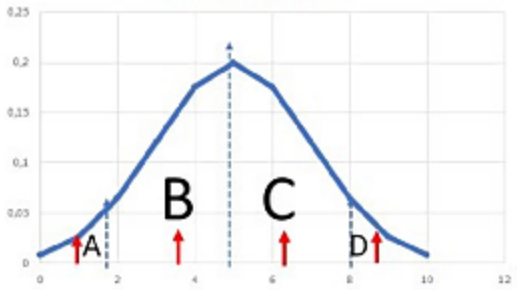
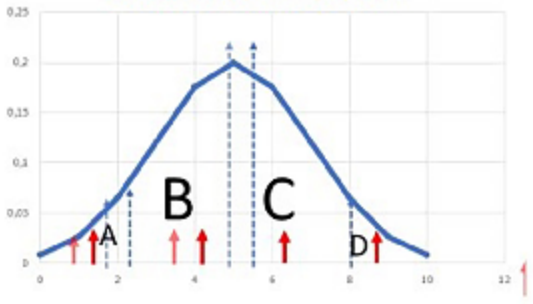


Figure 4
Election distribution after change of B



Distribution of voters by political groups. The blue arrows indicate the voting borders and the red ones indicate the mean ideological position of each group of voters. Source: self made

If B shifts its position to the centre, as shown in Figure 4, it may steal voters from C, but it will also lose them to A. Until recently, political parties were forced to determine their position and sell it to voters in an attempt to maximise their net electoral gain. What technology now allows is to offer a different position of the same party to different voters without that contradiction having a cost. B does not need to move its position to maximise its number of votes, but to convey one message aimed at capturing voters who are on the BC border and a different one to voters on the AB border, spreading each message through the appropriate channel. It also, paradoxically, allows B to encourage voters from C to move to D, which in proportional representation systems using D'Hondt apportionment can provide B with a significant gain in seats.

To do this, B needs to know the profile of voters in the border areas. How is this done? Using information provided by social networks. The data that *Google* or *Facebook*, for example, store about citizens' tastes, hobbies, purchases, etc., allows them to create profiles that are correlated with their electoral preferences. To illustrate the above with a simple example, it is very unusual for a golf player living in a middle-income neighbourhood to be a voter for A. By combining what they buy, where they live, hobbies, income, etc., with a sample of the voting intentions of the identified profiles, the necessary information will be obtained to determine the political position of each profile, which allows for the elaboration of different emotional stories oriented towards the preferences of each group. These stories are disseminated in the appropriate forums, on social network accounts or even in individual emails.

Segmentation can also be done on a territorial basis; there are electoral districts in which the voting trends provided by surveys indicate that there is little likelihood of altering the distribution of seats and others in which changing a few hundred votes has great influence. Manipulation efforts are focused in these districts.

Do these techniques guarantee that individuals will change their votes? No. The quality of the stories, the technical and human resources available to disseminate them, the accuracy of the profiles and the goodness of the analysis of the electoral map have a significant influence on the success or failure of this type of campaign, which can also be very costly: they require psychologists, sociologists, scriptwriters, statistical experts and companies capable of disseminating and defending their stories on the internet in a convincing and effective manner by combining automatic means (bots) and human means (trolls). What you have to keep in mind is that you cannot know what the behaviour of a particular individual will be, but you can try to infer what the behaviour of the group to which he or she belongs will be. Therefore, and returning again to Clausewitz's triangle, when deciding whether to try to manipulate a government, made up of very few people, or a population, living in a network, one must consider that nowadays it is more likely to succeed when the target is the whole population or segments of it.

If we leave aside the moral assessments about B trying to get D to steal votes from C (or C encouraging votes to pass from B to A) or about political parties having different messages and positions for their different boundaries of potential voters, one can still question the legality of these practices. And the answer is simple: if the data that allow the population to be profiled are obtained legitimately, it is not illegal. The use of hoaxes –which are very effective in dealing with emotional shocks –is legally actionable, but attribution is so complex that it is impossible to do so in practice. If we go back to the moral considerations these practices might merit, we can certainly find grounds for reproach, but the expectations of the voters regarding the fulfilment of electoral promises are so low[44] that it can also be inferred that the voters, rather than being deceived, seek justifications for allowing themselves to be deceived.

44 KEEFER, P. and VLAICU, R., 2008. "Democracy, Credibility, and Clientelism". *Journal of Law, Economics, & Organization* [online], vol. 24, no. 2. pp. 371-406. ISSN 87566222, 14657341. Available at: http://www.jstor.org/stable/40058171

Does cognitive manipulation in social networks respond to a theoretical, but still immature, model that is only beginning to be used? The answer is no. This pattern was used by *Cambridge Analytica* to influence the US presidential election (and those of other countries); they conducted good profiling of voter groups (using *Facebook* information and surveys on voting intention) and launched very accurate and targeted information campaigns in those states where the change of relatively few votes could have a great influence on the final result. There are numerous companies dedicated to these issues, which are not only political but above all commercial and business[45] [46].

Amendments to the European Union regulation on data protection have been transposed in Spain in Organic Law 3/2018. The law prohibits the indiscriminate use of data and requires the express consent of the user for its transfer, which must be individualised for each activity. Legislation makes it more complex to campaign as accurately as the US presidential election, but it is still viable: there is simply too much data available to prevent profiling and there are more and better tools to process it. The genie cannot be put back in the bottle. In fact, it is easy for any somewhat attentive observer to appreciate in Spain the widespread use of these methods across the political spectrum.

In order to analyse how al-Qaeda and the Islamic State (Daesh[47]) use information, we must first review their long-term strategies. The ultimate goal of global Jihad organisations is to create a caliphate that encompasses the entire *Ummah* and subjects it to the Sharia[48]. For the complex web of political Islam, of which the Jihadist organisations are part, 'Islam is the only and ultimate truth, the only way of life. All sovereignty resides in Allah, who makes the laws that humanity needs'[49].

The more concrete and realistic objectives of the two organisations have, however, been very different and this has led them to very different information strategies. al-Qaeda has always viewed its struggle in the context of the ideas of Sayyed Qutb, the ideologue of the Muslim Brotherhood, who, like Gramsci, conceived of the need for an avant-garde to spearhead the cultural transformation that would make a change

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

46 KORNBLUH, K., GOODMAN, E. P. and WEINER, E. (2020) 'Safeguarding Digital Democracy'. German Marshall Fund of the United States. doi: 10.2307/resrep24545.

47 Dawla al-Islamiya fil Iraq wa al-Sham, Islamic State of Iraq and Levant

48 AL ZAWAHIR, A., 2005. *Letter From Al Zawahiri to Al Zarqaui* [online]. 2005. S.l.: s.n. Available at: https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm.

49 BAKKER, E. and BOER, L., 2007, p 235. *Al-Qaeda's ideology*: *The evolution of Al-Qaedaism* [online]. S.l.: Clingendael Institute. Ideology, terrorists, and appeal. Available at: http://www.jstor.org/stable/resrep05450.6.

of political hegemony possible[50], a change that for Gramsci was to Marxism and for Qutb to true Islam. Changing a cultural paradigm takes time and is a long-term project, which needs to gain the sympathy of the community. For this reason, al-Qaeda has always been very careful about the use of terror in Muslim countries[51]; and for this reason, its most spectacular and media-hyped actions have been carried out in the West, although its primary audience has been more Ummah Muslims than Western citizens[52].

The situation was different for the Islamic State, which emerged from al-Qaeda in the context of inter-faith violence between Sunnis and Shiites deliberately provoked by al-Zarqawi[53]. Their needs were not those of an Islamic vanguard planning a struggle that would last generations, but those of a specific state that needed to be consolidated on the ground. For al-Qaeda, communication was strategic and had long-term results; for ISIS it was soon conditioned by its needs as a State or pseudo-State[54]; it had to produce results on the ground in the short and medium-term, so its orientation was operational or tactical[55].

al-Qaeda's main means of communication have been its spectacular terrorist actions, which at their most prominent moment earned it enormous popularity in the Sunni Muslim world as a whole[56]. al-Qaeda's strategic model, in addition to the speeches of its leaders, can be found in booklets such as *Knights under the Prophet banner*, *The Management of Savagery* or al-Suri's *Call for Global Islamic Resistance*[57]. al-Qaeda believes that attacks in the West force them to intervene in Arab countries, causing military and political tensions that they cannot withstand in the long term and that

50 HAMMING, T.R., 2019. 'Global Jihadism after the Syria War'. *Perspectives on Terrorism* [online], vol. 13, no. 3. pp. 1-16. ISSN 23343745. Available at: http://www.jstor.org/stable/26681905

51 BLANCO CASTRO, J. R. "La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico" (Competition between al-Qaeda and the Islamic State). *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, number 14. 2019. pp. 43-70.

52 GERGES, F.A., 2016, p 235 "ISIS VERSUS AL QAEDA": *ISIS: A History* [online]. REV-Revi. S.l.: Princeton University Press, pp. 222-259. ISBN 9780691175799. Available at: http://www.jstor.org/stable/j.ctvc77bfb.13

53 BARDAJÍ, R.L., 2015. "Las Raíces del Estado Islámico" (The Roots of the Islamic State). *Papeles FAES*, vol. 1, no. 182.

54 GERGES, Ibid., 225

55 In conflicts there are three levels: the political-military (or strategic) level, the operational level (which deals with the major battlefields and the design and conduct of campaigns), and the tactical level (which is where the fighting takes place). It is very difficult to succeed in a conflict without adequate coordination on all three levels.

56 PEW RESEARCH CENTRE, 2011. "Muslim-Western Tensions Persist". *Global Attitudes and Trends* [online]. [Consulted: 19 March 2020]. Available at: https://www.pewresearch.org/global/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist

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

al-Qaeda will succeed in capitalising on[58]. It is a coherent and seemingly realistic model, with a long-term project, but it has not been able to exploit the failures of the West. The Arab Spring was the desired situation for the terrorist organisation –one of the stages envisaged in the *Management of Savagery* –and yet it was Daesh who emerged triumphant from this new scenario, though the same reasons that underpinned its success and spectacular rise were ultimately what made its downfall possible. Among other reasons, because both organisations, on different levels, have ignored the necessary balance between their Clausewitz triad and that of their opponent; there is little point in reinforcing the hatred and passion of my population if at the same time I inflame that of my enemy. My actions should not only be aimed at strengthening the elements of my triad, but at weakening those of my antagonist.

We have described how provoking an emotional shock facilitates cognitive manipulation, as only system one is activated. al-Qaeda produced a huge emotional shock on 9/11. It is considered very positive in the Muslim world, but very negative in the West. The result was that al-Qaeda and Bin Laden himself gained enormous popularity and the ideas of political Islam notably increased their legitimacy in the Muslim world; in contrast, in the West Islam lost almost all its prestige and has become associated with violence and terror[59].

al-Qaeda has been very concerned that its cause should be understood in the Muslim world and many letters and long speeches from Bin Laden and al-Zawahiri have been aimed in this direction. al-Suri, the most capable strategist of the Jihad, points out in his encyclopaedic treatise *The Call for Global Islamic Resistance* how the Jihad should be addressed to the Muslim audience. His analysis, brilliant in other passages of his work, could not be more clumsy in this respect. Although he makes some references to emotion, his doctrine focuses on calls for rationality and the dissemination of the 'correct doctrine' among the *Ummah*[60].

al-Qaeda has used the Internet and the possibilities of social networks, but late and imperfectly. Its magazine *Inspire*, in English, was only published in 2010 and both the themes used and the way it is presented cannot be considered exactly inspiring compared to the magazines of Daesh, Dabiq and *Rumiyah* (or their equivalent in Arabic, *Naba*)[61]

58 LARSON, E. V et al. (2011) "Al Qaeda's Propaganda", in Jenkins, B. M. and Godges, J. P. (eds.) *The Long Shadow of 9/11*. RAND Corporation (America's Response to Terrorism), pp. 71-86. Available at: http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg1107rc.13.

59 PEW RESEARCH CENTER, 2006. "The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other" [online]. [Consulted: 21 May 2020]. Available at: https://www.pewresearch.org/global/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other

60 SURI, A.M., 2008. *A Terrorist's Call to Global Jihad: Deciphering Abu Musab al-Suri's Islamic Jihad Manifesto*. Annapolis: Naval Institute Press. ISBN 9781591144625

61 GAMBHIR, H.K., 2014. "Dabiq: The Strategic Messaging of the Islamic State". *Backgrounder* [online], pp. 1-12. Available at: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq Backgrounder_Harleen Final.pdf

We may generally conclude that al-Qaeda designed its communication strategy following the impact of 9/11 to act on system two; it aimed to convince the *Ummah* population of the justice of its cause and therefore of the need to support it.

The seed of the Islamic state was sown by al-Zarqawi, who deliberately used sectarian violence against the Shiites in Iraq to get them to react and attack the Sunnis, which eventually happened[62]. The message of terror in Iraq was effective from Zarqawi's point of view, but not from the viewpoint of al-Qaeda leadership, which was aware of the organisation's loss of popularity as the *Ummah* populations suffered the consequences of the attacks. A good example of the cost in popularity of al-Zarqawi's practices is shown by the attack he carried out on several hotels in Amman, Jordan, in 2006. The many deaths, almost all Jordanian, caused Bin Laden's popularity in the country to drop from 61 to 20 percent[63]. Bin Laden never regained his popularity in Jordan.

Intra-religious clashes in Iraq and Syria fostered by al-Zarqawi were the catalyst for the Islamic state, a terrorist organisation that used a very different communication strategy from that of al-Qaeda. Daesh's videos are full of violence, success, adventure. They seek to promote emotion: calling on system one. They wanted to spread terror among their close enemies and attract *foreign fighters*. And they did not care about public opinion in the West or in Muslim countries themselves. Their propaganda was aimed at "recruiting new members, intimidating their opponents and promoting their legitimacy as a state"[64].

The spread of terror on the Internet and the use of social networks as a means of broadcasting its messages has been well exploited by Daesh. In the conquest of Mosul, not only was the diffusion of the film *The Clanging of the swords 4* key, but also the use of an application, *the Dawn of Glad tiding*, which allowed twitter accounts to be controlled and millions of messages with Daesh's propaganda distributed. In June 2014, millions of Arabs who logged into Twitter for the latest news found videos and photos of hundreds of Iraqi soldiers being executed by Daesh, and messages with Daesh's flag flying in Mosul and the threat 'we are coming'[65]. Iraqi troops fled Mosul virtually

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

63 (Pew Research Centre, 2011) PEW RESEARCH CENTER, 2011. Declining Support for bin Laden and Suicide Bombing |. [online]. [Consulted: 19 March 2020]. Available at: https://www.pewresearch.org/global/2009/09/10/rejection-of-extremism

64 Author's translation: "IS online strategists knew that specific audiences, especially within younger demographics, would respond with enthusiasm to specific forms of presentation of religiously couched information" WILLIAMS, L., 2016. "Islamic State propaganda and the mainstream media". Lowy Institute for International Policy. Available at: http://www.jstor.org/stable/resrep10163.

65 STERN, J. and BERGER, J.M., 2015, p 165. *ISIS: The State of Terror*. First Edit. New York: HarperCollins. ISBN 978-0-06-239554-2

without fighting; the emotional shock received caused their system one to associate the atrocities of the images with the fate that awaited them if they did not flee.

Daesh also segmented the information offered, targeting specific audiences, especially young people, because it knew that they would 'respond with enthusiasm to specific forms of presentation of religious information'[66]. Daesh needed fighters for territorial expansion; its selective online propaganda attracted tens of thousands of young people. It is estimated that more than twenty thousand *foreign fighters* went to Syria to fight for Daesh[67]. An undoubted operational success, because it needed soldiers; but support for the attacks in Europe and the USA did not bring any benefit at all, gaining mass rejection by Western public opinion. And the cruelty shown in its videos, which did prove useful at operational level, deprived it of support from the Muslim population[68], which was so important to al-Qaeda.

Daesh became a threat that Western public opinion clearly perceived and wanted to defeat. It generated such consensus against it that it finally lost all its territory and its operational capacity is now practically non-existent. Nor is the number of al-Qaeda members very high, who, with no resources and scant military capability, like Daesh, are committed to al-Suri's method, an autonomous Jihad 3.0 of lone wolves and attacks with means of opportunity: trucks, knives, etc[69].

Daesh's approach to communication has been much more effective than that of al-Qaeda (if we leave aside the huge impact of the New York bombing), because Daesh correctly identified emotion – not reason – as a lever for manipulating the masses. But like al-Qaeda, Daesh forgot that it had to strengthen not only its Clausewitz triad but also weaken that of the enemy; in the end the intervention of Russia, the United States and other Western nations (such as France) in Syria and Iraq was promoted by Daesh itself thanks to media coverage of its brutality.

Social changes made possible by the instantaneous, real-time connectivity of almost the world's entire population are only beginning. Personal terminals will increasingly be integrated with individuals, through augmented reality devices and probably, in the long term, bionic components. This symbiosis will generate problems and cybersecurity scenarios that we are not yet able to assess. But the domain of communication and the world of ideas and convictions is not cyberspace, although they are sometimes

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

67 GATES, S. and PODDER, S.,2015. "Social Media, Recruitment, Allegiance and the Islamic State", *Perspectives on Terrorism*. Terrorism Research Institute, 9(4), pp. 107-116. Available at: http://www.jstor.org/stable/26297419

68 PEW RESEARCH CENTER, 2015 Most dislike ISIS in Muslim countries |. [online]. [Consulted: 4 January 2017]. Available at: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/

69 MORA-TEBAS, J.A., 2016. Analysis. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 60-75

confused; the Internet, social networks and smartphones are only the means that make cognitive manipulation of the masses possible in a massive and almost instantaneous way. This manipulation, until recently limited to marketing, has now leapt to politics and warfare on a path of no return; it is part of hybrid warfare as another element of the battlefield.

Cognitive manipulation, in order to succeed at strategic level, cannot ignore political constraints. Neither can it act at operational level without synchronising with other military domains. Nor can it finally ignore the need to be coherent at different levels of military leadership: strategic, operational and tactical. al-Qaeda and Daesh are two different examples of the use of communication out of sync with the contexts and political-military actions of their organisations. They might have been more likely to achieve their objectives with a comprehensive approach, balancing available means and modes of use, considering communication as part of the overall strategy.

Cognitive manipulation has an offensive side, but also a defensive side at strategic political level. States must be able to counteract the manipulative actions of their adversaries, something, as we have seen, that is extremely difficult. Complex ethical and legal debates are looming over the danger of providing governments with cognitive defence tools, because those tools would in turn allow them to manipulate their own populations; it would be Orwell's 'Big Brother' made real.

But giving up defence can come at a very high cost: society in ten years' time will be much more connected than it is today. And there will be more tools to manipulate it.

Bibliography

ALTHUSSER, L. (1971) *Aparatos-Ideologicos-Del-Estado*. Medellín: Editorial la oveja negra.

AL ZAWAHIRI, A. (2005) "Letter From Al Zawahiri to Al Zarqaui". Disponible en: https://www.globalsecurity.org/security/library/report/2005/zawahiri-zarqawi-letter_9jul2005.htm.

BAKKER, E. y BOER, L. (2007) *Al-Qaeda's ideology: The evolution of Al-Qaedaism*. Clingendael Institute. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep05450.6.

BARDAJÍ, R. L. (2015) "Las Raíces Del Estado Islámico", *Papeles FAES*, 1(182).

BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1968) *La construcción social de la realidad*. 2003.ª ed. Buenos Aires: Amorrurtu.

BLANCO CASTRO, J. R. "La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico". Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, número 14. 2019, pp. 43-70.

BOEHM, C. (1999) "The Question of Egalitarian Society", en *Hierarchy in the Forest*. Harvard University Press (The Evolution of Egalitarian Behavior), pp. 1-15. doi: 10.2307/j.ctvjf9xr4.4.

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

BUNT, G. R. (2018) "E-Jihad and Gen-ISIS", en *Hashtag Islam*. University of North Carolina Press (How Cyber-Islamic Environments Are Transforming Religious Authority), pp. 123-140. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5149/9781469643182_bunt.11.

CLAUSEWITZ, C. Von (1832) ON WAR. 1976.a ed, English. 1976.a ed. Editado por M. Howard y P. Paret. New Jersey: Prinston University Press

CARROLL, N. (2003) "Film, Emotion, and Genre", en *Engaging the Moving Image*. Yale University Press, pp. 59-87. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/j.ctt1nps8x.7.

DAVIS, G. (2005) "The Ideology of the Visual", en Rampley, M. (ed.) *Exploring Visual Culture*. Edinburgh University Press (Definitions, Concepts, Contexts), pp. 163-178. doi: 10.3366/j.ctvxcrfsr.17.

EDWARDS, D., CROMWELL, D. y PILGER, J. (2018) «Syria»:, en *Propaganda Blitz*. Pluto Press (How the Corporate Media Distort Reality), pp. 97-123. doi: 10.2307/j.ctv69tg4v.10.

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

Eustace, N. (2014) "EMOTION AND POLITICAL CHANGE", en MATT, S. J. y STEARNS, P. N. (eds.) *Doing Emotions History*. University of Illinois Press, pp. 163-183. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.5406/j.ctt3fh5m1.11.

GAMBHIR, H. K. (2014) «Dabiq: The Strategic Messaging of the Islamic State», *Backgrounder*, pp. 1-12. Disponible en: http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Dabiq Backgrounder_Harleen Final.pdf.

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

GERGES, F. A. (2016) "ISIS VERSUS AL QAEDA", en *ISIS*. REV-Revi. Princeton University Press (A History), pp. 222-259. doi: 10.2307/j.ctvc77bfb.13.

GRACIÁN, B. (1647) *Oráculo manual y arte de la prudencia*. Edición di. Editado por Cervantes Digital. Huesca: Vincencio Juan de Lastanosa. Disponible en: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/oraculo-manual-y-arte-de-prudencia--0/html/fedb3724-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html.

GRAMSCI, A. (1935) *Cahiers de Prison 1-5*. 1996.ª ed. Editado por R. Paris. Paris: Gallimard. doi: 10.3817/0373015148.

HAMMING, T. R. (2019) "Global Jihadism after the Syria War", *Perspectives on Terrorism*. Terrorism Research Initiative, 13(3), pp. 1-16. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/26681905.

HANDEl, M. I. (1992) *Masters of war: Classical Strategic Thought*. Oxon, OX14 4RN: Frank Cass Publishers.

HERMAN, E. s. y CHOMSKY, N. (1988) *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.

IZARD, C. E. (2007) "Basic Emotions, Natural Kinds, Emotion Schemas, and a New Paradigm", *Perspectives on Psychological Science*. [Association for Psychological Science, Sage Publications, Inc.], 2(3), pp. 260-280. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40212206.

JEFFERSON, T. (1987) *Autobiografía y otros escritos*. 1987.ª ed. Editado por A. Escohotado y M. Saenz de Heredia. Madrid: Tecnos.

KAHNEMAN, D. (2011) *Thinking , Fast and Slow,* Edición para Kindle. Farrar, Strauss and Giraux. ISBN 9780385676519

KEEFER, P. y VLAICu, R. (2008) "Democracy, Credibility, and Clientelism", *Journal of Law, Economics, & Organization*. Oxford University Press, 24(2), pp. 371-406. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40058171.

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

KORNBLUH, K., GOODMAN, E. P. y Weiner, E. (2020) *Safeguarding Digital Democracy*. German Marshall Fund of the United States. doi: 10.2307/resrep24545.

LARSON, E. V *et al.* (2011) «Al Qaeda's Propaganda:», en Jenkins, B. M. y Godges, J. P. (eds.) *The Long Shadow of 9/11*. RAND Corporation (America's Response to Terrorism), pp. 71-86. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg1107rc.13.

LORD, B. (2014) "SPINOZA, EQUALITY, AND HIERARCHY", *History of Philosophy Quarterly*. [North American Philosophical Publications, University of Illinois Press], 31(1), pp. 59-77. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/43488087.

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

MARÍN, C. (1986) *Manual de periodismo*. MADRID: Grijalbo.

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

MORA-TEBAS, J. A. (2016) "Análisis", *Instituo Español de Estudios Estratégicos*, pp. 60-75.

OLMO Y ROMERO, J. A. (2019) "Desinformación: concepto y perspectivas", *ARI. Instituto Elcano*, p. 8. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari41-2019-olmoromero-desinformacion-concepto-y-perspectivas.

Pew research center (2015) *Most dislike ISIS in Muslim countries* |. Disponible en: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/ (Accedido: 4 de enero de 2017).

Pew Research Center (2006) *The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other* |. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/2006/06/22/the-great-divide-how-westerners-and-muslims-view-each-other/ (Accedido: 21 de mayo de 2020).

Pew Research Centre (2011) *Muslim-Western Tensions Persist*, *Global Attitudes and Trends*. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/2011/07/21/muslim-western-tensions-persist/ (Accedido: 19 de marzo de 2020).

REINARES, F. (1998) *Terrorismo y Antiterrorismo*. 1998.ª ed. Barcelona: PAIDOS.

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

SORDO ESTELLA, L. M. (2018). PSICOLOGÍA DEL TERRORISMO. Revista Del Instituto Español de Estudios Estratégicos, (8). Recuperado a partir de https://revista.ieee.es/article/view/219

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

SPIEGEL, H. W. (1996) *El desarrollo del pensamiento económico*. 1999.ª ed. Barcelona: Omega.

STERN, J. y BERGER, J. M. (2015) *ISIS: The state ot terror*. First Edit. New York: HarperCollins.

STOUT, M. E. *et al.* (2008) *Strategic and Operational Wiews of Al Qaida and associated movements*. Annapolis: Naval Instute Press.

SURI, A. M. (2008) *A terrorist call to global yihad Deciphering Abu Musab al Suri's manifesto*. Editado por Ji. Lacey. Annapolis: Naval Institute Press.

TOULOUSE, G. y BOK, J. (1978) "Principe de moindre difficulté et structures hiérarchiques", *Revue française de sociologie*. [Sciences Po University Press, Association Revue Française de Sociologie], 19(3), pp. 391-406. doi: 10.2307/3321051.

VASU, N. *et al.* (2018) *Human Fallibility and Cognitive Predispositions*, *FAKE NEWS:* S. Rajaratnam School of International Studies. Disponible en: http://www.jstor.org.ezproxy.uned.es/stable/resrep17648.7.

WARDLE, C. (2017) "INFORMATION DISORDER : Toward an interdisciplinary framework for research and policy making Council of Europe report".

WILLIAMS, L. (2016) *Islamic State propaganda and the mainstream media*. Lowy Institute for International Policy. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/resrep10163.

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

ZASLAVSKY, V. (1977) "Sociology in the Contemporary Soviet Union", *Social Research*. The New School, 44(2), pp. 330-353. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40970288.

Submited: May 22, 2020.
Accepted: October 27, 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Magí Castelltort Claramunt
Former Minister of Tourism, Embassy of Spain in Japan

E-mail: magi.castelltort@tourspain.es

Strategic archipelagos and tourist destinations: Canary Islands, Hawaii and Okinawa

Abstract

Strategic archipelagos are usually ultra-peripheral, with high transport and maintenance costs. However, they can also become tourist destinations because of their exoticism, their climate and their complementarity with defence. With the development of West Africa, the Canary Islands could cease to be an outermost territory and recover its historic strategic role, which would force tourist and military clusters to coexist. Analysis of similar cases, such as Hawaii (United States) and Okinawa (Japan), can help to achieve optimum integration for the benefit of the local economy and consolidate a defence culture in the archipelago.

Keywords

Strategic archipelago, public goods, defence culture, Canary Islands.

To quote this article:

CASTELLTORT, M. "Strategic archipelagos and tourist destinations: Canary Islands, Hawaii and Okinawa", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2020, no. 16, pp. **297-322.**

Introduction

The strategic importance of island bases is becoming apparent in recent years with various programmes to militarise the islands of the South China Sea. Some authors, such as O'Hanlon[1], even predict that their occupation could trigger world conflicts between major powers. This greater attention to islands also coincides with a renewed development of scientific research into the phenomenon of insularity, far from the traditional negative connotation of isolation, to become a field of study of its own, based on so-called 'islandness'[2]. Traditional models that conceived islands as backward, labour-exporting economies (e.g. Sicily according to Schneider and Schneider[3]) are being reinterpreted in the light of progress made by specialised models in tourism and finance (Cayman Islands, for example), which have managed to create a post-industrial space that capitalises on its connectivity with the global world[4].

However, most literature does not incorporate the military factor into its models. The pioneer Churchill Semple[5] for example, distinguished between nodal islands and marginal islands, based mainly on their role in commercial traffic, without considering their strategic value. More recently, [6] when creating an island typology, Warrington and Milne speak of fortress islands such as Malta, Singapore, St. Lucia or Hong Kong, but focus mainly on the migratory flows of their population, not on the economic-military model that motivates these demographic changes. They also include the island 'monoculture' typology to identify those that specialise in a single product, traditionally agricultural, and recently in the service sector. Oberst and McElroy[7] conceive three models according to the island's economic structure:

1 O'HANLON, M. (2019). *The Senkaku Paradox. Risking Great Power War Over Limited Stakes.* Washington, D.C., Brookings Institution Press

2 This stream of island studies*(Nissology)* began in Okinawa after the first meeting of the International Small Island Studies Association (ISISA) in 1994.

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

4 Experts distinguish between *insularity* and *islandness*; the first refers to the geographical phenomenon and its economic influence; the second, more to the phenomenon of differentiated identity typical of island societies.

KING, R. (2009). Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility. *Island Studies Journal*, Vol. 4, No.1.

5 SEMPLE, E.C. (1911). *Influences of the Geographic Environment*. London: Constable.

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

7 OBERST, A. and MCELROY, R. (2007). "Contrasting Socio-Economic and Demographic Profiles of Two, Small Island, Economic Species: MIRAB versus PROFIT/SITE". *Island Studies Journal*, Vol. 2, No. 2.

a) MIRAB (based on remittances from migrants and public aid),
b) PROFIT (endogenous development focused on the control of own resources),
c) SITE (a variant of the previous one based on tourism).

But neither do they incorporate the military factor, even though some cases are analysed as independent states. Rodríguez Martín[8] talks about the tourist and government clusters in the Canary Islands Region, but does not detail the military component in the latter, perhaps due to a lack of information.

In a context of growing international insecurity and scarcity of public resources such as the current[9], the economic self-sufficiency of strategic archipelagos will be key to ensuring collective defence since in a conflict, economic force can be as decisive as military force. To this end, strategic archipelagos must have a financial structure that ensures their long-term viability.

This problem is not easy to solve as national defence is an economically public good, so it is optimally financed through taxes, and strategic archipelagos tend to be in deficit because defence activity does not generate income but costs. For this reason, it is important to have a productive, agricultural, financial or tourism sector, for example, that can afford its defensive function.

With the development of West Africa[10], the Canary Islands could cease to be an outermost territory and recover its historic strategic role, which would force its main clusters – tourism and military – to coexist. Hawaii (United States) or Okinawa (Japan) are archipelagos that have combined their defensive function with their tourist attraction and their experiences could serve as a reference for the Canary Islands. These archipelagos have a similar climate, with mild temperatures practically all year round, and have had a similar economic evolution, moving from an eminently agricultural model to one of services centred on tourism. Both are strategic enclaves that have played a very important role in Asia Pacific.

This comparative analysis of archipelagos will also help to avoid the danger of exceptionality pointed out by King[11], which is typical of experts who consider their island to be special and unique, without considering common issues that may be treated in a similar way. This study can also contribute to the objective of establishing

8 RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. (2015). "Para entender la economía canaria" (To understand the Canarian economy), in PADRÓN MARRERO, D. and RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructure y retos. (Economy of the Canary Islands. Dynamics, structure and challenges)*. Valencia: Tirant lo Blanch.

9 As the Secretary of State for Defence recalled in his parliamentary appearance to defend the ministry's budgets, "at the end of 2018, the defence budget reached a figure similar in current terms to that of 2008, and was 10% lower in constant terms". With the Covid-19 health crisis, the budgetary situation is expected to worsen.

10 BORIS DIOP, B. (2020). "Après la pandémie, le réveil de l'Afrique?" *Le Monde diplomatique*. July.

11 see note 4.

a defence culture, helping to better understand the social value that the armed forces contribute and the particular problems generated by their funding.

Distinctive features of national defence financing

Before analysing the strategic archipelagos model, it is worth recalling the economic nature of military protection. National defence is a state monopoly for various reasons, but economicall it is a monopoly because of the characteristics of public goods. The military protects all residents of a country and no one can be excluded individually, whether they are independents, pacifists, conscientious objectors, resident aliens or tax evaders. This characteristic of non-excludability makes military activity unprofitable from a business point of view, since no price or fee can be charged for individualised defence services[12]. Therefore, there is no individual incentive to voluntarily pay for the protection provided by the armed forces, hence most modern states finance defence through taxes[13].

This traditional formula, however, has an impact on the private sector as a higher tax burden reduces savings and investment capacity, can generate inflation and detracts from resources that could be used for other social needs[14]. This is one of the main reasons why most economists are against a policy of military Keynesianism, in which public defence spending is the main economic engine of a country[15].

Notwithstanding this, there are several models for financing public goods through private income, although these are not free from social distortions either. The most common case is that of the press, which provides an information service (a public good) but is financed by advertising; the difficulty the world's largest newspapers have attracting subscribers is explained by the public nature of the

12 The underlying idea is that there is no logic in paying for something that can be obtained for free. Historically there have been cases such as mercenaries or warlords, and more recently companies such as *Academi* and *Wagner* to whom military technological services are subcontracted, but these are inefficient armies as they do not protect the whole population. The article by RUBIO DAMIÁN (2020) "Automatización de la guerra: el factor human" (Automation of war: the human factor), *Ejército* No. 948 April, contains several examples of this type of problem and analyses the risks involved in the privatisation of wars.

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

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

15 A recent study even links high military expenditure to a high degree of corruption. D'AGOSTINO, G., DUNNE, J., LORUSSO, M., and PIERONI, L. (2020). "Military Spending, Corruption, Persistence and Long Run Growth". *Defence and Peace Economics*. 1-11. 10.1080/10242694.2020.1751503.

product they sell: information is expensive to produce but cheap to reproduce, so there is little incentive to pay for a subscription unless the speed and the scoops have a high economic value for subscribers (as is the case with the financial press, for example).

An extreme case of private provision of a public good is Alphabet, Google's parent company. Like traditional newspapers and magazines, its information and search services are free for the user as its main source of funding is advertising. According to the company itself, in 2019, 83.9% of its revenues came from advertising, making the technology giant one of the largest advertising agencies on the planet. It gives away information, a public good for which it could hardly charge, in exchange for capturing users who make up a huge global advertising platform from which it obtains private income.

GOOGLE'S ADVERTISING REVENUE

	2017	2018	2019
GOOGLE SEARCH AND OTHERS	69,811	85,296	98,115
YOUTUBE ADS	8,150	11,155	15,149
GOOGLE NETWORK MEMBER PROPERTIES	17,616	20,010	21,547
GOOGLE ADS	95,577	116,461	134,811
GOOGLE'S SHARE OF TOTAL ADVERTISING REVENUE	86.50%	85.40%	83.90%

Source: Alphabet. Annual report 2019. Millions of dollars.

In the case of national defence, given the material impossibility of exclusion, inherent in pure public goods, an alternative similar to that of the press sector is the deployment of a complementary productive sector that generates sufficient income to cover defence expenditure in the territory; in the case of islands it is usually the tourism or financial sector that generates most of their GDP. The key lies in knowing how to complement both sectors to maximise their social benefit.

Economic and social structure of strategic island enclaves

Island economies tend to depend on one main industry as their small size makes specialisation more efficient; in the cases of Hawaii, Okinawa and the Canary Islands, there has been a shift from agriculture practically centred on single-crop farming to a tourism economy. Hawaii was traditionally an archipelago that produced sugar and pineapple; Okinawa, mango and sugar cane; and the Canary Islands, bananas and tomatoes; all three are now established tourist destinations.

The commitment to tourism derives from the island's character, from the need to have routes, especially by air, that facilitate external connectivity; remoteness from consumer markets, which is a logistical disadvantage for its traditional agricultural products, becomes a tourist attraction, as potential visitors consider it exotic. Tourism

therefore simultaneously reduces distances and serves as a platform for the export of local products because it lowers transport costs.

This extreme economic specialisation may, however, seriously condition the deployment of military capabilities. Therefore, the greatest challenge that strategic archipelagos have to overcome reconciling a high degree of economic self-sufficiency and their defensive capacity. These spatial constraints also reinforce specialisation in tourism, as it is a complementary industry to the military since both depend critically on logistics infrastructure (airports and ports, for example) and the security attribute[16]. The challenge is knowing how to combine them successfully.

MAIN SOCIO-ECONOMIC VARIABLES (2019)

	HAWAII	OKINAWA	CANARY ISLANDS
POPULATION (MILLIONS)	1,4	1,4	2,1
GDP (€ BILLION)	85,5	40,7	46,7
TOTAL TOURISTS (MILLIONS)	10,4	9,4	13,1
UNEMPLOYMENT RATE	2,7%	2,7%	20,5%

Source: Hawaii Ministry of Finance; Okigin Okinawa Bank [17]; INE (2020). Provisional data.

Comparing the archipelagos of Hawaii, Okinawa and the Canary Islands shows that economic and social returns are very different. Hawaii is by far the largest generator of GDP (85.5 billion euros), followed by the Canary Islands (46.7) and Okinawa (40.7). As for the unemployment rate, the Spanish case is the only one with two digits (20.5%), while in the United States and Japan the rate is identical (2.7%); furthermore, it is important to remember that the unemployment rate in the Canary Islands is the fifth highest in Spain (13.78% nationally), in Hawaii it is the lowest in the United States (3.7% nationally) and in Okinawa it is the highest in Japan (2.4% nationally)[18].

These results are surprising when one considers that the Canary Islands are the most populated region (2.1 million inhabitants) and the one which attracts the greatest number of tourists each year (13.1 million); Hawaii, with almost three million fewer tourists and 700,000 fewer inhabitants, generates a GDP which is 83% higher than that of the Canary Islands. Okinawa, with a population and unemployment rate iden-

16 The security of the tourist destination is, along with the price and quality of the service, one of the aspects most valued by visitors. In the case of the Japanese tourist, for example, CASTELLTORT (2020).

17 The latest official figure for Okinawa's GDP is 2016, equivalent to 35.6 billion euros. An estimate from local bank Okigin is used in order to compare the three archipelagos in the same year.

18 The Covid-19 health crisis has substantially altered these figures so it is better to compare with previous data, so that there are no disruptive factors that alter the analysis.

tical to Hawaii, generates a GDP equivalent to 47% of the US archipelago, although it has one million fewer tourists a year.

MAIN TAX REVENUES (FISCAL YEAR 2018)[19]

CANARY ISLANDS			HAWAII			OKINAWA		
Tax revenues	**Amount (million euros)**	**Share (%)**	**Tax revenues**	**Amount (million euros)**	**Share (%)**	**Tax revenues**	**Amount (million euros)**	**Share (%)**
State revenues SF	5,229	69%	Consumer tax	3,020	43%	Prefectural tax	1,093	18%
State revenues (other)	104	1%	Income tax state section	2,161	31%	Local compensatory subsidy	1,751	29%
Assigned state revenues	608	8%	Accommodation fee	493	7%	Disbursement National Treasury	1,616	26%
European Funds	214	3%	Honolulu I. Consumption Surcharge	250	4%	Local consumer tax	414	7%
FCI	55	1%	Hydrocarbons tax	179	3%	Prefectural bonds	383	6%
CAC revenues	1,409	18%	Other revenues	912	13%	Others	868	14%
TOTAL	7,619	100%	TOTAL	7,015	100%	TOTAL	6,125	100%
GDP (€ billion)	47		GDP (€ billion)	86		GDP (€ billion)	41	
Population	2		Population	1		Population	1	
Fiscal resources per capita	**3,628**		**Fiscal resources per capita**	**5,011**		**Fiscal resources per capita**	**4,375**	

Sources: Canary Islands Accounts Board. Canary Island General Account Audit, financial year 2018. Government of Hawaii. General Account Audit, fiscal year 2018. Government of Okinawa. General Account Audit, fiscal year 2018.

An analysis of the main tax revenues also yields a similarly surprising result; the governments of Hawaii (5.010 billion euros) and Okinawa (4.374), obtain more resources per capita than the Canary Islands (3.628), which surely influences their competitive capacity. At the same time, Okinawa and the Canary Islands are mainly financed by contributions from the national system: "Local compensatory subsidy" (28.6%) and "Treasury disbursements" (26.4%), in the former, and "State revenues SF[20]" (69%),

19 The fiscal year is different in each case; in Spain it coincides with the calendar year, but in the United States it ends on 30 September 2018 and in Japan on 31 March 2019.

20 Includes taxes assigned, subject and not subject to assessment, personal income tax, corporation tax and social security contributions, transfer tax and stamp duty, gambling, excise duties and SF funds and IGTE clearing

in the latter. Hawaii, on the other hand, seems to be more self-sufficient in terms of its budget, as its main income is the equivalent of VAT (43%). These figures therefore seem to invite a specific analysis of each island model.

Hawaii

The American archipelago is not only a reference tourist destination but also a strategic military enclave in the Pacific area, as it has proved throughout the 20th century. Although until the Great Depression of 1929 it had been an important centre of sugar and pineapple production, recovery from the crisis came from the army, which increased its presence following the Japanese occupation of Manchuria and the subsequent invasion of China (1937). This trend continued during World War II; according to Schmitt,[21] military strength increased from 28,000 in 1940 to 378,000 in 1944. After a crisis following the end of the global conflagration, the Korean War began a period of economic growth again driven by military deployment, which continued when Hawaii became a federal state in 1959 and ceased to be a "Territory"[22]. From that date, annual growth until 1973 was 4%, and tourism became the largest industry in the archipelago, thanks in part to the introduction of commercial jet flights from the mainland, a trend that has been consolidated to the present day[23]. Between 2009 and 2018, for example, Hawaii's real GDP increased by 16.9% and tourism-intensive industries by 35.5%, making it the sector that contributed most to economic recovery, even more so than in the previous period (2001-2007), when tourism growth was 23.1%.

Hawaii's tourism success cannot, however, make one forget the importance of the military contribution to its current economy. According to the Government of Hawaii[24], every billion in military spending in 2018 generated 1.7 billion in the local economy, with real estate, manufacturing and health care sectors benefiting the most. According to the US Department of Defense, in financial year 2018, $7.2 billion were injected into Hawaii, $4.9 billion in salaries and $2.3 billion through tenders to local companies, bringing its model quite close to military Keynesianism, where the economic driving factor is defence expenditure.

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

22 At that time, the four main sources of funding for the archipelago were the military, sugar, pineapple and tourism, and Hawaii contributed more tax resources to the federal treasury than several states of the Union. The following are currently legally considered as territories: Puerto Rico, the US Virgin Islands, American Samoa, the Commonwealth of the Northern Mariana Islands and Guam.

23 The Vietnam War also forced a strong military detachment to be maintained on the islands.

24 Hawaii State Department of Business, Economic Development & Tourism. http://dbedt.hawaii.gov. Accessed 12-6-2020

IMPACT OF ONE BILLION DOLLARS OF MILITARY SPENDING ON THE HAWAIIAN ECONOMY (2018)

PRODUCTION SECTOR	PRODUCTION (MILLONES DÓLARES)	WAGE INCOME (MILLIONS OF DOLLARS)	JOBS (NUMBER)
TOTAL	1,702.7	936.6	**10,630**
FEDERAL GOVERNMENT	820,0	670,1	5.794
REAL ESTATE	158,9	14,2	348
OTHER MANUFACTURES	119,1	7,9	113
HEALTH SERVICES	92,9	47,1	717
MINING AND CONSTRUCTION	62,2	25,2	267
RETAIL TRADE	57,1	19,8	509
PROFESSIONAL SERVICES	50,9	26,9	351
COMMERCIAL SERVICES	47,5	28,0	646
WHOLESALE TRADE	43,7	10,6	127
FINANCE AND INSURANCE	43,4	11,7	211
OTHER SERVICES	34,1	16,5	364
PUBLIC SERVICES	32,7	4,4	29
FOOD & BEVERAGE	28,7	10,6	345
INFORMATION	24,3	6,7	79
TRANSPORT	22,8	7,2	120
LOCAL AND NATIONAL GOVERNMENT	17,6	12,2	152
PROCESSED FOOD	11,8	2,2	52
ACCOMMODATION	11,7	3,7	54
EDUCATIONAL SERVICES	10,9	6,9	152
AGRICULTURE	6,9	2,3	98
CULTURE AND ENTERTAINMENT	5,4	2,3	102

Source: Government of Hawaii (2020)

This important economic role of the armed forces is explained by the strategic nature of the archipelago, a key aspect of its history and one of the reasons why it was granted State of the Union status. Thus, a 1947 Congressional Report expressly states that '*the strategic location in the mid-Pacific of Hawaii's modern community of a half million loyal American citizens, with its modern facilities for transportation, communication, and defense, is of immeasurable value to the Nation.*'[25] This strategic character

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

In another report by the Parliamentary Committee on the granting of statehood to Hawaii, the main arguments were

1. *Confirm and establish US hegemony in the Pacific*
2. *Establishing the first US island state*
3. *Move the domestic borders of the United States 2,200 miles west*
4. *Establish the fact that the areas of the Western and Central Pacific Ocean constitute a defence zone for the United States.*
5. *Circulate a strategic military base even more closely to the Union.*

was not limited simply to the military but also to the political, as Krug, Secretary of the Interior at the time, pointed out: '*General MacArthur has expressed his opinion in favour of Hawaii's statehood on the premise that such a policy would definitely support his efforts to democratize Japan and other areas of the East and help overcome the incursion of undemocratic forms of government*'[26]. Hawaii's elevation to the status of State of the Union was therefore strategic, both militarily and politically, seeking greater involvement in the Pacific from an economically consolidated archipelago that was already the United States' fifth trading partner and a major contributor. Hawaii is currently home to the headquarters of the largest US combat command (USPACOM), the Pacific commands for all the Armed Forces and the Coast Guard, and one of the largest military shipyards, the Pearl Harbor Naval Shipyard, which employs some 4,600 people, making it the leading industrial company in the archipelago.

This strategic commitment to Hawaii has not been free of objections, particularly from US economists and accountants, as there is a clash of technical criteria, sometimes irreconcilable, between military logistics and taxpayers' savings. The former justifies the existence of a deliberate redundancy and a 'risk premium' consisting of bringing forward the costs of a possible adverse scenario, so that the decision is taken not on the basis of immediate but on the basis of hypothetical costs. On the contrary, the taxpayer's view seeks to minimise annual military expenditure by eliminating those considered unnecessary. A specific example of this type of problem is illustrated by the debate in the 1990s on homeporting battleship USS Missouri in Pearl Harbor to the detriment of Long Beach, California, despite the enormous difference in costs. The annual recurrent costs of moving the battleship and adapting the island's infrastructure were estimated at that time at $63.6 million plus $47.5 million in annual costs, while keeping it in Long Beach placed less of a burden on the US taxpayer: 17 million non-recurring plus 46.3 million per year. The reason for the difference was the expenditure of 59 million for the construction of family homes in Pearl Harbor (between 570 and 700 units), expenditure that was not necessary in Long Beach because decommissioning of the USS New Jersey was foreseen. Despite the significant immediate savings of parking the ship in California, the Navy was working on a different scenario, that of the need for a rapid response in the early stages of a potential conflict in the Asia Pacific[27]. Due to political pressure and reports against the Government

6. Send to Congress men of calibre from Hawaii with an intimate knowledge of the areas of the Pacific Ocean at their fingertips.
7. Link the wealth of Hawaii, the fifth largest customer in the United States, more firmly to the Nation. 8. Send 16 young Americans from Hawaii to West Point and Annapolis annually, instead of 4.
9. Relieve the federal government of the financial burden of the Territory regime
10. Fulfil at least one moral obligation owed to the people of the Territory of Hawaii.

26 Testimony before the House Public Lands Committee, March 1947 In *Statehood for Hawaii*: *Hearing Before the Subcommittee on Territories and Insular Affairs* United States Senate. 1953.

27 The Covid-19 crisis has once again highlighted the importance of this deliberate redundancy, which is typical of military logistics. "The fact that military logistics operate in uncertain environments, where it is difficult to predict needs and where, in addition, the enemy factor must be taken into

Accountability Office (GAO), the battleship finally ended, a decade later, in Hawaii, although in the naval museum[28].

As the previous examples illustrate, Hawaii's economic and social success is inseparable from a political and military commitment that has successfully combined two economic sectors with a high multiplier effect: tourism and defence. Hawaii has the third highest household income in the United States ($78,084) and the lowest unemployment rate in the country (2.7%) but is also the most expensive state to live in[29]. Hawaii would therefore be more like a military enclave reconverted into a tourist destination to make it economically sustainable.

This importance of the defensive factor has been further highlighted by the recent Covid-19 crisis. Thanks mainly to the military shipyards, and to the University of Hawaii, which operates the Maui High Performance Computing Center, it has been possible to maintain a certain level of consumption and compensatory economic activity on the islands, despite the drastic fall in tourism.

Okinawa

Okinawa is a Japanese island prefecture in the Pacific Ocean, bordering the South China Sea and the Philippines. Because of its strategic location it was occupied by the United States following World War II until 1972, when it was returned to Japan, although Washington still maintains 90 military facilities for exclusive use. If hostilities were to break out in the region, the US advanced deployment in Okinawa would significantly shorten troop transfer times to the Korean peninsula or the Taiwan Strait. For example, it takes 2 hours to fly to the Korean peninsula from Okinawa, compared to 5 hours from Guam, 11 from Hawaii and 16 from continental United States. Furthermore, the 1,200 km long archipelago is located adjacent to the main Japanese maritime routes, through which almost 99% of the total volume of the world's third

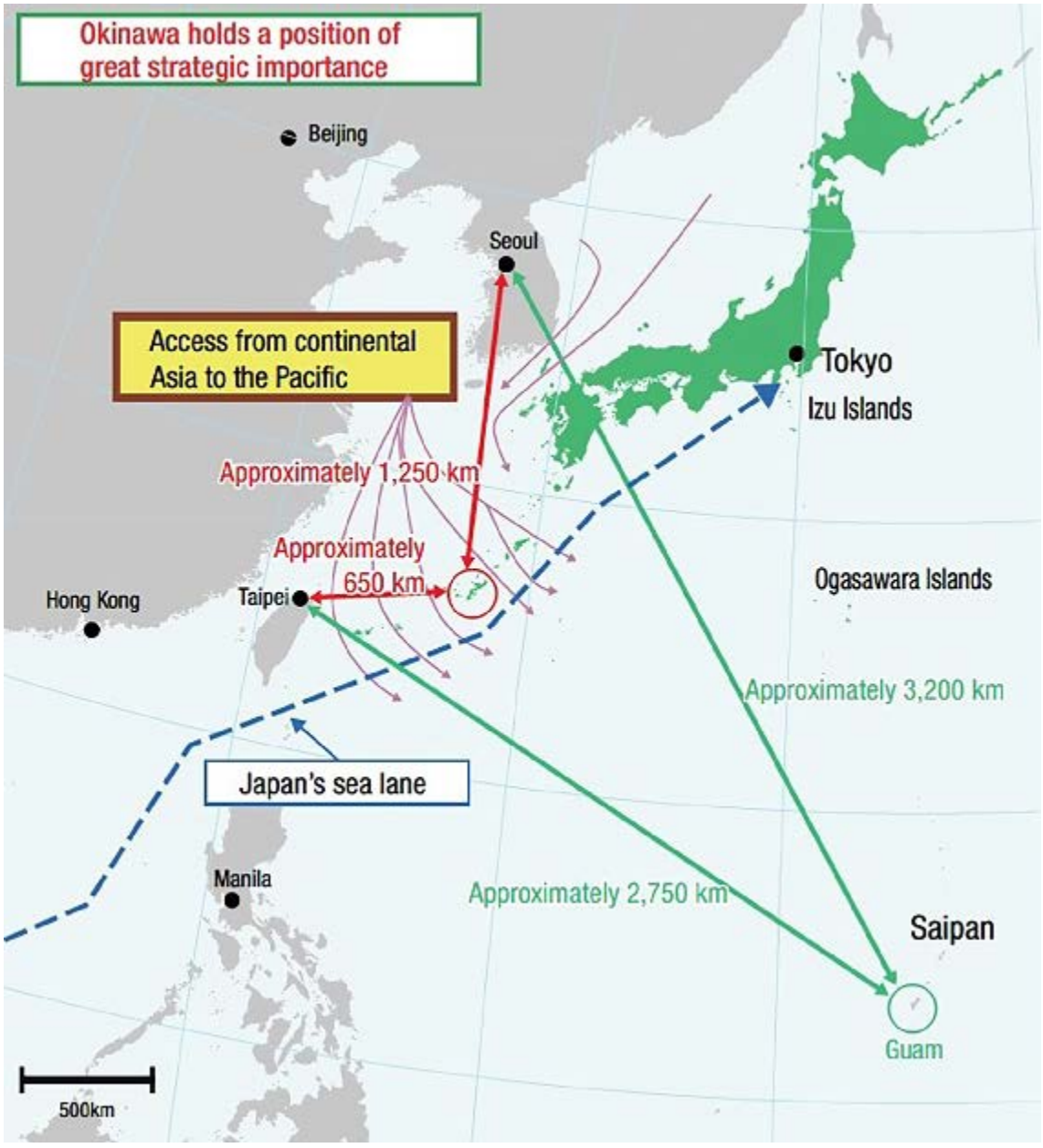
account, means that they must be strengthened by creating deliberate redundancies to ensure that any break in the chain will not prevent them from continuing to fulfil their mission". RUÍZ ARÉVALO (2020) in "Efectos del Coronavirus en el orden mundial" (Effects of Coronavirus in the world order), *Ejército* 949, May.

28 Stiglitz, a Nobel Prize winner in economics and advisor to President Clinton, was one of the greatest opponents of this military logic of advancing expenses. 'Almost all the serious conflagrations that the United States has faced in the past fifty years have lasted months, if not years. If this is the likely pattern in the future, then the need for a full capacity for rapid deployment on a second front may not be a high imperative'. STIGLITZ, J. (2000) *Economics of the Public Sector*.

About the case of U.S.S. Missouri, see at www.gao.gov. *Costs of Homeporting the U.S.S. Missouri in Pearl Harbor versus Long Beach* United States General Accounting Office. September 1990.

29 According to the Missouri Economic Research and Information Center (MERIC), in 2019, the cost of living index was 191.8 in Hawaii, the highest in the Union, and in Mississippi it was 84.7, the lowest.

largest economic power's maritime trade passes[30]. For this reason, the presence of bases in Okinawa is considered to benefit all residents of Japan, not only the Okinawans, and provides an additional guarantee of stability in the region formed by Japan, Korea, Taiwan and the Philippines, a further illustration of the economically public nature of defence.



Source: Japanese Ministry of Defence. National Defence White Paper 2019.

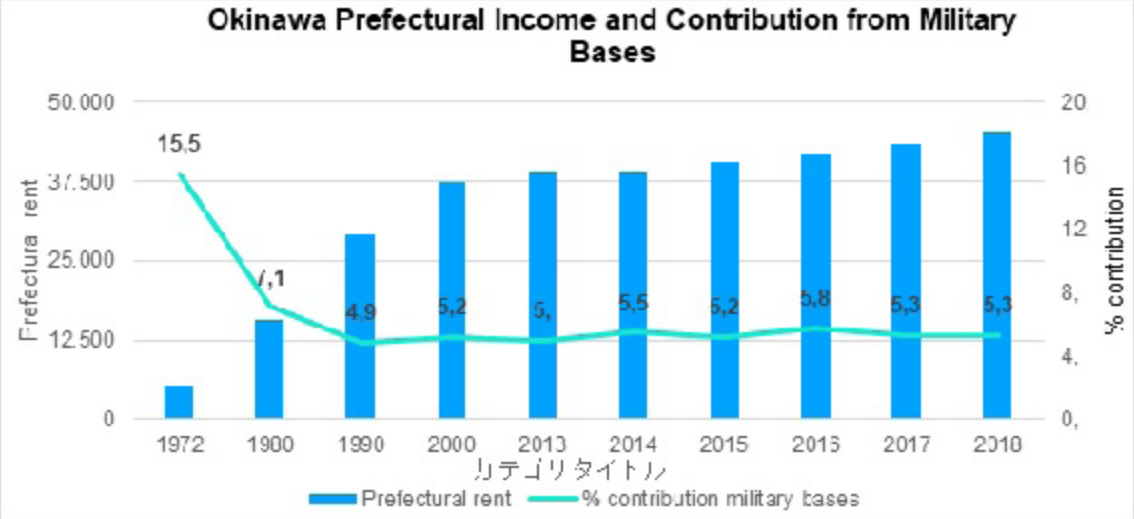
However, this collective benefit generates social costs that fall disproportionately on the island economy and its citizens, since 1% of Japanese territory is home to 70%

30 The importance of maritime trade in a globalised world and its protection is commented in MORENO BARAHONA (2020) "Reflexiones sobre artillería lanzacohetes para las Fuerzas Armadas" (Reflections on rocket launcher artillery for the Armed Forces). *Ejército* No. 947, March.

of US military facilities in the country. In addition, Kadena Air Base, the key military hub, could have immediate civilian use as it is one of Japan's largest airports, with two 4,000-metre runways, which could generate $10 billion in annual revenue for the region[31]. For this reason Hiromori[32] advocates sharing so that in times of peace the infrastructure can be exploited for the benefit of the local economy, allowing commercial flights that would help consolidate tourism and a regional communications hub.

This under-utilisation of facilities is serious for a prefecture that is lagging behind the rest of the country economically. According to the latest official figures available, for financial year 2017, Okinawa's prefectural per capita income (18,083 euros) has been the lowest in Japan for the past 27 years and is 68% of the national average (26,583 euros). According to the Bank of Japan[33], these low figures are due to specialisation in services (84%, the second largest in the country), a labour-intensive sector but with lower productivity than industry, and to a high level of precariousness in employment (46% of employment is not indefinite), the highest in Japan (national average, 38%).

For the time being, unlike the case of Hawaii, military expenditure has not had a traction effect on Okinawa's economy, because its total contribution has declined in recent years as prefectural income has improved; from 15.5% in 1972, when it was returned to Japan, it rose to 5.3% in 2018. This disparate development with respect to Hawaii may be due above all to uncertainty surrounding base continuity, which has minimised military investment by both governments. The continuity of Prefectural Min-



Source: Government of Okinawa (2020)

31 The civil airport of Naha, the prefectural capital, has only one runway but with 150,000 flights a year it is already the fourth domestic airport in number of operations behind Haneda, Kansai and Shinchitose. For comparison purposes, the runways at the Gando base, Gran Canaria, are 3,100 metres long.

32 Cited in JUNKERMAN (2016), "Base Dependency and Okinawa's Prospects: Behind the Myths". *The Asian-Pacific Journal*, 15 November.

33 BANK OF JAPAN (2018). Okinawa-ken no shotoku suijun wa naze hikui no ka. (Why is Okinawa's income level low?). https://www3.boj.or.jp/naha/pdf/uchina181005.pdf

ister Abe, Japan's longest-serving president, has allowed for bilateral relations to be strengthened and dialogue on defence matters improved, as well as a strong injection of financial resources for the local economy (2.1 billion euros per year).

Nor has it helped the bilateral relationship to strengthen the climate in the US Congress, particularly because of budgetary issues. As Admiral Harry Harris, commander of the Pacific Forces, stated at his congressional hearing in February 2018, "*Fiscal uncertainty breeds a significant risk to USPACOM's strategic priorities. (...) One of the principal problems we face in the region is overcoming the perception that the U.S. is a declining power; a fully resourced defense budget, leading into long-term budget stability, will send a strong signal to our allies and partners – and all potential adversaries – that the U.S. is fully committed to preserving a free and open order in the Indo-Pacific.*[34]"

Okinawa's current situation is therefore the result of the confluence of three axes: the axis of those responsible for defence, formed by the Japanese government and the US Department of Defense; the axis of the local movement against the presence of military bases, led by the prefectural government; and the axis of the defence of the US taxpayer, formed by Congress and the Government Accountability Office (GAO), which are demanding greater transparency in military decisions.

Alignment between Tokyo and the Defense Department is explained by the fact that they are directly responsible for protecting the territory; not for nothing were the costs of the bases in Japan in 2019 (5.3 billion dollars) the second highest of all those the United States has in the world, only behind Germany (8.3 billion) and ahead of Korea (4.4). This axis is key and has been decisive in the recent history of the archipelago[35].

As for local opposition to the bases, it does not seem so much a question of anti-Americanism as a demand for autonomy. The island nature of the economy has always created a dependence on the metropolis, whether it be Washington during American rule or Tokyo. Traditional exports of agricultural products such as sugar or pineapple have almost never offset the value of consumer goods imports, which have accounted for almost 80% of the total. The result has been what Hiroshi[36] called a

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

35 The controversy generated by the transfer of one of the bases, Futenma, led to the resignation of Prime Minister Hatoyama in June 2010, sending a clear message about the importance of maintaining coherence of action between Washington and Tokyo.

36 HIROSHI, M. (2009). "Okinawa keizai no tokuisei wa dōshite tsukurareta ka" (How the particularities of Okinawa's economy were created) in *Okinawa "jiritsu" e no michi o motomete: kichi keizai jichi no shiten kara*, ed. MASAAKI G., MIYAZATO S., ARASAKI M., and ŌSHIRO H. Tokyo. pp. 112-125.

'sieve economy' (*zaru keizai*[37]) in which profits from business activity on the island do not revert to its residents, but are repatriated to the headquarters of large corporations, national or international, in what would be an almost neo-colonial model[38]. The alternative proposal by local experts such as Kakazu[39] has been to create a Free Trade Area between Taiwan, Okinawa and Shanghai, which could also ease tensions surrounding the territorial dispute of the Senkaku Islands, as Okinawa is closer to Taiwan (630 km) and Shanghai (820 km) than to Tokyo (1,600 km).

Finally, the third axis influencing the situation in Okinawa, the US taxpayer's ombudsman, formed by Congress and the GAO, is under very strong social pressure to reduce Administration costs, with the military being one of the main items. As early as 1989, the GAO objected to the Department of Defense including land ceded free of charge for military bases in Japan as a Japanese contribution because it violated the criteria for NATO cases where only explicit monetary contributions are counted[40]. Congress, on the other hand, refused in 2012, 2013 and 2014 to approve budgets for the transfer of troops from Okinawa to Guam because they were not acceptable. In an attempt to improve the situation, then Premier Shinzo Abe spoke at the US Parliament in 2015, the first time a Japanese leader had visited it. This was very well received by the congressmen, and perhaps made it possible to secure US political support for several of his claims, such as that of the Senkaku Islands[41].

Therefore, Okinawa's future development will depend critically on how reconciling the regrouping of US military bases with the local economy is resolved. Land is the scarcest productive factor in island economies, so it is crucial to maximise its use; land returned has increased its social contribution (measured in jobs created) by 72, and its economic contribution by 28.

37 The literal translation is 'bamboo basket economy'.

38 This is undoubtedly one of the major differences with Hawaii, where there is better integration between the local economy and military activity, probably because they are bases on US soil and not in a host country. Of the $2.4 billion in annual procurement spending, it is estimated that at least 58% is made to companies based in Hawaii. In the case of the Defense Commissary Agency it is 92%, in the case of the Navy it is 62%, in the army 57% and in the Air Force has the lowest percentage at 30%. In the case of Okinawa's commissaries, for example, they are tendered with those from all the bases in Japan, Korea and Guam, so usually only US companies apply.

39 KAKAZU, H. (2015). "A Growth Triangle (GT) Approach to Asian Regional Economic Integration: A Case Study of Taiwan-Okinawa-Kyushu Growth Triangle". *IAM e-Magazine*, No. 5.

40 In what would be yet another example of the entente between the Department of Defense and the Japanese government

41 The US Congress has taken a stance in favour of Japan in this territorial dispute with China over the Senkaku Islands, and its budgetary proposals cannot therefore be considered anti-Japanese but merely defensive of its taxpayer. For example, with the Asia-Pacific Maritime Security Initiative Act of 2016 (S. 2865 in the Senate and H.R. 5890 in Congress).

According to John Bolton, former national security adviser to President Trump, "*we have no better ally than Japan*". BOLTON, J. (2020), *The Room Where It Happened*. New York: Simon & Schuster.

ECONOMIC IMPACT OF RETURNED MILITARY BASE LANDS

Land from former US bases returned						
	Direct economic effect (billion yen per year)			Jobs created		
Old bases	**Before**	**After**	**Multiplier effect**	**Before**	**After**	**Multiplier effect**
Naha Shintoshin	52	1,634	32x	168	15,560	93x
Oroku Kinjo	34	489	14x	159	4,636	29x
Kuwae and Kitamae	3	336	108x	0	3,368	-
Total	**89**	**2,459**	**28x**	**327**	**23,564**	**72x**
Land to be returned						
	Direct economic effect (billions of yen per year)			**Jobs created**		
Bases	**Before**	**After**	**Multiplier effect**	**Before**	**After**	**Multiplier effect**
Camp Kuwae	40	334	8x	351	3,409	10x
Camp Zukeran	109	1,061	10x	954	7,386	8x
Futenma	120	3,866	32x	1074	34,093	32x
Makiminato	202	2,564	13x	1793	24,928	14x
Naha (military port)	30	1,076	36x	228	10,687	47x
Total	**501**	**8,900**	**18x**	**4400**	**80,503**	**18x**

Source: Government of Okinawa (2020).

Okinawa is also the only Japanese prefecture with endogenous population growth[42] (Tokyo is growing exogenously, by attracting population from other regions) and recently underwater fibre cables have been installed, forming a communications hub that attracts companies from the sector, which is already the second largest after tourism, with almost 30,000 direct jobs. Okinawa's experience therefore illustrates the complexity of good coordination between the defence policies of two states and the progress policies of local governments, as well as the protection of taxpayers' interests. Also the difficulties of demilitarising strategic enclaves.

Canary Islands

The Canary Islands are the southernmost appendage of the EU and lie some 100 km from the west coast of Africa, giving them great strategic value on sea routes with West Africa and South America. The Canary Islands Region has one of the best port systems in the Atlantic thanks mainly to its two free trade areas, the Canary Islands Special Zone (ZEC) and the Economic and Fiscal Regime (REF), which have fa-

42 A local saying states that the Okinawans will be the last Japanese, referring to the ageing population in the rest of the country. A different situation to that of the Canary Islands and Hawaii. According to the Canary Island Economic and Social Council (2019), "vegetative growth of the population in the Canary Islands, which has historically been positive, has become negative already in 2018, and would continue to be so throughout the period 2019-2032". National Strategy Report on the Demographic Challenge. p. 22. According to Census Hawaii, the archipelago has been losing population since 2016 when it reached 1,424,393 (1,415,872 in 2019).

voured economic progress[43]. Together with tourism, the port is the archipelago's main axis of globalisation.

In addition to forming part of the EU, for security purposes the Canary Islands are integrated into the Euro-Atlantic region under the terms of the Washington Treaty, Article 6 of which defines the territories to be protected by NATO, including the islands of Member States situated to the north of the Tropic of Cancer[44].

This legal framework makes the archipelago Europe's outpost in Africa and, although there is still little development of air and maritime connectivity with coastal countries, in the near future it is expected to become a regional logistical node in line with the Community integration policy for the Macaronesia region[45].

The Canary Islands therefore appear to be destined to become a support base for companies with interests in West Africa thanks to their EU territoriality and military security. According to Ballesteros Martín[46], the value of security is a key factor if we also take into account proximity to one of the areas of greatest global concern, the Sahel, where Jihadist groups control important territories without sovereign states being able to prevent it, and with which the Canary Islands maintain strong commercial links through ECOWAS, the Economic Community of West African States[47]. According to the same author, the archipelago could be the logistic base for mining investments in Mauritania or Mali, a sector with a turnover of 50 billion dollars, or for Moroccan iron exports. This cluster, the most strategically important, represented

43 The importance of these systems is corroborated by the complex process of integrating the Canary Islands Region into the current European Union, since it did not integrate fully into the former European Economic Community (EEC) along with the rest of Spain for fear of losing the Economic and Fiscal Regime (Protocol two to the Act of Accession of Spain and Portugal). It was not until 1991, after the concept of 'outermost regions' (ORs) had been developed, that the REF was modulated and it was found that excluding the archipelago from the Community's common trade, agriculture and fisheries policies was detrimental to its export sector, both agricultural and industrial. For this reason the Programme of Options Specific to the Remote and Insular Nature of the Canary Islands (POSEICAN) was developed.

Other ORs within the EU are the Azores, Madeira, Guadeloupe, Martinique, Guyana and Réunion.

44 This definition has caused some interpretative problems because the Treaty was signed in 1949 and Hawaii became a state of the Union in 1959, so there is a current of opinion that NATO might not protect the archipelago if it were attacked.

45 Macaronesia ('Fortunate Islands') is the name given to the five North Atlantic archipelagos close to Africa: Azores, Canary Islands, Cape Verde, Madeira and Savage Islands.

46 BALLESTEROS MARTÍN, M.A. (2013). "El valor geoestratégico de las Islas Canarias" (The geostrategic value of the Canary Islands). 6 February. IEES.

47 Ciria Amores considers that "The Sahel, situated between the Sahara desert and the African savannah, is the region with the greatest terrorist boom on the planet, due to the internal crises of the countries that make it up, political corruption, food shortages and illegal trafficking in arms, drugs and people, among other causes" CIRIA AMORES, F.J. (2020). "Sahel: un enclave determinante para la lucha contra el terrorismo" (Sahel: a key enclave in the fight against terrorism), in *Ejército* No. 948, April

35% of GDP, 40.4% of regional employment[48] and had an estimated multiplier effect of 2.32 on the rest of the economy[49] before the Covid-19 health crisis, so it is crucial to maintain tourism corridors to ensure economic vitality during the pandemic.

Unfortunately, the development of this intercontinental platform faces a number of problems, perhaps the main one being that the strategic consideration of the Canary Islands does not seem to be accompanied by a long-term plan of action. For years now, China has been committed to the African continent and has deployed a coherent diplomatic policy that seeks to occupy the space left by the EU, and specifically by France, in what Beuret and Michel called *Chinafrique*[50]. China's apparent better management of the pandemic than Europe could even aggravate this situation.

Spain does not seem to be exempt from this Community trend, which has seen the Canary Islands as an outermost region rather than a strategic enclave. Even in the local community itself, a fatalistic discourse seems to dominate, which, according to Padrón Marrero and Godenau[51], has ended up consolidating an island narrative loaded with negative connotations, with a predominance of claims of a compensatory nature rather than commercial freedom and business dynamism.

Recently, however, a change of perspective has been observed; with an adequate presence of the armed forces in the territory[52], the Canary Islands Region can take on an increasingly important role in the security of Atlantic commercial traffic by bringing stability to the West African coast with the deployment of patrol boats in the Gulf of Guinea, a region where piracy and drug trafficking gangs disrupt the supply of raw materials and energy products. There is also the question of access to the Tropic and The Paps seamounts, with their concentrations of metals that the EU has deemed strategic.

48 IMPACTUR Canarias 2019 Study.

49 RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. (2014). "Economía de la Educación y Educación para la Economía de Canarias" (Economy of Education and Education for the Economy of the Canary Islands). Canary Islands School Council.

50 BEURET, M. and MICHEL, S. (2011). *La Chinafrique*. Paris: Pluriel. This book highlighted the economic boom that Beijing had allowed several African dictatorships to enjoy, which for the first time had been able to reject Western aid.

51 PADRÓN MARRERO, D. and GODENAU, D. (2017). 'La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan a las ayudas?' (The institutional exceptionality of the Canary Islands' economy. Do they aid aid?). *Anuario de Estudios Atlánticos*, No. 63.

Both authors further state: "The present of the Canarian economy is marked by the strong influence of national economic power on the business fabric, while in certain activities a discourse has been articulated in which aid and exemptions, as well as, in some cases, certain doses of protection, are presented as the central axis of business viability. This new narrative of insularity (islandness) and ultra-periphery reflects a Canarian society that has become accustomed to asking for aid rather than commercial freedoms."

52 For a specific analysis of military presence on the islands, see GALLEGO COSME, M.J. (2017). "La geopolítica de las bases militares (IX)". (The geopolitics of military bases (IX).) IEES.

Finally, one aspect indirectly highlighted by comparison with the Pacific archipelagos is the mismatch between the economic model and the demographic structure of the Canary Islands, since this is the region with the largest population differential and unemployment rate, as mentioned above. This is undoubtedly one of the factors that explains the problem of low per capita GDP in recent years and scarce budgetary resources per inhabitant. Therefore, in addition to reconciling the tourism and defence clusters, the future challenge will be to adopt a model that generates greater social integration and ensures the financial viability of the enclave[53].

Development axes of strategic archipelagos

The comparative analysis between the archipelagos of Hawaii, Okinawa and the Canary Islands reflects three issues that the strategic enclaves, as distinct island types, have to resolve: a) integration of the strategic nature into their own identity; b) type of economic Keynesianism; c) economic-demographic balance.

A) Own identity and strategic nature

The aforementioned comparative analysis appears to confirm that neither Hawaii nor Okinawa have sought economic development beyond their strategic nature, but have assumed it as a sign of their own identity and established it as the basis for their progress. Tourism has been the logical response in both cases, as it is an economic sector deployed around a logistics network based on complementary infrastructures in a limited island territory, and which they also aim to supplement with a technological hub.

It is precisely the explicit recognition of its strategic nature that has enabled Hawaii to progress economically, improve its political status and establish itself as the State of the Union with the lowest unemployment rate over the past century.

Okinawa is a similar case although, owing to the sovereign problem of bases, it embraces a pacifist model that reinterprets its strategic location as a gateway to Asia, typical of *post-bellum* Japan, which is constitutionally forbidden to have an army. With an indigenous culture, *champuru*, a fusion of Chinese, Japanese and US culture, and thanks to its privileged location, "Okinawa seems destined to become Japan's new frontier in this century, dominated by the Asia-Pacific region"[54].

53 Although there does not appear to be any specific analysis of the contribution of the Canary Islands' defence cluster, according to a study on the 2010 financial year, Ministry of Defence activity generated 1.2% of Spain's GDP and 1.7% of total employment in that year. GARCÍA, J.R.; MURILLO, J.; SURIÑACH, J. and VAYÁ, E. (2016). "Economic impact of the Ministry of Defence's budget: Methodological design and results for the Spanish economy". *Defence and Peace Economics* , March.

54 KAKAZU, H. (2017). Okinawa: Japan's Front-Runner in the Asia Pacific -Thriving Locally in a Globalized World.

B) Type of economic Keynesianism

Strategic archipelagos are structurally loss-making since defensive activity generates only costs, so they need compensatory income. The development of complementary private sectors, especially tourism, contributes decisively to the economic viability of the enclave but at the cost of tension between the defensive and civil clusters, which requires good coordination. To this end, the Keynesian model is predominantly adopted in strategic archipelagos, based on strong public leadership of the market economy. Such leadership can be civilian or military, depending on the type of investment being encouraged.

Okinawa, which has opted for a model of civil Keynesianism, which seeks to stimulate entrepreneurial activity through public spending, has improved in terms of per capita income and infrastructure but has not been transformed into a self-sufficient economic entity[55], partly because of the delay in resolving the US base dispute. However, with a GDP lower than that of the Canary Islands, its unemployment rate is just as low as that of Hawaii (2.7%) due to the inclusive nature of Japanese social policies, which prioritise full employment over economic efficiency[56].

By contrast, Hawaii's socially inclusive growth, a paradigm of military Keynesianism, is the result of a determined commitment by the US Department of Defense and successive regional governments, which have managed to recognise and convey to society the economic importance of the military bases in their territory and their benefits, in an example of good defence culture. For example, the EU's specific agricultural programme for outermost regions can transfer up to some 268 million per year to the Canary Islands, a significant figure, but 43% less than the amount of pensions paid to retired military personnel in Hawaii in 2018, some $527 million (463 million euros). In addition, Department of Defense public employee salaries paid during financial year 2019 amounted to 4.9 billion dollars (4.3 billion euros), a figure 48% higher than the annual budget of the Regional Ministry of Health of the Canary Islands, which in 2018 was 2.9 billion euros[57]. Therefore, defence-related expenditure in Hawaii

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

56 This statement should not be interpreted as synonymous with wasteful public spending in Okinawa since, as will be seen, investment is very efficient thanks to high density.

57 The Department of Defense is perhaps the largest employer in the United States, with over 2.1 million military service members and 770,000 civilian employees.

The US financial year ends on 30 September for the federal government and most states, including Hawaii.

According to the Canary Island Economic and Social Council, regional administration personnel costs in 2018 amounted to 2,964.81 million euros. CES Annual Report 2019.

injects financial resources into the local economy that far exceed Community aid received by the Canary Islands and autonomous region resources[58]. These high contributions of the Department of Defense to local industry and consumption, coupled with the high multiplier effect of military spending, could explain the large differential between Hawaii's GDP and those of Okinawa and the Canary Islands[59].

This result makes it difficult to make purely statistical comparisons between the three models, since military Keynesianism complements the tourism multiplier, generating greater wealth, an aspect often forgotten by academics.

C) Economic-demographic balance

Economies seek to balance wealth creation with their population size and, very especially, to address population densities in order to make public spending efficient. It is difficult to determine an optimal point econometrically but the difference in population of the Canary Islands compared to Hawaii and Okinawa is surprising, especially when unemployment rates are too. In view of the contribution of the Keynesian model to the economic development of strategic archipelagos, a high unemployment rate detracts from public resources that could be invested in improving island infrastructures and perpetuates specialisation in labour-intensive productive sectors.

Additionally, thanks to their demographic concentration on the main island, Okinawa and Hawaii exceed minimum profitability thresholds and therefore Keynesian policies are effective. In Okinawa, for example, 85% of the population resides on the main island (in Hawaii, 69%), which explains why it ranks 21st in public infrastructure costs out of a total of 47 prefectures in Japan.

This situation differs slightly from that of the Canary Islands, where, according to Rodríguez Martín[60], there are very small nuclei in the non-capital islands that prevent reaching the profitability threshold for public investment. Although the Canary Islands are the third most densely populated autonomous region, behind Madrid and the Basque Country, and above Catalonia and the Balearic Islands, there are extreme contrasts, from 542 inhabitants/km² in Gran Canaria or 438 in Tenerife to 39 in El

58 This contradicts the apparent budgetary independence of the US archipelago according to the mere analysis of its public accounts, which seemed to confirm that a liberal economy in a strategic enclave could be self-sufficient.

59 Another explanatory factor could be the huge price differential, which influences GDP calculation. According to the private portal numbeo.com, net monthly wages in Honolulu are 162.45% higher than in Santa Cruz de Tenerife, and the price per square metre of a centrally located flat is 234.43% higher in Honolulu.

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

Hierro[61]. It is also the Spanish region with the lowest proportion of social security affiliates (50.2%)[62].

For its part, ageing population will have a strong impact on the Canary Islands' defence policy, as numerous studies confirm that ageing societies are more pacifist than young societies[63]. The region's specific problem is its proximity to the Sahel, a politically unstable region which will experience a population explosion which could aggravate its economic hardship and encourage warlike conflicts and heavy migration. Niger (6.95) and Mali (5.92) are among the countries with the highest fertility rate on the planet; in the Canary Islands, the fertility rate in 2018 was 1.03 children per woman. This demographic imbalance between the two regions could create an asymmetry between the population's military priorities, which could leave our strategic archipelago unprotected in the event of conflagrations. For this reason, it is important that public investment seeks complementarity between its commercial and defensive functions, a key cluster being technology.

Therefore, a development model seems to emerge from the above analysis that seeks to combine the defensive cluster, typical of a strategic archipelago, with the tourism and technology clusters. All three depend critically on logistics, but while the tourism sector is labour-intensive, the technology sector is capital-intensive, which reduces the demographic pressure on a limited territory and allows the island's digital divide with the metropolis to be narrowed. This would lead to a hybrid Keynesianism, combining civilian and military aspects, which should be geared more to the development of human resources specialised in technology and the implementation of information networks that reinvigorate the island's private sector, which is too fragile due to the weight of the public sector[64]. The Canary Island model of development, in accordance with its Statute of Autonomy, which provides for the promotion of a platform of peace and solidarity, could take advantage of its institutional framework to gain low transaction costs, to persevere in productive specialisation[65] and to adopt policies aimed at full employment. A nearby example could be the Cantabrian defence industry cluster

61 National average, 92 inhabitants/km2. Source: Municipal Register, INE.

62 Although the Canary Islands are, along with Madrid, the Balearic Islands and Murcia, the only four Spanish region that cover the pension payments with their own contributions. Data taken from the *Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico* (National Strategy Report on the Demographic Challenge). Report 1/2019. Canary Islands Economic and Social Council.

63 For example, BROOKS, D.J., BROOKS, S.G., GREENHILL, B.D., and HAAS, M.L. (2018). 'The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful.' *International Security* 43(3).

64 KAKAZU, H. (2018). "Island Sustainability and Inclusive Development: the Case of Okinawa (Ryukyu) Islands". *Journal of Marine and Island Cultures*. According to the author, the high dependence on fiscal expenditure in Okinawa prevents sustainable indigenous development, a thesis similar to that of Godenau and Padrón Marrero (2017), already mentioned, in the case of the Canary Islands.

65 Recommendations by GODENAU, D., and PADRÓN MARRERO, D. (2017). "La Competitividad Territorial de las Economías insulares en un contexto globalizado. El Caso de Canarias" (The Territorial

(CID). The creation of a new hybrid cluster similar to the Cantabrian one, which would strengthen the archipelago's logistics platform and its technological equipment on the basis of business and university collaboration, as Hawaii and Okinawa have done, could not only provide the Canary Islands' economy with a new driving force to complement tourism, but would also help create a culture of defence, which is very necessary in a strategic archipelago whose statute provides for it to become a platform for peace and solidarity.

Conclusion

The Canary Islands Region could go from being outermost to strategic if West Africa's growth is consolidated, and it would therefore be essential to have models for integrating civil and defensive clusters in order to optimise their economic and social returns. This article has analysed cases of archipelagos that have faced this problem. Of the three cases described, Hawaii had the highest GDP and lowest unemployment rate in the pre-Covid period, thanks to the significant presence of the armed forces, in what would be a model close to military Keynesianism. Hawaii's development therefore does not appear to be the result of the free market alone, but of a strategic political and military commitment.

Okinawa, on the contrary, generates the lowest GDP of the triad partly because it is in a transitional stage towards civil Keynesianism, with a growing importance of tourism and an increasingly smaller weight of the defensive cluster. However, it has a low unemployment rate thanks to the prioritisation of full employment policies. Therefore, the renunciation of military Keynesianism, which is characteristic of *post-Bellum* Japan, translates into lower economic growth that is offset by an equitable distribution of regional wealth.

Tourism specialisation has certainly created an economy that is vulnerable to crises like that of the post-Covid-19 period, but the strategic consideration of archipelagos requires compensatory public investment; Hawaii, with its military shipyards and university technology cluster; and Okinawa, with a greater injection of resources into its own telecommunications cluster as bases are managed by the US.

The Canary Islands could adopt a Keynesian model, similar to that of Hawaii or Okinawa, but its strategic location will require authorities to make greater counter-cyclical investment, which should be aimed at consolidating a self-sustaining growth model that improves per capita GDP in the long term. In this context, it would be desirable to set up two projects: the creation of a secure connections hub in the Canary Islands which would serve as a platform for the consolidation of a technological cluster, similar to that of Okinawa and Hawaii, supported by existing initiatives for smart

Competitiveness of Island Economies in a Globalised Context. The case of the Canary Islands). First International Meeting "Intermediate Urban Islands Influence". Santa Cruz de Tenerife.

tourist destinations, EU smart growth and teleworking communities for expatriates; and, within the defence culture programmes, to carry out studies to make visible the economic and social contribution of the Ministry of Defence's activity in the Canary Islands so that all citizens can appreciate its social benefits. This would reinforce the message of the strategic importance of the archipelago and the need for greater involvement of all levels, especially economic and budgetary, which would help to improve the GDP per capita of a region that is key to national defence[66]. Strengthening the Canary Island economy would lead to better protection of our borders.

As a future line of research it would be interesting to analyse how the three archipelagos have dealt with the current tourism crisis caused by the pandemic, as it fully affects their main economic engine, tourism, as well as the effectiveness of the respective recovery plans that the three countries end up adopting to economically protect their strategic enclaves.

Bibliography

ALPHABET. Informe anual 2019.

BALLESTEROS MARTÍN, M.A. (2013). "El valor geoestratégico de las Islas Canarias". 6 February. *IEES*

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

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

BEURET, M. y MICHEL, S. (2011). *La Chinafrique*. Paris: Pluriel.

BOLTON, J. (2020). *The Room Where It Happened*. Nueva York: Simon & Schuster.

BORIS DIOP, B. (2020). "Après la pandémie, le réveil de l'Afrique?" *Le Monde diplomatique*. Julio.

BROOKS, D.J., BROOKS, S.G., GREENHILL, B.D., y HAAS, M.L. (2018). "The Demographic Transition Theory of War: Why Young Societies Are Conflict Prone and Old Societies Are the Most Peaceful". *International Security* 43(3)

CASTELLTORT, M. (2020). "Análisis del mercado emisor japonés y del posible escenario pos-COVID-19". *Estudios Turísticos*, 219.

CIRIA AMORES, F.J. (2020). "Sahel: un enclave determinante para la lucha contra el terrorismo", en *Ejército* Nº 948, abril

66 A recent example could be the *El Ejército de Tierra en la Operación Balmis* (The Army in Operation Balmis) exhibition at the Canarian Parliament.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2019). *Informe sobre la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*. Informe 1/2019.

D'AGOSTINO, G., DUNNE, J., LORUSSO, M., y PIERONI, L. (2020). "Military Spending, Corruption, Persistence and Long Run Growth". *Defence and Peace Economics*. 1-11.

DUNNE, J.P., SMITH, R. y WILLENBOCKEL, D. (2005). "Models of military expenditure and growth: A critical review". *Defence and Peace Economics*, 16.

GALLEGO COSME, M.J. (2017). *La geopolítica de las bases militares (IX).* IEES.

GARCÍA, J.R.; MURILLO, J.; SURIÑACH, J. y VAYÁ, E. (2016). "Economic impact of the ministry of defence's budget: Methodological design and results for the Spanish economy". *Defence and Peace Economics,* marzo.

GODENAU, D., y PADRÓN MARRERO, D. (2017). *La Competitividad Territorial de las Economías insulares en un contexto globalizado. El Caso de Canarias*. I Encuentro internacional "Intermediate Urban Islands Influence". Santa Cruz de Tenerife

HIROSHI, M. (2009). "Okinawa keizai no tokuisei wa dōshite tsukurareta ka," (Cómo se crearon las particularidades de la economía de Okinawa) en *Okinawa "jiritsu" e no michi o motomete: kichi keizai jichi no shiten kara*, ed. Masaaki Gabe, Miyazato Seigen, Arasaki Moriteru, y Ōshiro Hajime. Tokio. pp. 112–125.

JUNKERMAN (2016), Base Dependency and Okinawa's Prospects: Behind the Myths. *The Asian-Pacific Journa*l, 15 de Noviembre.

KAKAZU, H. (2015). "A Growth Triangle (GT) Approach to Asian Regional Economic Integration: A Case Study of Taiwan-Okinawa-Kyushu Growth Triangle". *IAM e-Magazine*, Nº5.

KAKAZU, H. (2017). *OKINAWA: Japan's Front-Runner in the Asia Pacific - Thriving Locally in a Globalized World.*

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

KING, R. (2009). "Geography, Islands and Migration in an Era of Global Mobility". *Island Studies Journal*, Vol. 4, No.1.

MORENO BARAHONA (2020) "Reflexiones sobre artillería lanzacohetes para las Fuerzas Armadas". *Ejército* Nº 947, marzo.

O'HANLON, M. (2019). *The Senkaku Paradox. Risking Great Power War Over Limited Stakes.* Washington, D.C., Brookings Institution Press.

OBERST, A. y MCELROY, R. (2007). "Contrasting Socio-Economic and Demographic Profiles of Two, Small Island, Economic Species: MIRAB versus PROFIT/SITE". *Island Studies Journal*, Vol. 2, No. 2.

PADRÓN MARRERO, D.y GODENAU, D. (2017). "La excepcionalidad institucional en la economía de Canarias. ¿Ayudan a las ayudas?" *Anuario de Estudios Atlánticos*, Nº 63

RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. (2014). *Economía de la Educación y Educación para la Economía de Canarias*. Consejo Escolar de Canarias

RODRÍGUEZ MARTÍN, J.A. (2015). "Para entender la economía canaria", en Padrón Marrero, D. y Rodríguez Martín, J.A. (coords.), *Economía de Canarias. Dinámica, estructura y retos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

RUBIO DAMIÁN (2020) "Automatización de la guerra: el factor humano" *Ejército* Nº 948 abril

RUÍZ ARÉVALO (2020) en "Efectos del Coronavirus en el orden mundial", *Ejército* 949, mayo.

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

SCHNEIDER, P. y SCHNEIDER, J. (1976). *Culture and Political Economy in Western Sicily*. Nueva York, Academic Press.

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

STIGLITZ, J. (2000) *Economics of the Public Sector*.

United States General Accounting Office. *Costs of Homeporting the U.S.S. Missouri in Pearl Harbor versus Long Beach*. Septiembre 1990

United States Congress, House Committee on Armed Services (2018). *The Military Posture and Security Challenges in the Indo-Asia-Pacific Region*, hearings, 115th Cong., 2nd sess., Febrero 14.

Warrington, E. y Milne, D. (2007) Island Governance en G. Baldacchino (ed.) *A World of Islands: An Island Studies Reader, Charlottetown, Canada and Luqa, Malta*. University of Prince Edward Island, Institute of Island Studies and Agenda Academic.

Submited: 15 July 2020.
Accepted: 20 November 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Andrés de Castro García
Contracted Professor Doctor. Isabel I University (Spain).

E-mail: andres.decastro@ui1.es

Juan Francisco Romero Quesada
Graduated in Law. Isabel I University (Spain).

E-mail: juanfrancisco.romero.quesada@alumnos.ui1.es

The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges[12].

Abstract

This article reviews the recent history of the management of the European Union's external borders, focusing on the description and analysis of the scenario that emerged from the migration crisis of 2015 in the management of the European Union's external borders. Thus, the role of the European Border and Coastal Agency is described and analysed: Frontex provides a detailed summary of the main applicable legislation and the strengths and challenges it enjoys and faces.

1 This article does not represent the official position of any of the institutions for which the authors work and their opinions are solely their own and cannot be attributed to any third party or institution.

2 We thank the peer reviewers for their comments which have enriched the quality of this article.

Keywords

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

To quote this article:

DE CASTRO GARCIA, A. "The European Border and Coast Guard in the framework of the integrated management of external borders after the migration crisis of 2015: strengths and challenges", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2020, no. 16, pp. **323-344.**

Introduction

Schuman said that Europe would not be made all at once, but would be reached through concrete achievements that would first achieve de facto solidarity between the Member States that make it up. This article focuses on the process of European construction and focuses on the European Agency for Border and Coastal Guards, which was born with the vocation of supporting the Member States in the management of operational cooperation at the external borders, going through different evolutionary stages in a period of some fifteen years that has led it to become the only European Union agency with the vocation of a force and security corps, with its own uniformed corps of border guards, with executive powers in the development of its mission, as well as with shared responsibilities with the Member States for the integrated management of the European Union's external borders.

The origin and historical development of Frontex has been developed by various authors including Acosta Sánchez, Santos Vara[3] and Fernández Rojo

This article analyses the challenges that the Agency has had to face in its evolution, especially in difficulties associated with the initial reluctance of the Member States to cede part of their sovereignty, understanding the management of external borders as a component of this; the lack of a budget commensurate with the tasks it was required to carry out at different times in its short history, having to remedy these through modifications introduced once and the problems had already arisen, when that same extended budget could have been allocated initially to prevent the emergence of certain threats to border protection; the solidarity of the Member States in providing human resources for the implementation of joint operations, pilot projects or rapid interventions at the border did not always reach the levels required by the Agency to provide adequate operational support to another Member State or States; or the fact that the regulatory changes of the Agency have been preceded, except for the last one, by a migratory crisis in the European Union as a consequence of a high number of illegal crossings at the external borders.

The strengths of the Union and its Integrated Border Management system are also analysed. In particular, the European Union stands out as a geopolitical entity, as well as its united political and economic status in the world, which provides its Member States with a legal, economic, political and social umbrella that allows them to advance their development. As regards borders themselves, common management makes it possible to strengthen and reinforce surveillance measures at the external borders, while abolishing internal controls, and reducing the large number of risks and threats from outside the European Union to manageable limits.

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

Schengen area and refugee crisis (2015)

In the context of the Syrian civil war (2011–present) and the framework of permanent instability in Afghanistan, together with the situation in Iraq after the arrival of the DESA in 2014, there was an increase in the number of illegal crossings detected on the external borders of the European Union, becoming the prelude to the refugee crisis in Europe in 2015.

The conflict in Syria meant that millions of internally displaced persons were looking for safer areas in the face of increased tensions in the internal armed conflict. In addition, there was an increase in border crossings to countries in the region, in particular Turkey, where a total of just over 1.8 million Syrian refugees were concentrated[4] and Iraq, where some two hundred and fifty thousand have been living since 2015[5].

At the beginning of 2015, a series of shipwrecks of boats carrying immigrants with the intention of reaching European Union territory by crossing the Mediterranean Sea were recorded, resulting in 1,850 deaths or missing persons in the first six months of the year[6].

The aforementioned situation had a direct effect on the measures that had to be adopted at European level to stop the number of boats that, departing from the coasts of Libya or Turkey mainly, tried to reach the coasts of the countries of the European Union, specifically Italy and Greece, while at the same time managing to rescue the immigrants travelling on board these boats.

To this end, the European Agency for the Management of External Borders (Frontex) saw its budget increase by 300%[7] with reference to the maritime operations it had in place, both in the central area of the Mediterranean Sea and in the Aegean Sea off the coast of Turkey, with a total budget of 143.3 million euros in 2015, compared to that of 2014 which amounted to 93.4 million, representing an increase of just over 53%[8].

The accumulation of immigrants in Greece, which registered a total of 885, 386 illegal border crossings in 2015, and the lack of resources to enable them to remain in that country under minimum living conditions, led to an increase in the number of these immigrants trying to leave Greece by crossing its external border with Northern Mac-

4 United Nations High Commissioner for Refugees. (2015, 9 July). UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time. Retrieved 4 April, 2020, from https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html

5 https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/5

6 https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf

7 https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf

8 Frontex. (nd). Frontex Annual Report 2015. Retrieved 4 April, 2020, from https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf

edonia with the intention of continuing to cross the Western Balkan countries until they reached the external borders of the European Union again, to countries such as Croatia or Hungary, but with the ultimate aim of reaching Germany or Austria, countries in which they found better living conditions for their situation as refugees, with the vast majority intending to apply for asylum at the very moment they arrived in these countries, renouncing to do so in the Member States with an external border or in those they had crossed, despite the fact that they are countries that comply with the European regulations contained in the Dublin III Regulation which obliges asylum seekers to register their procedure in the country of entry, thus preventing the possibility of them choosing the country on the basis of their preferences or their possibilities of receiving a positive administrative response.

The big problem arose when the Western Balkan countries, such as Northern Macedonia, began not only to allow the transit of immigrants leaving Greece through their territory, but even made available means of transport to achieve this objective[9], which generated a chain effect in all the countries of this region that brought a great migratory pressure at the doors of countries such as Hungary, Austria, the Czech Republic or Germany, which reacted by re-establishing controls at their internal borders to try to block the secondary movements of this flow of immigrants or asylum seekers, putting a palpable pressure on the Schengen area.

The analysis that followed showed that none of the countries affected by this migration crisis had the capacity, on their own, to contain a migratory flow of these characteristics, and that the only solution was a common response at the European level, which led inexorably to the need for a profound reform of Frontex, as one of the stellar measures to avoid the repetition of this type of migration crisis in the future[10].

In the communication issued by the European Commission in May 2015, as a first reaction to the migratory situation that was developing in the European Union, questions were already being addressed regarding the return of illegal immigrants to their countries of origin, the strengthening of cooperation with third countries, the establishment of liaison officers outside the European Union, the reinforcement of Frontex in different areas or the establishment of a European system of border guards; although the most relevant point is represented by the fact that we are already beginning to talk about shared management of European borders, that is, that responsibility is no longer considered to fall solely on the Member State concerned, but on all of them, in addition to Frontex.

> "A shared management of the European border: The increase in action in the Mediterranean highlights the reality that the management of exter-

9 BERTELSMANN STIFTUNG, Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis. Berlín, Bertelslmann Stiftung, 2017

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

> nal borders is increasingly a shared responsibility. As well as a European system of border guards, this would cover a new approach to the functions of coast guards in the EU, examining initiatives such as the sharing of confiscated assets, joint exercises and dual use of resources, as well as the possibility of moving towards a European coast guard service"[11].

In addition to this, the former President of the European Commission, Jean Paul Juncker, in his State of the Union address went so far as to say: "The Commission said it in May and I said it during my election campaign: Frontex needs to be given a strong push to become a fully operational European Coast and Border Guard system". All these proposals from the European Commission, as well as other issues that were included in subsequent negotiations, eventually resulted in the adoption of Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No. 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No. 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC.

Thus, the name of the new Regulation adopted in 2016 indicates that the Agency will be called the European Agency for Border and Coastal Guards, and the previous name of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union will disappear, although it should be made clear that it will continue to have the same legal personality, and the same abbreviation will continue to be used as for the previous name: Frontex.

The new name of the Agency is one of the changes in its mandate, since it had been indicated for some time that the active participation of national authorities with responsibility for coastal protection, involved in the protection of the EU's external borders, was missing from Frontex's activities. It is important to emphasise that a large part of the joint operations, pilot projects and rapid border interventions are carried out in the maritime environment and it therefore makes even more sense for the Agency to have specific coastguard functions. By way of example, the Schengen area is delimited by 42 673 km of maritime borders and 7 721 km of land borders[12], whereas the EU's external borders are slightly more than 62 000 km long and the land borders are 17 000 km long. We must clarify that the EU's Border and Coast Guard will be composed not only of the Agency, but also of those authorities in the Member States with responsibilities for border management, including coast guards carrying out tasks related to external border control.

11 European Commission. (2015, 13 May). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European Migration Agenda. Retrieved 4 April, 2020, from https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF page 20.

12 European Commission. (2019). La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen. Retrieved 4 April, 2020, from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

It will therefore be the Border and Coast Guard that will be responsible for the integrated management of the European Union's borders, which should be understood to include border control in the following areas:

1. Immigration. Regular and irregular.
2. Cross-border crime.
3. Terrorism.
4. Trafficking in human beings or smuggling.
5. Search and rescue operations for persons in distress at sea in the framework of operations implemented and coordinated by the Agency at maritime borders.
6. Risk analysis, both of internal security and of threats that could have an effect on the functioning or security of external borders.
7. Cooperation between Member States, with coordination by the Agency.
8. Cooperation both between the national authorities responsible for protecting the external borders and between these authorities and the institutions, bodies, offices and agencies of the European Union, including the regular exchange of information using existing systems for this purpose, including the European Border Surveillance System (EUROSUR).
9. Cooperation with third countries, focusing on those countries of origin or transit for immigrants arriving in Europe through the different routes.
10. Measures of a technical or operational nature which, within the Schengen area, relate to border control and to combating illegal immigration and cross-border crime.
11. Return of third-country nationals in accordance with the relevant administrative return decision.
12. Use of the most advanced technology in any field that is relevant for better border control.
13. Quality control mechanism, with specific relevance to the Schengen evaluation mechanism, both at national and European level, which help to ensure the correct application of European legislation with regards to border management.
14. And finally, the solidarity mechanisms that exist at European Union level.

The risk analyses carried out until then by the Agency had to be adapted to the new requirements of this Regulation, and had to focus not only on migratory flows, but also on all aspects related to integrated border management. In addition, the Agency will have to carry out assessments of existing vulnerabilities at the external borders of the Member States, evaluating not only their capacity, but also their preparedness to face possible threats at these borders.

The Frontex Risk Analysis Unit was tasked with developing a new methodology for assessing vulnerabilities, which started to be applied in early 2017, by sending Member States a form with a set of questions regarding certain aspects of their capacities in relation to the protection of their external borders, to be answered within a given timeframe and subsequently analysed by the analysts of the Frontex Risk Analysis

Unit, in constant communication with Member States' representatives in order to methodologically refine the data provided and how to interpret it.

This analysis contains the identification of certain vulnerabilities with regards to each Member State, with the Executive Director of the Agency being responsible for making recommendations to the Member States to remedy these vulnerabilities. This methodology includes other tools such as simulated exercises or the assessment of emerging threats. No further details can be provided in this regard, as the methodology as a whole, the results of the analyses or any of the tools implemented are reserved matters, which can only be communicated to the European Parliament, the Council, the European Commission and the Member State concerned at least once a year.

> "This made it possible to facilitate the first assessments in April 2017, exactly one year after the problematic concept of vulnerability assessment was outlined. The 28 baseline assessments were carried out in collaboration with the Member States and resulted in 33 recommendations addressed to 21 Member States"[13].

The new Regulation brought further innovations and changes affecting Frontex, but in particular the Risk Analysis Unit, with regard to the processing of personal data obtained during joint operations, pilot projects and rapid interventions at the borders. It is empowered to collect, process and analyse such data provided that they concern individuals who can reasonably be expected to have been involved in cross-border criminal activities; relating to persons who have crossed the external borders of the European Union illegally, and collected by the Border and Coast Guard in the course of their duties or as part of immigration management support teams; vehicle registration numbers, other vehicle identification numbers, telephone numbers or boat identifiers, provided that such data is related to one of the persons subject to investigation, with the aim of investigating and analysing both the migratory routes and the modus operandi used by the organised groups engaged in illegal immigration, as well as other criminal activities with a cross-border component.

Within the Frontex Risk Analysis Unit, a team called PeDRA (*Processing Personal Data for Risk Analysis*)[14] was established, responsible for the processing, analysis and distribution of personal data obtained in the course of the Agency's activities, with the main characteristics being the confidentiality of its actions, its permanent contact with the Agency's Data Protection Officer, the sending of packages of personal data to the European Police Office (Europol) and the use of the classified European networks for

13 Frontex. (2018). Frontex Annual Report 2017. Retrieved 5 April 2020, from https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf

14 Frontex. (2016, 22 November, b). News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals. Retrieved 5 April, 2020, from https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D

the transmission of restricted information, through the use of the SIENA application (*Secure Information Exchange Network Application*).

Although Frontex is based in Warsaw there is a need for a representative presence elsewhere, and this is reflected in the new rules in the form of liaison officers to be deployed by the Agency, not only in third countries, but also in the countries of the European Union. The creation of a Network of Liaison Officers, within the structure of Frontex, was soon proposed and arrived, as soon as the first liaison officers were sent to their new destinations. Liaison officers who are posted in one of the countries of the European Union will also have a relevant role with regards to data exchange in the area of the development of vulnerability assessment exercises, facilitating the exchange of data within the framework of these exercises, as well as permanent and fluid contact between the new Vulnerability Assessment Unit and the Member States.

As a clear extension of the Agency's mandate, it is authorised to implement operations in third countries, with the prior signing of a Memorandum of Understanding, brokered and agreed by the European Commission. The first of these operations started on 21 May 2019, on the Albanian-Greek border, with a total of 50 border guards, 16 patrol vehicles and 1 surveillance vehicle equipped with thermal vision, deployed on Albanian territory to support the authorities in border control and the fight against cross-border crime[15].

Among the novelties introduced by this new regulation is the obligation for Member States to contribute, according to a pre-established quota, to the permanent quota of 1,500 border guards and other competent personnel for deployment in rapid border interventions, constituting what is known as the rapid reaction quota, which will be complemented by additional equipment from the European Border and Coast Guard if necessary. The Agency will also manage a set of technical assets, either owned by the Agency itself or co-owned with one of the Member States, which must always be available for possible deployment in Frontex activities, in support of Member States or operations in third countries, this being the case for the above-mentioned operation in Albania, where the patrol vehicles provided are owned by the Agency[16]

From 2006 until the entry into force of Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008, Frontex cooperated and coordinated return activities to third countries when one or more EU Member States requested it, although it did not have the capacity to organise its own return flights.

The most relevant change with 2008/115/EC was that the Agency has the capacity to carry out its own return interventions, while continuing its coordination and organisational activities in support of Member States. In addition, the Agency should

15 Frontex. (2019, d). *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. Retrieved 5 April, 2020, from https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Compain_Mechanism_Spanish.pdf

16 Frontex (2019, b). News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations. Retrieved 5 April 2020

establish teams of return monitors, escorts and specialists who will participate in such operations and be included in the European Return Action Teams during this activity.

The area in which the Agency is not involved is the provision of information to Member States for the adoption of return decisions, as these national procedures are harmonised at European level through the provisions of Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

All the above led to the establishment, within the structure of Frontex, of the *European Centre for Returns* which not only organises and coordinates return flights but also assists Member States in fully identifying and documenting third-country nationals subject to a return decision, has a database of experts to act as return monitors and IT applications for the management of return activities. It also provides specialised training and coaching to experts from the Member States and facilitates the exchange of information on return issues.

As a sign that respect for fundamental rights in all activities carried out by the Agency is an intrinsic part of integrated border management, the new regulation includes the obligation for the Agency to set up a complaint mechanism[17], in cooperation with the Fundamental Rights Officer, to facilitate the availability of a channel to report any breach of fundamental rights that may have occurred in the framework of one of the operations of the Agency. The official will therefore be responsible for examining these complaints, registering those which they consider admissible and forwarding them to the Executive Director of the Agency, as well as informing the Member States concerned if the complaint concerns one of their members of the teams of border and coastal guards. The fact that a complaint of the above-mentioned nature is presented does not imply, in any way, a limitation for the affected person to initiate any other procedure with the objective of preserving their subjective rights before other instances.

In 2016 we witnessed a further increase in the Agency's budget, which reached a total of 232.2 million euros, of which more than 70% was devoted to the implementation of operational activities in support of the Member States. With regards to the Agency's personnel resources, for the period from 2016 to 2019, the extension to a total of 1 000 employees has been approved, although as of June 2020, the number of employees based at the Agency's headquarters in Warsaw has not yet reached 800. This is largely due to the difficulty of managing a large number of selection processes in a short space of time, in addition to the specific nature of the jobs being called for, which makes it difficult to achieve a high number of candidates who meet the requirements for certain posts.

17 Frontex. (2019, d). *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. Retrieved 5 April, 2020, from https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Compain_Mechanism_Spanish.pdf

The European Border and Coast Guard Agency. First European Agency conferred as a Security Force and Corps

As stated by Fernandez-Rojo[18], the new regulation "confers for the first time executive and coercive powers on the statutory body of the European Border and Coast Guard".

The conclusions agreed by the European Council on 20 June 2019 adopt the new Strategic Agenda of the European Union for the period 2019-2024, focusing its objectives on four priorities:

1. Protecting citizens and freedoms.
2. The development of a solid and dynamic economic base.
3. Achieving the construction of a climate-neutral Europe, i.e. more ecological, fair and social.
4. Promotion of European interests and values at international level.

Within the first of the objectives set by this agenda, a declaration of intent is made which, in turn, marks the destiny of the new European Agency for Border and Coastal Guards, Frontex, going so far as to say that

> "We must guarantee the integrity of our territory. We need to know who is accessing EU territory and we need to decide on that access. Effective control of the external borders is a prerequisite for ensuring security, maintaining public order and ensuring the proper functioning of EU policies, in line with our principles and values"[19].

The European Council continues with the evolution of this idea, providing some main features that we will see have been developed in the new Frontex regulations, while there is total determination with respect to the development of an effective global migratory policy, highlighting the need to continue along the path of cooperation with the countries not only of origin but also of transit of immigrants arriving at the external borders of the European Union, in order to combat irregular immigration and human trafficking, while reinforcing effective returns; all the foregoing complemented by the fight against terrorism and cross-border crime, the adoption of appropriate measures to ensure the proper functioning of the Schengen area or a consensus on the reform of the Dublin Regulation (Regulation (EU) No. 604/2013), among other issues.

18 FERNÁNDEZ-ROJO, D. "Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896". *Revista Catalana de Dret Public* 60, 181-185. 2020. https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385. p. 193.

19 European Council. (20 June 2019). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. Retrieved 2 May 2020, from https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf Page 8

The structure of Frontex, established after the entry into force of Regulation (EU) 2016/1624 was not consolidated and the objectives set out in that regulation were not achieved, nor was the Coast Guard factor adequately developed as developed by Juan Santos Vara, which highlights that although elements of SARs have been included and were not developed, security circumstances may make this inevitable.

Following the above, on 13 November 2019 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard was approved, repealing Regulations (EU) No. 1052/2013 and (EU) 2016/1624. It is important to note that the approval of this regulation was not a direct consequence of a serious migratory crisis immediately preceding it, but rather a natural evolution of the previous regulation of 2016, and this as a reaction to the main difficulties encountered in its complete implementation, in an agile and effective manner, in a short period of time.

The articles of the new Regulation (EU) 2019/1896[20] begin with the reference that the European Border and Coast Guard is created with a clear objective, which is to guarantee an integrated European management of the European Union's external borders (*IBM - Integrated Border Management*). In order to achieve this ambitious objective, this new regulation establishes that this concept should include elements such as border control, in all its extension, from measures for legal crossing, prevention measures, detection of cross-border crime, or identification of vulnerable persons or persons in need of international protection; search and rescue operations (SAR); risk analysis, both as regards internal security and the security of external borders; cooperation and exchange of information between the various authorities in each Member State with responsibility for the protection and control of external borders, in addition to those whose tasks include the return of foreign nationals to their countries of origin; cooperation and exchange of information, within the scope of the Regulation, not only between Member States but also between Member States and the European Border and Coast Guard Agency; cooperation at European Union level between the bodies, agencies and institutions with competence in the areas covered by the Regulation; cooperation with both the countries of origin and the countries of transit of illegal immigrants arriving in the European Union; adoption of measures within the Schengen area aimed at strengthening border control and combating cross-border crime; return of third-country nationals who have been the subject of a return decision; use of the latest technology; ensuring the correct application of Union law with regard to border management, through the use of a quality mechanism, particularly the Schengen evaluation system, the assessment of vulnerabilities or even national mechanisms; all of this complemented by solidarity mechanisms, with a particular impact on those for financing the European Union.

20 Regulation 2019/1896/EU of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations 2013/1052/EU and 2017/1624/EU, OJ L 295, 14.11.2019 (hereinafter the Frontex Regulation), accessible at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1574327664954&uri=CELEX:32019R1896

This extensive description of the content of European integrated border management is complemented by the general elements of its implementation, which turn out to be fundamental rights, education, training and research and innovation.

The European Border and Coast Guard Agency had in recent years encountered real obstacles in increasing the number of its staff, the main problems being identified for new recruitment with unattractive conditions, particularly for candidates from EU countries with a higher standard of living, which have made it very difficult to maintain a balance between the nationalities of these employees.

Other relevant factors have been added to the above, such as the speed with which the Agency wanted to increase the number of its employees, which resulted in difficulties for the human resources unit, which did not have enough people to effectively manage all the selective processes that were set in motion in short periods of time, with the consequent delays in the resolutions of these selective processes. These delays meant that some of the candidates, who had been selected with such difficulty, opted to try to get jobs in other European agencies with which there is a strong overlap in candidate profiles, such as Europol or the European Asylum Support Office (EASO).

Another difficult procedure for the Agency is to get Member States themselves to authorise the secondment of Seconded National Experts (SNE) and, if they do so, to ensure that they are retained for a long period of time, as SNEs continue to be paid by their Member State and only receive the corresponding accommodation and subsistence allowance from Frontex.

All the foregoing appears to have motivated the legislator to approve a permanent corps (Standing Corps) of the European Border and Coast Guard that will have a capacity of up to 10,000 operational personnel, and whose staffing will have to be completed in the period from 2020 to 2027.

But this permanent corps of border guards will not only consist of staff directly recruited by the Agency, including temporary agents, contract agents and national experts seconded to Frontex headquarters in Warsaw, but Member States will also be obliged to provide a certain number of experts in three other ways. The first of these is as long-term seconded personnel, up to a maximum of 4 years, as well as experts for short-term deployments, which will not extend beyond a period of 4 months within a calendar year, the third category being that of experts who will be part of the rapid reaction reserve.

Another relevant issue with regards to short-term experts is that all such experts provided by Member States must be identified and registered in the OPERA database, and linked to one or more job profiles, and may also be interviewed to verify their eligibility to participate in Frontex operational deployments.

With regards to long-term secondment experts, the same procedure will continue, i.e. candidates proposed by Member States will have to undergo a selection process consisting of at least one competition phase and one competition phase, in

which they will have to take a theoretical and practical test in addition to a personal interview.

The first selective process for the permanent corps of the European Border and Coast Guard is underway to cover a total of 700 temporary and contract agent positions that should be deployed in the different operational activities of the Agency by January 2021[21] although the COVID-19 pandemic has altered the timing of the process and there may be some delay in its final incorporation.

In any event, this does not mean that the Agency will directly recruit 10,000 border guards, but rather that this number must be broken down in accordance with the annexes to the regulation, from which we can infer that by 2027, the Member States must be providing a total of up to 1,500 experts on long-term secondment, 5,500 for short-term deployments, in addition to another 1,500 experts who will form part of the rapid reaction reserve, and who must be made available from the outset.

It is expected that these figures may undergo some modification in the coming years, in order to adapt the structure of the Agency to the reality of each moment, and as a result of the review procedure provided for in the regulation, which will take place by 31 December 2023 at the latest.

It has become clear that the new European Border and Coast Guard is conceived as a security force and corps, whose members will carry out their duties wearing the Agency's own uniform, or that of its Member States in cases of long or short-term secondment, but with the addition of a badge identifying them as part of the Frontex deployment. In fact, as of November 2020 there are already officials in training at three academies in two member countries, in uniform and receiving their own border guard training.

In addition, most services in which they wear uniforms will carry their statutory firearms and it is therefore that the new regulation has expressly regulated the use of force and weapons by their statutory personnel, dedicating the entirety of Annex V to it, detailing legal concepts such as the principle of necessity, the principle of proportionality, or the so-called duty of care.

Although Frontex already had a research and innovation unit in its structure, the new regulation provides that it will have the duty to implement those sections of the European Union's Research and Innovation Framework Programme that are linked to border security. The current programme is known as Horizon 2020, and its basic pillars are: "Excellent Science", "Industrial Leadership" and "Challenges to Society". This specific funding instrument will allow the brightest ideas to reach the market faster and to be implemented in cities, hospitals, factories, shops and homes as soon as possible.

The Agency's responsibility will be to manage certain stages of the implementation phase of certain programmes, as well as certain phases of the life cycle of specific

21 Frontex. (2019, e). News Release. *We are recruiting Frontex border guards*. Retrieved 3 May 2020, from https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA

projects, as approved by the Commission; it will also have to adopt budgetary and operational implementation instruments necessary for managing the programme; in addition, it will provide support in the implementation of programmes, and may carry out its own pilot research projects related to its mandate, and in accordance with this regulation, it must publish detailed information on them. In fact, on Frontex's own website you can find innovation and development projects carried out before the entry into force of this new regulation, although using different funds, either belonging to the Agency or linked to European Union projects, such as the *Copernicus* programme, in which the Agency has been collaborating since 2014.

The Agency will have to ensure that the central unit SEIAV (European Travel Information and Authorisation System), as provided for in Article 7 of Regulation (EU) 2018/1240, is set up and becomes operational; as a novelty, it will also be responsible for operating the False and Authentic Documents Online (FADO) system, which was established under Joint Action 98/700/JHA. With regards to the SEIAV, the Agency plans to have its structure incorporated into Frontex's own, with a total of 250 employees, and a team dedicated to its development and implementation. With regards to the FADO system, Regulation (EU) 2020/493 has just repealed Joint Action 98/700/JHA, stating in Article 3 that it is the Border and Coast Guard Agency that will ensure the proper functioning of the system, its functions being to feed the system with contributions made by the various Member States or other authorised users.

The new regulation also provides that a secure network should be set up for the exchange of information not only between the national authorities of the Member States, but also between the Member States and the Agency, as well as to serve as a tool for operational cooperation between all of them. This new secure network will also be used for the exchange of information with authorities in third countries where Frontex is active, although it will be partially limited in terms of the type of data and the extent to which it can be shared.

This secure network, referred to in the new regulation, will be based on the European Border Surveillance System (EUROSUR), thus repealing Regulation (EU) No. 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing a European Border Surveillance System (Eurosur). The new EUROSUR is established as

> "...an integrated framework for the exchange of information and for operational cooperation within the European Border and Coast Guard to improve situational awareness and enhance operational capabilities for the purpose of border management, in particular to detect, prevent and combat illegal immigration and cross-border crime, and to help ensure that the lives of migrants are protected and saved". (Regulation (EU) 2019/1896, p.29)[22].

22 European Union. (13 November 2019). Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No. 1052/2013 and (EU) 2016/1624 Official Journal of the European Union L 295, 13 November 2019

Although the responsibility for this new secure communication network lies with the Agency, it will be the Commission, in close cooperation with Frontex, that will adopt and provide a practical guide for the proper implementation and management of EUROSUR, whose limited cooperation is highlighted by Acosta in one of his contributions [23].

In order to have a proper understanding of the situation, the national situation maps will have different levels of information, namely one concerning events related to unauthorised border crossing incidents and cross-border crime; an operational level containing all information related to the operations of the Agency, as contained in the operational plans; an analytical level reflecting the different impact levels assigned to each of the areas of the external borders of the European Union, furthermore containing analytical reports provided not only by Frontex but also by the Member States, as well as any other information that could be of support.

The national situation maps will be the basis for the preparation of the European situation map, to which will be added information gathered by the liaison officers of the Agency, the delegations, operations and missions of the European Union, authorities of third countries in the context of bilateral or multilateral agreements, other bodies and agencies of the European Union, international organisations competent according to this regulation, as well as other sources, such as open sources.

Within the EUROSUR regulation we find the EUROSUR Merger Services, through which the Agency will provide support to the Member States, the Commission, or for itself, by providing relevant information on the situation at the external borders, the pre-frontier area or on third countries.

These services use state-of-the-art technology to make it possible to obtain data relating to ships or other vessels that could be used to facilitate illegal immigration or to commit crimes of a cross-border nature; selective monitoring of ports and coastal areas of third countries considered to be of origin or transit for illegal immigrants arriving in the European Union; monitoring and analysis of designated areas at air, sea or land borders; environmental assessment of maritime areas, as well as at land borders; monitoring of the media, public information and analysis of Internet activities, it seems that here the regulations could be referring to the implementation of an open-source intelligence service; in addition to the analysis of information obtained from large-scale information systems for the detection of routes and *modus operandi* for the facilitation of illegal immigration.

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

Strengths and challenges

In terms of strengths, the current European Borders and Coasts Agency has, since its inception, been the mainstay of the viability of maintaining the Schengen area: the European Union's area of freedom, security and justice. In view of the development of the Agency in a relatively short space of time, taking into account the pace of the European machinery, the continuous strengthening of its mandate and competences in the management of external borders, the clear link between the changes undergone by the Agency and the moments of migratory crisis faced by the European Union, as well as the undeniable fact that the Agency has been the remedy for the maintenance of the Schengen area, with the abolition of internal borders and the strengthening of external borders, it seems that we are in an advantageous position to be able to state that, if it continues to grow and evolve hand in hand with the European institutions, it could even become a solution for the maintenance of the Schengen area as we know it today although, for this, it still has to go through new stages of maturity, perhaps to the point where the European Agency for Border and Coastal Guards is completely self-sufficient It is evident that in order to arrive at this last paradigm we must speak of the future need for more far-reaching legislative reforms that would even affect the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

The European Border and Coast Guard Agency, in its continuous evolution, seems to have become aware of the problems of the past, and taking some advantage of the privileged position it currently holds, mainly due to the European Union's Strategic Agenda for the next institutional cycle, it does not maintain a static position waiting for the European Commission to promote future changes in its regulation, but, without even having achieved the objectives set by the most recent regulation, Regulation (EU) 2019/1896, it already seems to be focusing on new challenges or, at least that is what can be extrapolated from the statements of its Executive Director included in the 2019 report, in which we can read the three strategic objectives for the future.

> "We need to know so that we can assist Member States at the borders and, on the basis of that knowledge, build capacities to adapt our operational response".

This sentence, which is *a priori* simple, seems to be a real statement of intent for the future that the Agency wishes to pursue, and we will try to break it down below.

With reference to "knowledge" we can sense that the Agency, although it can be in some sense satisfied with the current mechanisms in place, seeks access with fewer limitations to certain data with regards to the situation at the external borders of the various Member States; in addition to the collection of data and information concerning incidents related to illegal border crossings and cross-border crime, it would be desirable to amend the rules on the collection, management and retention of personal data obtained not only in the course of the Agency's activities, but from any available source, which would enhance the position of the Agency as a law enforcement agency; it is clear that access by the Agency's experts, those who need it for the performance

of their tasks, to databases such as the Schengen Information System II, the national databases of the Member States where they are deployed, the SEIAV database or even international databases such as Interpol, would make the Agency's border guards a real added value for the country where they are deployed.

We appreciate that the word "assist" implies that the Agency should be in a position to provide assistance to the Member States that need it, which implies having full executive capacities that would allow the Agency to provide such assistance even when the Member States have not requested it, i.e. the decision to implement an activity of the Agency could, in the future, not be completely left to the decision of the Member State concerned, but could be proposed on the Agency's own initiative and imposed, if deemed appropriate, by the European Commission, reaching this conclusion not through mere speculation, but because this system was already proposed by the Commission, although amended by the European Parliament in recital 32 of the report on that proposal[24], which included that such an initiative of the Agency could be given but that it should have the approval of the Member State concerned.

And if, on the basis of all this new knowledge, the Agency intends to "create" capabilities in order to adapt its operational response, we would like to see the idea of going somewhat beyond the current mandate, with the creation of new capabilities which, since they cannot be addressed individually by each of the Member States owing to their imbalance between cost and efficiency, would make the Agency indispensable to sustaining the integrated European management of the external borders. In this regard, we can think of questions relating to new technologies for the control of external borders, for example, biometric recognition of persons, or the application of artificial intelligence for the handling of large amounts of data generated at European level, among many other advances on which the Agency can work, as it has a European budget for this purpose.

In terms of challenges, during this article we have detailed a large number of legal and operational innovations that will make it possible to ensure better integrated border management processes. However, the correct implementation of all these new developments introduced by the new regulation of the Border and Coast Guard Agency will require an extension of the annual budget of the Agency.

While the budget of the European Union[25] increased by 0.6% for 2020, the one approved for Frontex increased by 32.4% compared to 2019, or 101.4 million euros, mainly for the development and implementation of a permanent corps of border guards.

24 European Parliament. (12 February 2019). *Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action n°98/700/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council (COM(2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))* Retrieved 10 May, 2020, from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_EN.html

25 Council of the European Union. (10 July 2019). 2020 EU budget: Council agrees its position Retrieved 3 May 2020, from https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/

Once again, the Member States have agreed to give a major boost to the Agency, which is a clear sign of the importance it has gained in the European Union, becoming a benchmark for the protection of the European Union's external borders, as well as the main guarantor of the continuity and strengthening of the Schengen area.

What is most worrying, and what seems to have driven the various regulations of the Agency, is the fact that in the face of a migratory crisis the reality has become that the Member States, individually, do not have sufficient resources to carry out integrated management of their external borders, which in turn means that the viability of the Schengen area, which must compensate for the risk of abolishing internal borders with control measures at its external borders, is being called into question.

This has been developed by Fernandez-Rojo[26] who states that it is "difficult [...] to achieve a balance between the design of an effective integrated strategy for border management and the reluctance of Member States to confer operational powers directly linked to their core sovereignty" in what is perhaps the greatest difficulty for the efficiency of the project.

The way in which the EU institutions have found to alleviate these shortcomings at the external borders is by extending the mandate and responsibilities of the European Border and Coast Guard Agency, enhancing its structures and mechanisms so that it can be in a position to provide those resources that Member States may lack in the face of migratory crisis situations. However, it does not appear that the Agency has yet reached this stage of maturity, although the latest regulations can be considered promising in this respect, taking into account the creation of a permanent corps of border guards, the co-responsibility for integrated European management of external borders, the promotion of cooperation with third countries and international institutions, or the creation of the European Travel Information and Authorisation System (SEIAV) in its structure.

Conclusions

The European Union's border management, through *Integrated Border Management*, is one of the key elements of the Area of Freedom, Security and Justice whereby most attention is devoted to external borders after having removed internal border controls.

This shows high levels of trust, and therefore solidarity, between the countries of the Schengen Area but, at the same time, a need to have an institution like Frontex that can identify and monitor the needs for the correct protection of the external bor-

26 FERNÁNDEZ-ROJO, D. "Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896". *Revista Catalana de Dret Public* 60, 181-185. 2020. https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385. page 193

ders, and even, increasingly, take on responsibilities that were traditionally reserved for the Member States alone.

This article has focused on strengths for the European model, in particular the importance of achieving common objectives through the solidarity efforts of the Member States, since, as has been seen during the management of major migratory crises in the past, none of the Member States has the capacity to carry out such comprehensive management of the external borders individually, requiring assistance that has materialised through Frontex.

As for the challenges, most of them are being met, increasing Frontex's funding and reducing suspicions about the loss of sovereignty -border control being a basic element of it- on the basis of several historical facts, most notably the refugee crisis of 2015.

The new *Standing Corps* will be a firm and decisive step, which will be followed by a number of steps to keep the area of freedom, security and justice in full shape.

Bibliography

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

ACOSTA SANCHEZ, M.A. *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Documento de Opinión 111/2019*. Instituto Español de estudios estratégicos. 2019.

BERTELSMANN STIFTUNG, *Escaping the escape: Towards solutions to the Humanitarian Migration Crisis*. Berlín, Bertelslmann Stiftung, 2017

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

DE CASTRO, A., & MATEI C. (2016). *Las fronteras exteriores de la Unión*

Europea. Crisis de los refugiados y Brexit: Schengen ante la encrucijada.

Revista Temática - CAEN (Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de

Posgrado), (2), 185–204.

COMISION EUROPEA. (2014). Horizonte 2020. *Programa Marco de Investigación e Innovación. Recuperado 2 mayo, 2020*, de https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_ES_KI0213413ESN.pdf

COMISION EUROPEA. (2015, 13 mayo). *Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones con respecto a Una Agenda Europea de Migración. Re-*

cuperado 4 abril, 2020, de https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0240:FIN:ES:PDF página 20.

COMISION EUROPEA. (2019). *La Europa sin Fronteras. El Espacio Schengen. Recuperado 4 abril, 2020*, de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. (2019, 10 de julio). *Presupuesto de la UE para 2020: el Consejo acuerda su posición*. Recuperado 3 de mayo de 2020, de https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/10/2020-eu-budget-council-agrees-its-position/

CONSEJO EUROPEO. (2019, 20 de junio). *Conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo en la Reunión del Consejo Europeo de 20 de junio de 2019*. Recuperado 2 mayo, 2020, de https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2019-INIT/es/pdf Página 8

EUROPOL. (2019). *Secure Information Exchange Network Application (SIENA)*. Recuperado 5 abril, 2020, de https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena

FERNÁNDEZ-ROJO, D. *The introduction of an individual complaint mechanism within FRONTEX: two steps forward,one step back*. Wolters Kluwer. 2016

FERNÁNDEZ-ROJO, D. *Los poderes ejecutivos de la Guardia Europea de Fronteras y Costas: del Reglamento 2016/1624 al Reglamento 2019/1896*. Revista Catalana de Dret Public 60, 181-185. 2020. https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3385.

FRONTEX. (2015a). *Presupuesto de Frontex*. Recuperado el 6 de junio de 2020, de: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2015_N3.pdf

FRONTEX. (2015b). Informe Anual de Frontex 2015. Recuperado 4 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_ES.pdf

FRONTEX. (2016, 22 noviembre, b). *News Release. Frontex to begin collecting personal data in Greece on suspected criminals*. Recuperado 5 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-to-begin-collecting-personal-data-in-greece-on-suspected-criminals-gJzx8D

FRONTEX. (2018). *Informe Anual de Frontex 2017*. Recuperado 5 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2017/CAAR_2017_adopted_ES.pdf

FRONTEX (2019, a). *News Release. Frontex rolls out its own patrol cars in operations*. Recuperado 5 abril, 2020, de

FRONTEX (2019, b). *European Centre for Returns in Brief. Recuperado 5 abril, 2020*, de https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For_Returns_2019.pdf

FRONTEX. (2019, c). *Tu derecho a presentar una queja ante Frontex*. Recuperado 5 abril, 2020, de https://frontex.europa.eu/assets/Complaint_mechanism/2020/Compain_Mechanism_Spanish.pdf

FRONTEX. (2019, d). *News Release. We are recruiting Frontex border guards*. Recuperado 3 de mayo de 2020, de https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/we-are-recruiting-frontex-border-guards-qd1BSA

JUNCKER, J. (2015, 9 septiembre). *Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad*. Recuperado 4 abril, 2020, de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614

Parlamento Europeo. (2019, 12 febrero). *Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan la Acción Común nº 98/700/JAI del Consejo, el Reglamento (UE) nº 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2018)0631 – C8-0406/2018 – 2018/0330(COD))*. Recuperado 10 mayo, 2020, de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0076_ES.html

SANTOS VARA, J. "The EU's agencies. Ever more important for the governance of the Area of Freedom, Security and Justice", in F. Trauner and Ripoll Servent (Eds.) Routledge *Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, 2018, pp. 445-455.

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

SANTOS VARA, J. "The European Coast Guard in the new Frontex regulation: a grandiloquent concept". En C. Chevalier Govers (Ed.) *De Frontex à Frontex: vers l´emergence d´un service européen des gardes-côtes et gardes-frontières*. Bruylant. 2019.

UNION EUROPEA. (s. f.). Página de inicio | Copernicus. Recuperado 2 de mayo de 2020, de https://www.copernicus.eu/es

Unión Europea. (2019, 13 noviembre). Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Diario Oficial de la Unión Europea L 295, 13 de noviembre de 2019.

UNHCR. (2015, 1 julio). *UNHCR: Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time*. Recuperado 4 abril, 2020, de https://www.unhcr.org/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html

Submited: 1 July 2020.
Accepted: 23 November 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Mario Gallego Cosme
Doctor in International Security from the General Gutiérrez Mellado University Institute (IUGM, UNED)

E-mail: mgallego136@alumno.uned.es

Small island developing States: between concept and implementation

Abstract

The concept of Small Island Developing States (SIDS) serves to categorise a group of States which justify, based on certain geographical and socio-economic characteristics, special consideration by the UN. This is a term that, in principle, seems to explain itself by alluding to the elements that make it up. However, for various reasons, implementation has proved problematic as there are a good number of SIDS which do not satisfactorily meet the requirements of the term to be considered as such. Therefore, based on a review of the elements that justify the *raison d'être* of SIDS, this article invites us to reflect on the current usefulness of this concept.

Keywords

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

To quote this article:

GALLEGO COSME, M "Small island developing States: between concept and implementation", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2020, no. 16, pp. **345-360.**

Introduction

The term Small Island Developing State (SIDS) is used to encompass the group of countries that, according to certain geographical and socio-economic characteristics, present common challenges in the international arena. Obviously, the acronym SIDS is – at least in appearance – sufficiently descriptive to understand that it refers to states that are still in the process of socio-economic development and are also small islands. However, while the criteria that comprise the term SIDS seem to be quite clear, in practice it has not always been easy to determine when these criteria are met.

This article explores the basic aspects that are taken into account to define what Small Island Developing States are. To this end, the text reviews the issues that, in principle, delimit this object of study. As will be seen below, this label is not free from a certain amount of subjectivity as regards its consideration, since the aspects that make up this area are not always clearly delimited.

It is essential to bear in mind that the term Small Island Developing State was coined within the UN in a context of growing concern for issues related to economic development, but it was environmental issues that gave it particular impetus from the 1990s onwards. The first major occasion on which the problems of these territories were expressly mentioned was during the United Nations Conference on the Least Developed Countries, held in Paris in September 1981, where reference was made to 'island countries' in a very general way and without highlighting the specific case of the smaller ones[1]. This was also the case at the 1990 Paris Conference – the second historic conference on this particular issue – [2]while at the renowned United Nations Conference on Environment and Development, also known as the 1992 Rio Summit, these countries were specifically referred to as Small Island Developing States[3]. The next two milestones in the development of this group of States were: the first United Nations Global Conference on the Sustainable Development of Small Island Developing States in Barbados in 1994, and the creation in 2001 of the United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing States and Small Island Developing States – better known as UN-OHRLLS – [4].

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

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

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

4 GALLEGO COSME, Mario. "De Barbados a Samoa: Repaso a los principales hitos para los intereses de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo desde 1994 hasta 2014" (From Barbados to Samoa: A review of the main milestones for the interests of Small Island Developing States from 1994 to 2014). *Revista UNISCI*, 2015, No. 38, pp. 169-183. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2015.n38.49650

This Office is attached to the UN Secretariat and works on specific action plans for each of the three themes to which its name refers, and keeps the lists of States that make up these groups up to date. The section on Least Developed Countries focuses on the 47 States that are considered 'the poorest and weakest segment of the international community'[5] based on three criteria for inclusion: low income, high economic vulnerability, and health and education status. For their part, the areas dedicated to SIDS and the Landlocked Developing States delimit their remit towards those States that meet the dual criteria of not being considered developed and, above all, of having island characteristics and/or no sea coast, as appropriate.

Antigua and Barbuda	Dominica	Jamaica	Dominican Rep.	Suriname
Bahamas	Fiji	Kiribati	Samoa	East Timor
Bahrain	Granada	Maldives	São Tomé and P.	Tonga
Barbados	Guinea-Bissau	FS of Micronesia	Saint Kitts-Nevis	Trinidad and T.
Belize	Guyana	Mauritius	Saint Lucia	Tuvalu
Cape Verde	Haiti	Nauru	St. Vincent and G.	Vanuatu
Comoros	Marshall Is.	Palau	Seychelles	
Cuba	Solomon Is.	Papua New G.	Singapore	

Figure 1: Small Island Developing States. Source: UN-OHRLLS[6].

Of these last two groups mentioned, it should be noted that the 32 countries considered as landlocked developing States are in fact enclaves – even if they hold rights to use ports in third countries or if such access is by waterway, as in the case of Paraguay – while there is a high degree of internal homogeneity as far as level of development is concerned. However, although UN-OHRLLS, due to its multifaceted work on SIDS, is a global reference in this field[7], from an objective point of view some of the 38 States on its list – shown in figure 1 – would not satisfactorily meet all the criteria for membership of this group.

The main reason that would explain all the inclusions is that, when it began its work, the UN-OHRLLS began to work directly with the list of states that already made up the Alliance of Small Island States (AOSIS), created with the aim of giving voice to 'small islands and low-lying developing coastal states' before the UN itself[8], and which was formally baptised in 1990 in Genoa, during the second Climate Summit. Although we could argue that the list has not been modified since it was established in 2001, we should note that it has had previous changes, even before AOSIS was created.

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

6 *UN-OHRLLS*, "List of SIDS" [web]. https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids

7 There are other lists of SIDS, such as those considered by UNCTAD or the Commonwealth, but the reference is the UN-OHRLLS list.

8 *AOSIS*, 'About us' [web]. https://www.aosis.org/about/

Indeed, the birth of this Alliance was raised as a possibility during the Conference of Small States on Sea Level Rise, held in the Maldives in November 1989[9], with the participation of some countries such as Malta and Cyprus[10] which are not members.

In the light of the above, we will examine the aspects justifying the current classification of these States as small island developing States below. To this end, we will review the conditions that can be inferred from the term SIDS – such as statehood, insularity, small size and lack of development – and the problems arising from the practical application of these criteria. Finally, in the section dedicated to conclusions, we will reflect on the usefulness of the very concept of SIDS, while at the same time considering a possible reformulation of the term that would effectively make the specificity of what is insular operational in the international sphere.

Statehood

The first criterion that defines SIDS, which is none other than the State, must be held by these countries in order to be considered as part of this group. In fact, this is the only aspect that the 38 members of the list meet, although it is important to note that the UN-OHRLLS also pays attention to the 20 territories listed in figure 2, which are included under the label of *Non-UN Members/Associate Members of the Regional Commission*. In other words, the Office somehow escapes the stato-centrism inherent in the United Nations system by mentioning these island entities in another list, thus recognising that small developing islands should be treated in a particular way regardless of whether they are States or not[11]. However, as can be seen from this differentiated classification, the scope of this specific group is – for obvious reasons, including all their situations of dependence – very limited, although they have the possibility of participating, as observers, in the regional meetings that serve to prepare the UN Conferences held each decade for SIDS, as well as in their five-year reviews.

At this point we must consider the fundamental reasons for the differentiated treatment of SIDS proper compared to the rest of the small island territories that are not States, since, *a priori*, the latter might appear to be in a worse situation than the former. Nothing could be further from the truth; despite the fact that almost all island dependencies have populations and sizes that are much smaller than those of the vast

9 It is worth remembering the famous and dramatic speech given by the President of the Maldives to the UN General Assembly on 17 October 1987, in which he spoke of the real danger of the disappearance of countries like his if the sea level rose further. Two years later, the Maldives hosts the first international conference on the subject.

10 Male' declaration on global warming and sea level rise, art. 1 (a), 1989. http://www.islandvulnerability.org/slr1989/declaration.pdf

11 This is probably a legacy of the work of AOSIS, whose full membership is made up of states – and Niue and the Cook-Islands – while maintaining another list of observers made up of dependent island territories.

majority of SIDS – which affects their vulnerabilities in the face of a greater range of contingencies – it must be borne in mind that they all depend on developed states that assume certain obligations over them.

Anguilla	British Virgin Is.	Guadeloupe	Niue
Aruba	Cayman	Guam	French Polynesia
Bermuda	Cook Is.	Martinique	Puerto Rico
Curaçao	Northern Mariana Is.	Montserrat	Sint Maarten
U.S. Virgin Is.	American Samoa	New Caledonia	Turks and Caicos

Figure 2: Dependent island entities: Source: UN-OHRLLS[12].

All situations cannot be standardised, but the lack of autonomy derived from any of the possible forms of administration, ranging from those considered colonial to those resolved in the form of assimilation into the fundamental structures of metropolises, is usually accompanied by guardianships capable of responding for these territories. On the other hand, in the case of SIDS, they themselves must assume any commitments they may make as subjects of international law, while at the same time they must respond with their own resources to any eventuality that may arise. To a large extent, this approach to the island states by UN-OHRLLS, in a specific manner – segmented from the larger group represented by the rest of the island entities and formations that are not states but which may be subject to attention – is based on the fact that responsibility falls to subjects which, owing to their nature, have scarce capabilities and resources.

As an excerpt from the Declaration emanating from the review of the Third UN Conference on Small Island Developing States, held at the UN General Assembly in October 2019, SIDS continue 'to be a "special case" for sustainable development [...] as they continue to face the combined challenges arising, in particular, from their geographical remoteness, the small scale of their economies, high costs and the adverse effects of climate change and natural disasters'.[13] Although attention to issues related to so-called climate change and natural disasters is relatively recent – and would certainly affect the whole planet in one way or another – concern raised about the limited capabilities of certain states by virtue of their small size, in terms of area and/or population, dates back to the decolonisation wave of the 1960s and 1970s.

In a context in which different countries witnessed a good number of emancipations from colonial territories – mostly from the United Kingdom and France – the

12 *Ibídem.*

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

possibility that some new states could be truly viable by virtue of their demographic and geographical characteristics was openly questioned within the UN[14]. This discussion did not prevent the independence of many entities from being consummated in that context which, in terms of population and land scarcity – though mainly due to their location in places that are relatively marginal with respect to the planet's main economic flows – were seen as having less government capacity than the rest of the States.

	Indep.	Area (Km²)	Population		Indep.	Area (Km²)	Population
Japan	—	377.915	125.507.472	Tonga	1970	747	106.095
Iceland	—	103.000	350.734	Bahrain	1971	760	1.505.003
United Kingdom	—	243.610	65.761.117	Bahamas	1973	13.880	337.721
Haiti	1804	27.750	11.067.777	Granada	1974	384	113.094
Dominican Republic	1844	48.670	10.499.707	Papua New G.	1975	462.840	7.259.456
Cuba	1898	110.860	11.059.062	Comoros	1975	2.235	846.281
New Zealand	1907	268.838	4.925.477	Cape Verde	1975	4.033	583.255
Ireland	1922	70.273	5.176.569	Saint Tome and P.	1975	964	211.122
Indonesia	1945	1.904.569	267.026.366	Seychelles	1976	455	95,981
Philippines	1946	300.000	109.180.815	Solomon Is.	1978	28.896	685.097
Taiwan	1947	35.980	23.603.049	Tuvalu	1978	26	11.342
Sri Lanka	1948	65.610	22.889.201	Dominica	1978	751	74.243
Madagascar	1960	587.041	26.955.737	Saint Lucia	1979	616	166.487
Cyprus	1960	* 9251	* 1,266,676	St Vincent and G.	1979	389	101.390
Jamaica	1962	10.991	2.808.570	Kiribati	1979	811	111.796
Trinidad and Tobago	1962	5.128	1.208.789	Vanuatu	1980	12.189	298.333
Samoa	1962	2.831	203.774	Antigua and Barbuda	1981	443	98.179
Malta	1964	316	457.267	Northern Cyprus	1983	3.315	≈ 313,000
Singapore	1965	719	6.209.660	Saint Kitts-Nevis	1983	261	53.821
Maldives	1965	298	391.904	Brunei	1984	5.765	464.478
Barbados	1966	430	294.560	FS of Micronesia	1986	702	102.436
Mauritius	1968	2.040	1.379.365	Marshall Is.	1986	181	77.917
Nauru	1968	21	11.000	Palau	1994	459	21.685
Fiji	1970	18.274	935.974	East Timor	2002	14.874	1.383.723

Figure 3: Basic data of all Island states of the world chronologically ordered by date of formation / independence. Prepared internally[15]

Figure 3, which lists the 48 island states of the world, allows us to analyse that there is a certain correlation between size – both in terms of surface area and population – and functional seniority in the exercise of statehood. The largest and most populous are also, with few exceptions, those that have been independent states for the longest time and therefore have the most institutional experience in exercising self-governance. In these terms, the UN's approach to the problems of small islands is justified insofar as, due to their scarce resources, they are often more vulnerable to contingen-

14 MCINTYRE, W. David. "The Partition of the Gilbert and Ellice Islands". *Island Studies Journal*, 2012, Vol. 7, no. 1, p. 136. https://www.islandstudies.ca/sites/islandstudies.ca/files/ISJ-7-1-2012-McIntyre.pdf

15 Methodological notes: green indicates populations above 1 million and areas above 10,000 km², and red populations below 100,000 and below 500 km². * Figures for Cyprus are those for the whole island. The table is based on data from the last year available, obtained from CIA Worldfactbook: https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/

cies arising from their own geographies, while at the same time they face enormous challenges in terms of government, governability and governance. In relation to this last aspect, we must recall the different forms of affiliation that a good number of SIDS have deployed to link up with other states, thus alleviating some of these shortcomings. Indeed, at present, three of them – Palau, Federated States of Micronesia and Marshall Islands[16] – are freely associated with the United States through periodically renewed treaties, and ten others are Commonwealth monarchies sharing a head of state with the United Kingdom[17]. To these cases we could add lesser agreements, such as those of Nauru and Samoa, which have delegated responsibility for defensive work to Australia and New Zealand respectively[18], while the latter are jointly responsible for Kiribati's national defence[19].

Insularity

In the field of international law, the basic characteristics that a territory must have in order to be considered as an island are: to be inhabited – and/or to sustain its own economic life – and to be always emerged, completely surrounded by ocean water[20]. In the specific case of island states, it follows that they should not have any sovereign portion on continental land, and in any case, may consist of one or more islands and/or archipelagos[21]. Intuitively, insularity is understood as the essential variable in considering what should characterise a Small Island Developing State. However, a first approach to the list in figure 1, which shows the countries that the UN-OHRLLS classifies as SIDS, shows us that four of these are not even islands: Belize, Guinea-Bissau, Guyana and Suriname.

Although we could argue that these four states have certain characteristics that are comparable to those of an island, such as a certain population shortage concentrated on the coast or low altitude with respect to sea level, it is no less true that there are other cases which, on the same basis, could also be included such as Kuwait and Qatar, to mention two which, unlike the previous examples, at least have longer coastlines than their land borders.

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

17 Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Grenada, Jamaica, St Vincent and the Grenadines, St Kitts-Nevis, St Lucia, Solomon Islands, and Tuvalu.

18 CIA Worldfactbook.

19 *Ibídem*.

20 United Nations. "United Nations Convention on the Law of the Sea", 1982, art. 121. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

21 *Ibid*. art. 46.

While recognising that there may be similarities between the ways of life of island societies and those of certain continental spaces with an ocean façade, we must bear in mind that islands have specific characteristics that merit unique treatment. This is because, to a large extent, insularity must be understood not only as a merely descriptive geographical characteristic, but also as a conditioning factor that affects other factors that usually occur, precisely and repeatedly, in island areas. These other factors, which are often correlated, are: devastation, territorial fragmentation and, above all, small size.

Devastation is, by definition, the geographical factor that best reflects insularity, since the maritime portion that separates them from other inhabited places always entails confinement and is, in turn, a frequent cause of endemism and high levels of biological diversity[22]. Casuistry is extensive, as the whole spectrum ranges from islands very close to areas considered to be continental – the paradigmatic case of Singapore – to island states in the middle of ocean masses, mainly in the Pacific or the Indian Ocean. However, what is interesting to note is that the more distant in relative terms, the higher freight costs are also for economies that are heavily dependent on imports, while there is less connectivity to global communication, financial and decision-making flows. In a way, islands located in remote places are configured as one of the clearest peripheries of the planet.

Territorial fragmentation is another common phenomenon in island states, as it is rare for just one island to be home to the entire population of that state. There are notable exceptions to this, such as Nauru or Mauritius, which are made up of a single island, but most of these states have their inhabitants spread over more than one island formation. This population dispersion in formations that may be very distant from each other radically increases Public Administration costs, especially in the creation and maintenance of critical infrastructures such as those related to the generation or distribution of electrical energy[23]. The situation is more complex in the case of archipelagos, where the need to provide public services would be compounded by the need to structure the state by means of transport and communications.

Although the size factor will be reviewed in the next section, for the time being it is worth pointing out that scarcity of area in territorial terms is another aspect closely linked to insularity and probably the one that most enhances the negative aspects of production and economy. It is not just a matter of measuring emerged area, but also what this implies in terms of territorial depth of island spaces, which in turn must be analysed in terms of average territory height compared to sea level. In fact, it is in these variables that, in the opinion of the writer, the comparison be-

22 VERON, Simon *et al.* "Distribution and relative age of endemism across islands worldwide", *Scientific Reports* No. 9, 11693, 2019. DOI: https://doi.org/10.1038/s41598-019-47951-6

23 SHUMAIS, Mohamed & MOHAMED, Ibrahim. "Dimensions of energy insecurity on small islands: the case of the Maldives". *Asian Development Bank Institute*, 2019, No. 1049.
https://www.adb.org/sites/default/files/publication/543261/adbi-wp1049.pdf

tween island and continental states is most problematic, as the former always suffer from a lack of depth.

The lack of physical space multiplies the costs of opportunity associated with decisions on land and limits the range of resources that can be extracted or exploited. However, the associated lack of depth has wider implications in relation to the scarcity – or absence – of fresh water and possible responses to extreme climatic contingencies. The absence of territorial depth – and of elevation – complicates the generation of streams or any other water flow resulting from rainfall, thus limiting the possibilities of access to this resource. Similarly, this absence poses conditions for actions that could be taken in the face of devastating contingencies, such as hurricanes or rising ocean waters as the most verifiable effect of so-called climate change.

It is true that the four non-island States included in the list of SIDS have certain island characteristics, such as low population, a tendency for large population hubs to be located on the coast or low altitude with respect to sea level, as well as settlement patterns that could be equated, on different scales, with the devastation experienced by many islands. However, the territorial depth of these four examples allows them a potential use of their land that cannot be compared to most island states on the planet.

Size

Size is equally ambiguous, since in the absence of a clear criterion on what should be qualified as small in this area, it is difficult to discern which countries would fall under this heading, particularly since this variable can be understood not only in terms of surface area, but also in terms of population. If small size is considered from the perspective of extension, the inclusion of some of these countries in the list opens the door to questioning the usefulness of this dimension as relevant to the objectives of UN-OHRLLS, since it seems that lack of development is the most important criterion for this entity. Given that size is a critical aspect of understanding the resource scarcity of SIDS, as the Office has stated on numerous occasions, the inclusion of a country such as Papua New Guinea in the list is highly questionable, since, with its 462,840 km², it ranks as the third largest island state in the world second only to Indonesia and Madagascar.

If size is considered from a population perspective, again there are major differences between the 38 members considered to be SIDS. At one end would be the big three of the Caribbean – Cuba, the Dominican Republic and Haiti – each with populations close to 11 million. At the other end of the list are Nauru, Tuvalu and Palau, all of which have less than 25,000 inhabitants.

In general, it can be said that state capabilities are highly related to size, due to the economic aspects mentioned in the previous section and, because of the shortage of trained human resources capable of performing in the most diverse productive sectors, especially in public administration tasks. Likewise, the expected relationship between the education system and productive sectors is, to a large extent, dependent

on demographic factors, especially in the case of small populations with a tendency to emigrate. For contexts considered as critical for society, achieving human resources in sufficient quantity and quality can be a challenge.

Against this background, SIDS have achieved some success through international cooperation. A clear example is the Regional Security System which is, in essence, a shared army for seven Eastern Caribbean states[24], although the most significant is in relation to higher education, through international universities with campuses on different islands[25]. If, in terms of basic education, investing in sustaining a universal quality system can be a challenge for many of these economies, one can imagine that sustaining a modest university system is not even within the reach of many of these SIDS, at least not on an autonomous basis.

As an example of the close link between state capabilities and size, we can again refer to Figure 3 to see how, with few exceptions, the dates of independence or national formation are older the larger the islands are. All island states over 35,000 km² – except Papua New Guinea – had been emancipated before 1950, and these generally have the largest populations. The scheme is repeated in the same way during the second half of the 20th century – although in a more attenuated way, as each decolonisation process had its own times and dynamics – , becoming evident when analysing each oceanic field separately.

In the case of the Pacific, by 1970 Samoa, Tonga and Fiji had become independent, island states that, compared to their area, could be considered medium or large in terms of population and/or size. By 1980, after the emancipation of the Solomon Islands and Vanuatu, the remaining territories to become states were all less than 1,000 km² in area. Exceptions to this pattern were small Nauru and Tuvalu, owing to very particular circumstances: the former being exceptionally rich at the time of independence, while the latter is explained in the context of a fairly rapid decolonisation process achieved by a sudden split in these islands from what used to be the same unit together with Kiribati.

The situation was similar in the Caribbean. In 1958, all the UK's island dependencies in this region were inserted into the short-lived Federation of the West Indies[26] as

24 GALLEGO COSME, Mario. "El Sistema Regional de Seguridad del Caribe oriental" (The Eastern Caribbean Regional Security System), in REQUENA Y DÍEZ DE REVENGA, Miguel (Coord.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI' (Lights and shadows of international security at the dawn of the 21st century)*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, Vol. 2. pp. 103-20. https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/LUCES_Y_SOMBRAS_II.pdf

25 See University of the South Pacific [https://www.usp.ac.fj/] and University of the West Indies [https://uwi.edu/], present in 9 and 4 SIDS in Oceania and the Caribbean, respectively, as well as online programmes that would extend that reach.

26 The Federation inherits the pre-existing administrative structure, as it includes virtually all the islands that made up the colonies of Trinidad and Tobago, Jamaica, Barbados, the Leeward Islands and the Windward Islands. In short, the British Virgin Islands was the only territory which, although part of the colonial structure of the time—in this case the Leeward Islands—never became part of the Federation.

a prelude to their possible independence from the whole. London's intention was to achieve a viable decolonisation of all islands by creating a single entity. However, this union lasted until Jamaica and Trinidad and Tobago – the largest colonies – split up in 1962 to achieve separate self-determination, thus breaking the possibility of such a federation as a feasible project. The next two to be emancipated were the colonies with most inhabitants and comparatively better capabilities: Barbados and the Bahamas, in 1966 and 1973 respectively. The decade after Bahamian independence – which never belonged to the Federation – saw the completion of the remaining emancipations recorded to date.

Development

The last defining characteristic of SIDS to be reviewed is development, which is not free from verifiable paradoxes either since in any cursory review of SIDS as a whole, the presence of Bahrain or Singapore – to mention two of the most obvious, although the latter is not a recipient of funds[27] – would be striking, mainly because nine on the list are also considered Least Developed Countries[28]. It is true that the case of Bahrain can be qualified in terms of contrasts that may arise from the comparison between macroeconomic figures with other development variables, but this is a situation that also occurs in other island states that are not on the list, such as Brunei or Cyprus.

Based on the Human Development Index – probably the most recognised of the three criteria traditionally considered for the measuring and considering SIDS, together with the purely monetary criterion and the criterion that accounts for the UN-OHRLLS list of Least Developed Countries[29] – it could be argued that most SIDS could be considered, simply, as Small Island States. Figure 4, which shows this indicator, highlights that at least 21 of the SIDS would have sufficient levels of development according to the four possible HDI classifications: very high, high, medium and low. Indeed, if we count the 38 states listed by the UN-OHRLLS – which we must recall includes four non-island states – , 23 of them would have high or very high development quotas, with their average group HDI standing at 0.723 points. Equally noteworthy is the fact that the vast majority of the island states not considered SIDS have values above these, while only two of the four non-island states could be considered moderately developed.

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

28 Comoros, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, São Tomé and Príncipe, Solomon Islands, East Timor, Tuvalu and Vanuatu. *UN-OHRLLS*, 'List of SIDS' [web]. https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids

29 HEIN, Philippe. "Small island developing States: origin of the category and definition issues", UNCTAD, *Is a special treatment of small island developing States possible?*, Geneva, 2004, pp. 2-4. https://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf

Although these figures invite optimism on account of the position of SIDS and their progress over the past three decades – which in 1990 averaged 0.595 points in the HDI[30] – it is no less true that they also show this group of states as not so deserving of special consideration. The average HDI for SIDS is similar to the world average of 0.731 and, of course, is well above the 0.528 of the Least Developed Countries group[31]. Given this situation, it is difficult to justify that, in quantitative terms, development should be a variable to be considered when characterising small island states.

It could be argued that there are problems in measuring HDI[32], or that HDI may not accurately reflect what it is trying to measure when there are distortions in any of its calculation dimensions as is the case, for example, when natural resources are largely available affecting GDP. However, it is paradoxical to note that, despite all the studies and reports generated about the disadvantages arising from the factors associated with insularity, it is no less true that acceptable levels of a certain degree of relative well-being are found in a large number of island states.

Island States included in the list of SIDS				Island States not considered as SIDS	
Singapore	0.935	Fiji	0.724	Ireland	0.942
Bahrain	0.838	Maldives	0.719	Iceland	0.938
Palau	0.814	Tonga	0.717	United Kingdom	0.920
Barbados	0.813	Samoa	0.707	Japan	0.915
Bahamas	0.805	Marshall Is.	0.698	Malta	0.885
Seychelles	0.801	Cape Verde	0.651	Cyprus	0.873
Trinidad and T.	0.799	East Timor	0.626	Brunei	0.845
Mauritius	0.796	Kiribati	0.623	Sri Lanka	0.780
Cuba	0.778	FS of Micronesia	0.614	Philippines	0.712
Saint Kitts-Nevis	0.777	São Tomé and P.	0.609	Indonesia	0.707
Antigua and Barbuda	0.776	Vanuatu	0.597	Madagascar	0.521
Granada	0.763	Salomón Is.	0.557	Non-island States Considered as SIDS	
Dominican Rep.	0.745	Papúa-Nueva G.	0.543		
Saint Lucia	0.745	Comoras	0.538	Surinam	0.724
St Vicente y G.	0.728	Haití	0.503	Belize	0.720
Jamaica	0.726	Nauru	ND	Guyana	0.670
Dominica	0.724	Tuvalu	ND	Guinea-Bissau	0.461

Figure 4: Human Development Index for the world's island states and non-island states considered SIDS. Prepared internally[33]

30 *UNDP*, "Human Development Index 2019" [web] http://hdr.undp.org/en/indicators/137506

31 *Ibídem*.

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

33 Methodological notes: According to the UNDP, HDI values between 0 and 0.555 are considered low, those between 0.556 and 0.699 are medium, 0.700 to 0.799 are high, and 0.800 to 1 are very high.

This reality has not gone unnoticed in the international community, where there is often some scepticism about the legitimacy of SIDS as a category that deserves special attention[34]. However, it seems fair to recognise that, while it is true that – compared to their regional environments – the situation of a large number of island states may be acceptable in terms of quality of life, it is the extreme eventualities that best reflect the inherent vulnerabilities of this group.

Conclusions

The review of the attributes that, in principle, characterise Small Island Developing States shows that there are difficulties in objectively categorising the territories that can be considered as such. Although it might seem that, beyond semantic issues, this circumstance does not present major implications, in operational terms this lack of definition is probably the main reason why it is difficult to have a differentiated and specific treatment for this group of States, beyond mere declarations recognising their common challenges[35].

This does not mean that SIDS should not be the subject of special consideration, as the island conditions associated with many of them can actually affect their development, even if they have improved over time. Due to questions of scale and response capacity, experience shows that the aspect in which the negative impact of insularity – and the factors associated with this condition – is best appreciated is in emergency situations or in the face of high-impact events, whether climatic or geological. Contingencies such as tsunamis, changes in rainfall patterns or tropical cyclones can be catastrophic in low-lying coastal areas[36] [37], as seen relatively often in the Caribbean, Pacific and Indian Ocean. The same applies to the rise in ocean waters as a result of global warming, as this is a process that slowly but surely threatens

The table highlights each of these ranges with the colours red, orange, black and green, respectively. Likewise, three groups of States are differentiated according to the UN-OHRLLS list: islands on the SIDS list, islands not listed as SIDS, and non-islands considered as SIDS. Data obtained from: UNDP, "Human Development Index 2019" [web] http://hdr.undp.org/en/indicators/137506

34 HEIN, Philippe, *Op. Cit.,…* p. 12.

35 ENCONTRE, Pierre. "SIDS as a category: adopting criteria would enhance credibility", UNCTAD, *Is a special treatment of small island developing States possible?*, Geneva, 2004, p. 92. https://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf

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

37 Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability Part A: Global and sectoral aspects*. Cambridge University Press, Cambridge, UK & New York, USA, 2014, pp. 17, 68, 364-6, 1069. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-PartA_FINAL.pdf

the very survival of smaller island states and those with less height above sea level. If this phenomenon does not stop, the entire national territory of some SIDS such as the Maldives, Tuvalu or Kiribati could be submerged in a few decades[38], although it is foreseeable that these States will reach a point of non-viability much earlier[39] since soil loss is occurring gradually but accompanied by other factors that make human settlement difficult[40], such as the loss of drinking water as a result of saline intrusion into aquifers.

The geopolitical consequences of the possible disappearance of these SIDS are difficult to specify, but it is clear that the most important consequences would be explained by the new drawing of the oceanic borders and the significant migratory movements that would occur. We should bear in mind that, with the Law of the Sea in hand, these extinctions would entail a modification of high sea portions and a reallocation of ocean sovereignty between contiguous States. In the case of the three SIDS mentioned above for this example, this would also involve other powers with adjacent dependencies – particularly the United States, France and the United Kingdom – , but also other states with interests in the region, such as the People's Republic of China, which has an increasing presence in the Indo-Pacific. The migratory aspect also has various aspects – such as the modalities in which it could be carried out or the hypothetical extension of refugee law to these cases – , but there is one that, in certain circumstances, could be related to the aforementioned distribution of the jurisdictional waters of the extinct states: the question of the specific place where population flows could go. This case is particularly interesting because the transfer of exclusive economic zones could possibly serve as compensation.

In view of the specific nature of SIDS, especially in relation to certain contingencies and the risks that affect them most because of their conditions, it is important to find greater precision in terminology for an effective approach to this group of states, especially as this exercise can produce lessons that can be replicated in other latitudes with similar problems. However, if the term SIDS is justified solely on the basis of parameters based on resource scarcity and geographical constraints, the range of inclusion will be too blurred, and it will be possible to infer from the interpretation of the term that virtually all island states – particularly small ones – are already manifestly incapable of responding to extraordinary events. For this reason, we must find greater rigour in the application of the criteria that establish them as such, agreeing on better defined scales. This would mean including only island states in this group, as well as

38 YAMAMOTO, Lilian & ESTEBAN, Miguel. "Atoll islands and climate change: disappearing States", *United Nations University*, 2012.
https://unu.edu/publications/articles/atoll-islands-and-climate-change-disappearing-states.html#info

39 BERRINGER, Andrea. "Climate change and emigration: comparing 'sinking islands' and Jamaica", *Views in Motion*, No. 1, 2012 https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4422873.pdf

40 MCSWEENEY, Robert. "Low-lying atolls could become 'uninhabitable' earlier than thought", *Carbon Brief*, March 2018 https://www.carbonbrief.org/low-lying-atolls-could-become-uninhabitable-earlier-than-thought

finding an acceptable limit to the small size variable[41], including finding specific ways to measure social economic development in SIDS[42].

Another alternative could be to completely reformulate the concept, perhaps renouncing the term SIDS itself in order to seek a more restrictive one in its application, so that the essence of what it intends to protect is not undermined. One of the most promising terms in this respect in recent years is that of Large Ocean States[43], as it infers aspects such as the devastation and the link of these territories to vast maritime areas. The concept can be even better delimited – explicitly including islands – but, at least, this theoretical conceptual construction highlights certain issues of special concern for societies more closely linked to oceans, such as fishing, climate change and sea level rise, environmental protection or the management of exclusive economic zones[44].

Submited: 14 September 2020.
Accepted: 23 November 2020.

41 *Ibid*. pp. 97-9.

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

43 CHAN, Nicholas. "Large Ocean States: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance", *Global Governance A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2018, Vol. 24, Issue 4. DOI: https://doi.org/10.1163/19426720-02404005

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

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Pablo Antonio Gea Congosto
Jurist and political analyst. Director and Editor of the newspaper 'La Iniciativa'. PhD student in Contemporary History at the University of Seville.

E-mail address: pablo_gea@hotmail.com

The Houthi Insurgency in Yemen's Civil War

Abstract

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

Keywords

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

Cite this article:

GEA, PABLO ANTONIO. "The Houthi Insurgency in Yemen's Civil War", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies.* 2020, no. 16, pp. **361-398.**

Objectives and methodology

Analysts, politicians, government leaders, journalists and ordinary citizens are all engaged in a lively debate on the conflicts that are currently a source of concern. At the same time, the so-called *Arab Springs* seem to have resulted in multiple civil conflicts that have stalled due to their complexity, cruelty and virulence. In this essay, however, we are not going to devote ourselves to these tabloid headline conflicts, but to another equally interesting and undoubtedly much more ignored conflict.

What particularities exist that warrant a detailed analysis of the Yemeni conflict? Multiple. The main one is the *sui generis* character of the Houthi Movement. It is an insurgency that is organised as a confederation of groups, mostly of Zaydi ideology, a branch of Shi'ism. It has managed to put the government of Yemen in check, destabilising the country, seizing control of territories within the state of vital importance for the control of it, and creating a government endowed with administration and management capacity. Without the scope and aims of ISIS, nor the political-social provisioning of Jihadist terrorism, the metamorphosis and achievements of the houthis are truly unusual, paradigmatic and, therefore, worthy of study. In these pages we will analyse the Yemeni civil war from the point of view of the houthi movement, as well as the real nature of this insurgency. Through the analysis of the available sources, as well as the authoritative research on the subject, we will deal in the first section with the history of Yemen, paying special attention to the unresolved conflicts derived from its traumatic unification. In the second section we will focus on the houthi movement, its origins, ideology and objectives, as well as its funding and the support it enjoys. Then, in the third section, we will analyse the immediate causes of the conflict, the development of military operations and the intervention of regional powers and superpowers in the war, set in the power game taking place in the Middle East. Finally, conclusions will be drawn, not so much regarding the conflict and the movement itself, but about the dynamics of these confrontations and the role played by the interventions of other states.

Yemen: from unification to civil war

Tribal history and nature

When the so-called *Arab Spring* erupted in 2011,[1] few could have foreseen the political and social chaos that would follow. The dreams of a different world that were sketched in the imagination of the population have been disrupted by cruel and protracted civil conflicts that do not seem to have an end in sight, among other aspects, because of the multiplicity of actors involved in them, as well as

1 See FERREIRO GALGUERA, J., *La Primavera árabe: balance, cinco años después*, 2017.

the pretensions of other powers, in some cases mainly interested in carrying out *proxy wars*[2].

One of these endless conflicts is the one raging in Yemen. Ruled for thirty-three years by Ali Abdullah Saleh (first as leader of North Yemen from 1978 to 1990, and then elected President after unification with South Yemen), the Republic of Yemen has been subject to social and economic tensions that have historically conditioned its progress as a viable state. It should be borne in mind, to begin with, that the logic behind its existence does not rest on a clear national identity[3], but is based on the different relationships of loyalty and interest between tribes[4]. This means that the ruler does not anchor his source of power –let alone his capacity to govern effectively– in what has traditionally been known as *state logic*[5]. On the contrary, Yemen's uniqueness lies in the fact that the government's success is based on its ability to navigate skilfully through the maelstrom of tribal relations. So much so that such a government cannot claim to articulate policies directly as any state would, but must have the consensus, approval and respect for tribal interests, traditions, behaviours and historical footprints. These largely determine national politics, configuring themselves as *states within the State*[6], guaranteeing the stability of the state on the basis of a golden rule: the most powerful tribes must be represented in the government[7]. The result is as expected: ungovernability, instability, latent or expressed civil conflict at certain junctures, influence peddling, corruption, accumulation of power and inability to evolve towards a true democratic system. These tribes are constituted as very large family groups, endowed with coherence by the perception they have of themselves as descendants of a common ancestor. They are headed by a *Sheikh* or *Shaikh* with

2 These are conflicts in which a third power intervenes on behalf of one of the warring factions or sides in order to obtain an outcome that is in its interests. Pontijas Calderón, J.L., *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)*. Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2020, pp. 3-5.

3 VELASCO MARTÍNEZ, L., *Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿consenso o disenso? El ejemplo del servicio militar* in *Research Paper 24/2018.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018.

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

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

6 The functioning of the Yemeni State is a complex issue, as the nature of the State has varied throughout the internal conflicts that have plagued the country. Reunification after the 1994 conflict opened the door to a political system which, although purportedly modernising, reproduced the characteristics of the former Yemen Arab Republic (North Yemen): the maintenance of stability by the government required the development of a clientelist network in which alliances designed as permanent were far from being so and influence peddling among friends and relatives of those close to the executive was a constant feature. This was deliberately designed to reflect the fact that tribal and religious identity is of far greater importance to Yemenis than the relatively modern concept of *national identity*. In this way, the dynamic of continuous conflict of belonging has tried to be tackled by the authorities through the distribution of perks among the tribes, turning the President *'into a great sheikh, a republican version of the old imams'*, in the apt definition provided in Veiga, F, Hamad Zahonero, L and Gutiérrez de Terán, I., *Yemen, La clave olvidada del mundo árabe 1911-2011,* 2014, pp. 169-171.

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

limited authority over their members and are organised as tribal confederations. The *Shaikh* is an honorary position that is elected by the Local Tribal Councils (composed of *qabili* or members of a tribe or family), whose objective is to watch over the social order within the tribe, occupying the leadership and being its representative with the central power. The title and dignity of the *Shaikh* is called *mashaij*, which refers to leaders of great tribes and the territory under their rule. At the top of the scale is the *Shaikh al-Mashaikh,* the supreme leader of a confederation of tribes and in charge of relations between the confederation and the State authorities, as well as with the other confederations and tribal groups[8]. The most important thing to note about all this is that they are governed by a *qabyala* or tribal code of honour, mainly strong in North Yemen[9]. It is here, in this scenario, that we concentrate our analysis. Since the houthi movement is the focus of this study, before going further into its intrinsic nature and the explanation of its social bases, it is necessary to frame the conflict of which they are one of the most relevant protagonists.

A conflict that is impossible to understand in all its dimensions without reviewing Yemen's history, which is intimately linked to a past marked by the domination of the Ottoman Empire and the distribution of spheres of influence in the region during the first post-World War I.[10] The Ottoman Empire's domination allowed the existence of a Zaydi-inspired kingdom in the territory of North Yemen that had full freedom of action after the defeat of the Central Empires in World War I[11]. This Mutawakili kingdom was constituted as a theocracy that survived until 1962, when it disappeared at the end of a civil war that involved, like the one we are dealing with, an *interposed conflict* or *proxy war* between President Nasser's Egypt and Saudi Arabia. The new republic close to the Egyptian model could not be definitively instituted until the end of the war in 1970[12]. And yet, within the territorial space of North Yemen, as well as in

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

9 AVILÉS FARRÉ, J., *El movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso* en *Colección: grupos extremistas de ideología radical y carácter violento.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015, pp. 2 et seq.

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

11 Yemen played an important role in this conflict, its territory constituting a particularly hot front due to the contact position between the Ottoman and British Empires. Early on, the British began particularly complex negotiations to win the loyalty of Imam Yahya, leader of the Zaydi community and ruler of the Mutawakili kingdom. These pretensions were dashed after Sheikh Said's cannonade, which the imam interpreted as an attack on his territory. Consequently, in February 1915 he reaffirmed his allegiance to the Ottomans and facilitated their penetration of the British-held Aden Protectorate. See Rogan, E., *La caída de los otomanos. La Gran Guerra en Oriente Próximo,* 2015, pp. 161-3 and 368-74.

12 The Pan-Arabism of Gamal Abdel Nasser constituted an expression of the pan-Arab secular nationalism born during the interwar period and which opposed, as a progressive tendency, the first pan-Arabism that emerged in the second half of the 19th century, as a reaction to the Ottoman domination. Although the Nasserist approach was far from reaching a definite theoretical-intellectual definition, its main characteristic notes implied the conjunction of nationalist and socialist aspects,

the South, there remained until 1967 a British Protectorate based mainly in the port of Aden[13]. And it was here, after the liquidation of British colonialism[14], where a peculiar Marxist experience was established in the geographical space of the Middle East with the establishment of the People's Republic of South Yemen (PYRS) which, after a turbulent process of internal struggle, ended up becoming the People's Democratic Republic of Yemen (PDRYYS), a single-party state that tried to replicate –as far as possible– the Soviet model, with its successes and shortcomings[15].

However, the socialist state was not spared from the consequences of the experiences of *real socialism*,[16] in a way that would transmute into disintegration, South Yemen found itself in a situation of ruin and economic collapse which, fuelled by infighting within the ruling group (there was even a low-intensity civil war), made reunification imperative for the survival of the political elite[17]. Meanwhile, North Yemen, although under a republican regime of a markedly authoritarian nature, had remained in the hands of the Zaydis, thanks in part to the policy of "national reconciliation" advocated by the victors of the civil war, thanks to which important leaders who had fought on the losing side –the royalists– were able to integrate into the administration of the Yemen Arab Republic (YAR). The fundamental wheel on which the internal affairs of the new republic advanced was none other than the growing and increasingly institutionalised influence of the tribes, as one of the most important consequences of the civil war was their economic and arms reinforcement, following

even if this implied keeping a strict vigilance over the local communists of Soviet imprint. The failure of the pan-Arabist project (based on the bonds of 'historical community', 'linguistic community' and 'colonial pressure') in the 1960s pushed Nasserism back to the Egyptian confines, where a dictatorial one-party regime was implemented with the aim of developing a cooperativist 'Arab socialism' through the socialisation of the means of production, assuming the Marxist logic of 'class struggle'. Son of pan-Arab secular nationalism was also the Ba'ath Party, equally nationalist but with a much stronger Marxist matrix than Nasserism. Born in Syria, its initial Nasserist influence was diluted to the point of renouncing pan-Arabism and adopting a localist stance, as opposed to Iraqi Baathism, which did retain its pan-Arabist stamp. See Peñas Mora, J., *El declinar del panarabismo* in *Boletín de Información, nº 234*. Spanish Ministry of Defence, 1994, pp. 61-83.

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

14 British colonialism in South Yemen has always been a complex reality. It was built on a delicate balance based on a series of treaties with tribes around the port of Aden. A total of nine small states were created with their corresponding governor dependent on the metropolis, giving the British control of more than 23,000 square kilometres on the southern coast of the Arabian Peninsula. Rogan, E., *op. cit,* pp. 160-1.

15 PRIESTLAND, D., *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo,* 2010, pp. 461 and 533. Erich Honecker, leader of the German Democratic Republic (GDR), would say the following about the Yemeni socialist experiment: *'As in Grenada* (alluding to the events that culminated in the US invasion of the island in 1983 as part of 'Operation Urgent Fury'), *what happened in Yemen shows what leftist infantilism can lead to'.*

16 *Ibid,* pp. 489-451.

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

years of Saudi and Egyptian funding. This new role was so overemphasised that the President of the Republic, Abdulrahman al-Iryani, went so far as to declare that the country did not need political parties as it already had tribes[18]. After the civil strife, the tribes experienced a considerable strengthening to the point that they managed to establish themselves as independent forces from the political power that constantly put pressure on it and conditioned its decisions. Before the conflict they already existed as determining agents in the evolution of the country, but as a result of the conflict they burst onto the political scene, revealing themselves to be essential for the development, sustainability and viability of the political system. Thus, no decision could be effectively articulated without the support of the tribes, which rose to become the ruling group of Yemen's destinies[19]. The truth is that politics soon became a transmission belt for the interests of the tribes without –and this is important– becoming completely homologous, among other aspects given that it was not uncommon for members of the same tribe to be members of different political formations. Be that as it may, the importance of the tribes in national politics was institutionalised in their participation in the Consultative Council and in the creation of a specific *ad hoc* body,[20] the Supreme Council for Tribal Affairs, headed by the President of the Republic and whose members were the tribal leaders –mashaij– elected in the Local Tribal Councils[21].

It is essential to retain a precision: Yemen does not function exclusively as a federated union of tribes that "wage war' on their own. On the contrary, as just noted, the interests of other political actors can be and often are different from those of the tribes. It is a Muslim-majority country in which the majority of the population belongs to the Sunni minority, while the Shiite tendency is divided into two: the Zaydi and the Ismaili minorities. Zaydism is the Shiite branch closest to Sunni Islam and the most numerous in Yemen, being professed by about 40% of the population. For her, Zayd ben Ali al-Husayni was the fifth legitimate imam, unlike the Shiite duodeciman branch, which opted for her brother Muhammad Bachir. Ismailism, on the other hand, is more distant from Sunnism and is a minority in Yemen, based mainly in Sana'a, the country's capital. It is another branch of Shi'ism that recognises the legitimacy of Ishmael, son of the sixth imam, which is why they are called septimans.

18 *Ibid,* pp. 141-2. He made this statement in relation to the conceptualisation of political parties as an evil in that it was common for them to become vehicles for 'dangerous' foreign influences.

19 HAMAD ZAHORENO, L., *El fenómeno tribal en Yemen: sustrato histórico del poder de las tribus* in *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, nº2,* 2007, pp. 6-7.

20 It constituted a body that replaced the previous National Assembly with the promulgation of a new Constitution. It was specifically designed to institutionalise the tribes and give them a parliamentary-like representativeness, clearly reminiscent of the Consultative Council of ancient Yemen, in which the tribes maintained a cooperative relationship with the central power, which co-governed together with the tribes themselves, and in which their decisions had to be endorsed by the Consultative Council, itself composed of the tribes. These decisions included a wide range of public issues, such as taxation and land ownership. *Ibid,* pp. 4-5.

21 *Ibid,* pp. 141-2.

Territorially, Sunnis predominate in the south-central part of the country, while Shiites predominate in the north. The tribal logic enjoys greater influence in this area because, in the south, the socialist regime implemented a policy that, although with incomplete results, succeeded in weakening tribal structures. Thus, in the territory of the Yemen Arab Republic, the tribes were consolidated in a way that was impossible in socialist Yemen, where secularisation and centralised planning severely attacked the tribal logic, although it did not succeed in eliminating it.

Yemen's functioning is not only delimited by the above, but is also affected by the way in which the tribes organise themselves. The most important are the Hamdani tribes, mainly Zaydis and grouped into two confederations: the Hasid (which holds the largest share of power and to which Saleh belonged) and the Baskil (the largest). There is also another smaller confederation, the Madhaj, which is predominant in the eastern regions and Hadramaut, while the other two confederations are predominant in the western mountainous areas. A corollary to the high population of the country (28 million, according to World Bank data[22]), which makes it the most populated of the Arabian Peninsula (as a sample, see the population of Saudi Arabia, with a much larger territorial area, about 33 million[23]). Although it has traditionally lacked raw materials likely to attract the interest of the great powers, it has an enviable strategic position that the United Kingdom identified when it established its protectorate in Aden, Yemen's main commercial hub. From there it was possible to control a very important trade route to India and the east coast of Africa. An important communications hub whose value increased after the opening of the Suez Canal in 1870, which increased traffic through the Red Sea via the Bab el-Mandeb Strait, gateway to the Arabian Sea and the Indian Ocean. It carries 5 percent of the oil transported by sea, as well as between 30 and 40 percent of the world's maritime traffic[24].

This is, after all, an area of the planet that has recently taken on even greater strategic importance for the major powers, as the already persistent French military presence in the Horn of Africa has been joined by the Japanese (it should not be forgotten that 90 percent of Japan's exports pass through the Gulf of Aden and the Bab el-Mandeb strait) and the Chinese, who, together with the military forces of other countries such as the USA, Spain and Italy, are stationed in Djibouti with the aim of securing the region against piracy and terrorism. It is no coincidence that Saudi Arabia's military intervention in the conflict in question has not been exempt from securing the Yemeni side of the strait, within the broad framework of the objective of satelliteisation that Saudi policy has had with respect to the Kingdom of Saba[25].

22 Consult them at: https://data.worldbank.org/country/yemen-rep

23 Consult them at: https://data.worldbank.org/country/saudi-arabia

24 SARTO FERRERUELA, A., *Yemen: un conflicto sin final* in *Strategy Paper 196. Oriente medio tras el Califato.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018, pp. 154-5.

25 *Ibid,* pp. 155-6.

A failed unification

Although the civil war in North Yemen had been lost by the forces that had supported the imamate, Saudi Arabia did not give up on continuing to influence, in whatever way it could, both the domestic and foreign policy of its southern neighbour. To this end, it sponsored the policy of national "reconciliation" referred to above, whereby it placed its internal allies in positions of power of such importance that Riyadh's control was not diminished. However, its constant interventionism, which even led it to support an unsuccessful attempt to invade the South in 1972, proved extremely destabilising, among other aspects owing to the obsessive opposition of the Saudi kingdom to the unificationist tendencies that, despite everything, hovered over the political agendas of both Yemeni states. Despite the fact that certain attempts at conflict continued to take their toll, as the 1979 conflict showed, the rise of Ali Abdullah Saleh (in power since the death of his predecessor in June 1978) together with the discovery of oil deposits on both sides of the border between the North and the South, paved the way towards unification, of course, the calamitous political-economic situation of the PYRD, which left the southern leader Ali Salim Al-Bid with no other option (understanding that the Soviet Union had abandoned them to drift and that, once the socialist bloc had been liquidated after the fall of the Berlin Wall in November 1989, he could only flee forward)[26].

Unification finally took place on 22 May 1990 in a precipitous and hasty manner, which was to be one of the main causes of the bumpy ride of what is now called the Republic of Yemen. One of the greatest fears of South Yemen's political elites was that what was presented as a union "among equals" would turn out to be an outright takeover. President Saleh's clientelist policies did not help to overcome southern misgivings. But a new destabilising factor soon appeared: the outbreak of the first Gulf War. At the time, the concomitances between Saddam Hussein's Iraq and Saleh's Yemen were more than obvious, since Baghdad was a more comfortable and less interventionist ally for Saleh than Riyadh. It was at that time that Yemen took a seat among the non-permanent members of the UN Security Council, just in time to vote against, to Washington's stupefaction, the historic Resolution 678 of 29 November 1990 approving military intervention to force Iraq to leave Kuwait by force. The United States, the International Monetary Fund and the World Bank immediately cancelled all aid programmes for Yemen. The stationing of Western troops in Saudi Arabia, custodian of the Holy Places, excited the population of most of the Arab states to the point of generating a political earthquake that put the rulers in trouble, as they could do little in view of the obvious dissociation between them and their respective peoples, most of whom were opposed to the intervention. This was the case in Yemen, propelling Saleh's closed-mindedness in his risky diplomatic gamble. In September Saudi Arabia expelled, as a punishment, Yemeni migrants who worked there and regularly sent

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

remittances home in such large amounts that they constituted one of its main economic resources[27].

As it was, Yemen went into recession in 1992, irreparably damaging the weak economic and social foundations of the new political system that was established after unification. It was a supposedly parliamentary and multiparty regime, with a Constitution and a division of powers similar to those established in Western democracies. At least on paper. A judiciary was designed consisting of territorial courts with the Supreme Court of Sana'a as the final instance, adopting the *Shari'a* as the main legal basis. While this city remained the political capital, the role of economic capital was assigned, as it could not be otherwise, to Aden. Similarly, the agreement confirmed Saleh in the role of President and Al-Bid as Vice-President. This precarious balance was soon upset by the consequences for the country of its support for Iraq during the Gulf War: the Yemenis in the North experienced a sharp decline in their living conditions, while those in the South blamed the authorities for their progressive marginalisation, especially as regards economic investment, which was a priority in the North. In April 1993 national elections were held which gave victory to the General People's Congress (GPC) –Saleh's party– and left the Marxists in a humiliating third place, behind Islah, a Sunni Islamist party close to the approaches of the Muslim Brotherhood and the Salafis, and led by Abdullah al-Ahmar, the highest exponent of the Hasid tribal confederation[28].

Economic tensions added yet another reason to the list of reasons that important sectors in the south added to justify the foreseeable conflict with the north, and the attacks that followed on important members of the southern political elite were not unrelated to this. Al-Bid and his men began to prepare for the inevitable and found an unexpected supporter: Saudi Arabia. Indeed, Riyadh was not prepared to allow a unified Yemen to jeopardise its aspiration to hold hegemony over the Persian Gulf, although Saleh also found himself with another surprising ally: Qatar, which was already beginning to play with the idea of displacing the Saudis' ascendancy in the area. Although the duration of the conflict was short (27 April to 7 July), its toll in lives was high (between 7,000 and 10,000 dead, mostly southerners[29]). Its main consequence was the emergence of Saleh as the undisputed leader, with Abd Rabuh Mansur Al-Hadi as his deputy, and the exile of Al-Bid. From this moment on, the President was able to expand the autocratic features of his regime, proceeding to reinforce his clientelist policy by promoting family members and members of his tribe to the top posts in the Government, the Administration and the Army. The great snake charmer presented himself as the only man capable of combining state-government logic with tribal logic, although the dysfunctionality of his management soon became evident.

27 VV.AA., *La Agencia EFE en el Golfo. La guerra en directo,* 1991, pp. 228-32.

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

29 The cost in lives for the South was around 6,000 combatants and 500 civilians. For the North, the figure stood at over 931, including civilians and combatants. Veiga, F *et al, op. cit,* p. 169.

The population increase had to contend with insufficient food production and distribution, as well as with the scarcity of water, an extremely precious commodity in that it is a fundamental resource for the production of *khat*, a drug that is terribly addictive among Yemenis and whose widespread consumption contributed to a serious economic problem that involved the depletion of agricultural and water resources that the country lacked, disrupting production in a way that had to be, for better or worse, tackled. It was under these conditions that Yemen faced the beginning of the 20th century[30].

The houthi insurgency

Origins, ideology and objectives

To understand the full extent of what the houthi phenomenon is, it is first necessary to consider what *Zaydism* is. This is –as has already been pointed out above– a branch of Shia Islam with a strong following among approximately a third of the Yemeni population and which is the branch of Shia Islam that is closest to Sunni Islam. This branch pivots on the houthi family, and is embedded in the above-mentioned logic of tribal relationship. The organisational framework of this tribal logic consists of a *sheikh* who does not have total or vertical control over the rest of the members of the tribe, which, however, also involves the defence of the territory, the protection of tribal elements, such as the Hashemites (descendants of the prophet Mohammed), as well as the revenge of affronts, whether personal or collective[31]. Of course, with such a code of action, it is not surprising that tradition gives a large role to mediation, with the aim of redirecting hostilities and avoiding the collapse that would be reached if a more than foreseeable vicious circle were to start. However, the State is also bound by this tribal code and must also submit to it. It is thus understandable why it is extremely difficult for Yemen to provide itself with a rational –and rationalised– structure of a modern state, something alien to the traditions and *modus operandi* of the tribes that make up the population within the boundaries of its territory. In practice, there is a situation of quasi-permanent war and conflict between the tribes that makes it extremely difficult to consolidate any stable and coherent form of government[32].

How does Zaydism differ from traditional Shi'ism, and what are its similarities to Sunnism? Like the Shiites, the Zaydis assume the spiritual leadership of the descendants of Fatima –the prophet's daughter– and his son-in-law Ali, but unlike them, they do not share the dogma of the twelve imams, prophesying that the last of them will return in the future as messiah. The Zaydis understand that after the first five imams,

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

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

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

any descendant of Fatima and Ali can be an imam and thus a legitimate spiritual leader of the community. As noted above, once the Ottoman Empire fell, Imam Yahya Muhammad created an independent state of Yemen under a theocratic monarchy, which endured until the Egyptian-backed Republican coup in 1962 and the ensuing civil war[33]. This imamate always sought a rapprochement with Sunni Muslims in order to eliminate the differences between the two communities. And given that the Sunnis of Yemen were followers of the open and heterodox *Safi School*, this approach did not involve as many difficulties as in other cases. During the republican period the differences became more and more mitigated. However, the government never fully trusted the Zaydis. In this way, it opened the door to the spread of Salafism in areas of its predominance –mainly North Yemen– provoking in the 1990s a festering of Zaydi identity and of resentment and resentment, capitalised by the Hashemite family of the houthis, which subsequently materialised in the conflicts that gained strength from 2004 onwards. These were in turn fuelled by President Saleh's attempt to gain direct (rather than indirect, as he had been doing) control of Yemeni territory –which, of course, affected the houthis[34]– in the wake of the post 9/11 situation and the US war against jihadist groups and their local branches[35].

Bearing in mind that the houthi family is Hashemite, and that it has championed the Zaydi struggle, logic suggests that the aims and objectives were clear and well-defined. They are not. Hussein al houthi (1956-2004) has been the main leader and driving force behind the houthi movement, a legitimacy he derives from the fact that he is the son of the movement's main ideologue, Bar al Din al houthi. From 2002 onwards, its followers chanted a slogan that was highly revealing of its orientation: *"Death to America, death to Israel, cursed be the Jews, victory to Islam."*[36] Hostility towards the United States and towards Wahhabism are two of the main axes on which the movement pivots, but beyond the borders of these two aspects, the objectives are diluted in an extremely weak coherence. It should be borne in mind above all that the houthis do not represent all the Shia of Yemen or all the Zaydis, although it is true that, like Saleh's family, they owe their power to the formidable clientelist network they have managed to weave, in such a way that the fabric of the movement owes in some respects more to this clientelism and the interpersonal relations between tribal leaders than to ideological and programmatic coherence and immediate objectives to be achieved. The *nature* of the movement is thus strongly atomied. Even though they have publicly denied their links with Iran, this country has been held up on numerous occasions as a model, although it cannot be concluded from this that their aim is the establishment of an Islamic republic along the lines of Iranian Shiism *stricto sensu*,

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

34 It is worth remembering that President Saleh himself is a Zaydi who has internalised the government's logic.

35 BERENGUER HERNÁNDEZ, Francisco J., *Yemen, el extremo sur del creciente chií.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015, p. 5.

36 AVILÉS FARRÉ, J., *op. cit.*

among other aspects because of the differences that separate the Hajdi doctrine from *classical* Shiism. And to another even more important reason: the remoteness of the tribal spirit from the notion of the nation-state imported from the West[37]. On the other hand, it is true that, given that part of the houthi success in the offensives carried out and in the expansion of the territory they control or over which they exercise a more or less obvious influence is due to the alliance and support of the military forces loyal to Saleh, it is possible that this "estrangement" from the nation-state could be redirected precisely because the former president's ultimate aims are based on that vision, perhaps accepting a certain respect for the tribal worldview. In any case, it is not a question that is clear today and, if it is for some sectors of the movement –also taking into account the tactical and strategic flexibility that a conflict of this nature imposes on the actors– it is very possible that this conviction could be modified as a result of the consequences of the military and diplomatic events[38].

The message is clear in its apparent simplicity of locating the enemy and dropping all the heavy artillery on him at the propaganda level, as was done during the previous conflict[39]. Which does not imply that real objectives even exist beyond the primary mystification of tribal or religious defence. It must be said that, despite not being a movement with a global or international vocation, merely localist or, at most, regionalist (depending on the impact of the analysis), they have managed social networks, propaganda, communiqués and even the broadcasting of videos on the networks with notable success. The Internet has become a fundamental platform for disseminating its message, although it has not reached the degree of sophistication and expertise that other groups-mainly Jihadists-have achieved with this instrument. As we have just noted, the natural decentralisation of the movement favoured by the mountainous terrain where it is performed prevents the establishment of clear objectives. The "official" authority is more apparent than real in practice, and the component tribes would not allow this supposed authority to attempt at any given time to limit this autonomy. Even so, the policies implemented by the houthis in the territories they control shed some light on their political objectives, beyond the fight against the government, anti-Americanism, the containment of Saudi appetites[40], the tough fight against jihadist groups and secessionists in the south, and the uprooting of *Salafism*. As Amnesty International points out, the houthi movement has implemented a policy of persecution of the *enemy* and *dissidents*, in short, of any opposition to it or its policies, by means

37 IGUALADA TOLOSA, C., *Guerra Civil en Yemen: actores y crisis humanitaria*. Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2017, pp. 3-5.

38 For a proper overview of the houthi movement, see the BBC documentary *Rise of the Houthis*, available at https://www.youtube.com/watch?v=Y7HQRyJDTPo&t=760s

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

40 Las milicias huthíes han llegado hasta el punto de realizar incursiones tras la frontera de Arabia Saudí. See PONCE, A., *Yemen: una historia de violencia.* El Orden Mundial en el siglo XXI, 2016, available at: http://elordenmundial.com/2016/03/18/yemen-una-historia-de-violencia/ (Consulted on: 5 June 2019).

of abductions, detentions, torture, disappearances, censorship, raids, arbitrary restrictions, obstacles to humanitarian aid, etc.[41]. Although the government side also does the same, and always bearing in mind the war context, the application of these methods in relation to the nature of the message and ideology that the houthi movement claims to be espousing, does not seem to indicate that their aims are as pure as they claim[42]. Given that, on the one hand, these objectives are confused, chaotic and poorly elaborated and, on the other, the very nature of the movement itself is equally chaotic, heterodox and even contradictory, only this political praxis can give us any clue as to the real aims of the houthis which, in the light of the considerations and facts set out, do not seem to be aimed at creating a democratic system as understood in the West, nor a plural framework of coexistence in a fragile balance with other postulates. The unfolding of events will clear up this uncertainty, either by confirming what has already been said or by forcing a major shift that will force a reconsideration of goals and methods. At present, what is clear is that the policy imposed by the houthis in the territories has been characterised by the implementation of a highly repressive police regime, which has launched successive campaigns against opponents, journalists and human rights activists, including the imprisonment or murder of dissidents, as well as a general climate of repression of the population[43].

Financing and support

Far from what one might think, a political, social and religious movement as unique as the houthi does not occupy the role of a mere pawn of some outside power. It is, as we have seen, an autonomous movement that has moved from the stage of *insurgency* itself to consolidate itself as a fully-fledged *state* actor[44]. This means that, by being able to administer a considerable portion of Yemeni territory, the initial insurgency has given itself a government, institutions, legality and administration[45]. And, moreover, armed forces. It is necessary to dwell on this, because applying this concept here must be done with extreme caution. It is not a question of armed forces to the use, since the base of the organisation as militia is what continues prevailing in the combatants. The specificity lies in the alliance (which involves aspects such as organisation, military

41 Amnesty International, *Report 2017/2018. The State of the World's Human Rights*, 2018, available at https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMIiMD-toW56AIVA9TeCh2BMAbPEAAYASAAEgISQ_D_BwE

42 In addition to the above, the consequent slogans against corruption, and the defence of national sovereignty.

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

44 See García Guido, M., *Los dilemas organisativos de los movimientos insurgentes* in *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, nº 115,* 2013, pp.147-169.

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

strategy and logistics) with that part of the armed forces of the former state of Yemen that are loyal to former president Saleh, which ends up characterising the houthis as a "state" at war with other "states" that are disputing the incarnation –some, and it is not certain that all those who claim to do so are really pursuing this purpose– of the Yemeni state.

Having clarified this point, we can move on to answering the question: Where does the houthi movement get its money and material? Mainly two channels, one internal and one external. The first, of the tribes, clans and related groups, since it has proved to be the most organised and effective entity to guarantee their interests. This is in addition to the deals struck with arms dealers who were already doing business in the country before the outbreak of this latest conflict, and whose opportunities have now multiplied. The second, much more controversial, is the support (financial and material) of Iran. Already in January 2013, the *Jihan 1*, a ship from the Republic of the Ayatollahs, was intercepted, which contained a larger military material than that obtained through internal contacts, such as surface-to-air missiles, Katyusha rockets, as well as explosives and ammunition. All manufactured in Iran. The same Reuters agency, based on Iranian, Yemeni and Western sources, has indicated that the houthis receive financial and military support from this country[46]. The houthis deny Iranian support, although they admit that they receive humanitarian aid from Iran. What is clear is Iran's evident interest in the area, regardless of the degree of material support it gives to the houthi movement, although the evidence in this respect seems to confirm that these rebels are supported by Tehran. Added to this is the fact that, although the support received from both outside and inside (among whom are many dissatisfied with the corrupt practices of the previous governments, although given the alliance with the pro-Saleh forces this may seem a paradox) is strong, it is not enough to allow the movement to take total control of the country or if anything to impose itself on the government forces and the other groups against which they are fighting. However, its destabilising character is formidable, not because it has been able to put the government on the ropes, but because it has managed to establish itself as an alternative legitimacy to the government and to rival it –through the creation of another government and state structures– for control of the territory[47].

An international war?

The origin

As we have been anticipating, the conflicts that converged in the open war that began in 2015 had already been evident during the previous years. Essentially there

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

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

were three, which were different in nature from each other and whose intensity varied over time: 1) the Houthi Conflict, which in turn included two serious rebellions against the government in 2004 and 2009, 2) the tensions in the south led by the Al-Hirak movement, created in 2007 and drifting towards secessionism, 3) the spread of Jihadist terrorism across the country by Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP), a branch founded in 2009, which led to a violent campaign of war on terror and drone attacks by the Yemeni government and the US[48]. Before going into the analysis of the beginnings of the conflict in 2015, it is necessary to take into account the powerful mobilising influence of the religious factor in Yemen and, in general, in the whole Middle East, especially since the momentum it has experienced since the Iranian Revolution of 1979. In particular, Islam in Yemen has been perceived by the population itself as something "genuine", pure, if you will, far removed from the contamination and distortions operated in other regions more exposed to the West or prey to more sophisticated political formulas. *Shari'a* has always been the cement that has held Yemeni tribes together, acting as a retaining wall for their respective traditions. Because Islam, let us not forget, is not only a religion in Yemen, but represents a conception of the world and its social, economic, legal and political organisation[49].

Since the end of the civil war in 1994, political Islamism has gained ground partly thanks to the "laxity" of Saleh's government, especially in the South, which until recently was subject to policies of a markedly secular nature promoted by the socialist regime. This was compounded by tribal repression, which coexisted with religious repression that, among other things, meant a setback in matters relating to equality or the role that women were destined to play in society[50]. And although the change operated more harshly in this territory, the truth is that the spread of Islamism affected all layers of society, although Saleh and his government used it as a battering ram within the gigantic clientelist network that was growing by the minute as discontent became widespread. In this sense, the promotion –if one can call it that– of Islamism by the authorities generated a dangerous boomerang effect by providing the perfect catalyst for the expression of discontent, especially among the youth. We have already seen the religious upheaval that took place in the country in the aftermath of the first Gulf War, which had its parallel during and after the second Gulf War in 2003. Earlier, in 2001, when the US invaded Afghanistan and succeeded in toppling the Taliban regime, as well as killing or capturing key members of the Al-Qaeda leadership, anti-Americanism and the seduction for *Jihad* advocated by Bin Laden through the screens of the popular Qatari-owned *Al Jazeera* television network soared in Yemen. The young men who marched to fight in Afghanistan and later in Iraq enjoyed the sympathy of the majority of the population who, far from perceiving them as terrorists, saw them as

48 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria* in *OASIS, 27, 91-111*, 2018, p. 94.

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

50 *Ibid,* pp.211-9.

fighters in defence of Islam, similar to those who marched to fight against the Soviets in the 80s of the 20th century[51].

The emergence of ISIS (Islamic State of Iraq and the Levant) as a result of the Sunni insurgency following the invasion and subsequent occupation of the country by US troops in 2003 added fuel to the fire. Poor post-war and reconstruction planning by the Americans, the British and their allies, together with a policy that ultimately proved unwise for their interests of superimposing the Shia majority in Iraq on the rest of the Sunni population (which had largely nurtured Saddam Hussein's Baathist regime), gave wings to the confluence of two revolutionary forces that together gave rise to the so-called Islamic State: Salafism and secular nationalism[52]. The chaos caused by the occupiers' negligence in refusing to prevent public disorder, coupled with a state of lawlessness as paralysing as it was deadly, encouraged ex-Baathists demobilised by the US authorities to ally with the most bloodthirsty Sunni extremists and Al-Qaeda members to generate a "resistance" movement against the occupation and effective combat against the invaders, as well as against Shia militias in what was soon to become a bloody civil war. Among the latter, the figure of Abu Musab al-Zarqawi, who has become the emir of the terrorist organisation in Iraq, soon stood out. A rising figure in the face of Bin Laden's isolation, he did not hesitate to ally himself with the former Baath Party colonel[53] Samir Abd Mohamed al-Jlifawi who, under the name of Haji Bakr became the strategist of ISIS, capable of uniting in the same movement both Salafists and Sunni outcasts resentful and eager to take revenge on the invaders, together with other former officials of the dictatorship who, although secular and nationalist, joined a new organisation that would spread panic throughout Iraq and Syria, and even beyond, being defining even in countries where it was not physically established at all, as is the case of Yemen[54].

It was the fruit of a careful work developed by the embryonic organisation of the Islamic State, Al-Qaeda in Iraq (AQI), led by Zarqawi, which turned its leader into a reference of the insurgency in Iraq. AQI joined with five other Sunni insurgent groups in 2006 to form the so-called Mujahideen Sura Council (MSC), which in November of the same year became the Islamic State of Iraq (ISI), led by Abu Omar al-Baghdadi. With little contact with the Sunni population in these early days, it was not until the relocation of its headquarters to Mosul that it became an effective and

51 *Ibid,* pp. 105-7.

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

53 The Baath Party was born in the 1950s after the creation of the State of Israel. Of revolutionary socialist and pan-Arabist ideology with nationalist overtones, it came to power in Iraq in 1968, leading to the dictatorship of Saddam Hussein in 1979. See VV.AA., *op. cit,* pp. 34-7. Syria is currently ruled by Bashar al-Asad, son of Hafez al-Asad, who came to power in 1971 after a coup d'état. See BENRAAD, M., *El conflicto sirio. La persistencia de un régimen* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, pp. 6-10.

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

capable insurgent force, revitalised in 2012 after storming the prisons and reaping the rewards of years of work by its political cadres there. The members of the now Islamic State developed an effective policy of co-opting, convincing and indoctrination in Iraqi prisons under the US occupation of former members of the Baath and military officers and cadres of the Army that had once served under the banner of Saddam Hussein's regime. They were integrated into the command structures of the new organisation, giving it considerable paramilitary effectiveness. Three main factors led former members of the Iraqi Armed Forces and ex-militants of the Ba'ath Party to join the Salafists within the same structure: 1) the mistakes made by the occupying powers, which were unable or unwilling to control the growing chaos that followed the conclusion of the military operations after the invasion of Iraq and which criminalised the Sunni minority; 2) the demobilisation of the armed and security forces, which relegated many educated cadres to a role of alarming inaction, to which the proscription of the Baath Party must be added; 3) the work carried out by the cadres of the Islamic State, which was able to attract former members of the Baath and the armed and security forces, who thus chose to collaborate with the Salafists, facilitating their transition towards the integration of a new organisation, already in the hands of Abu Bakr al-Baghdadi[55].

Bin Laden, although Saudi by birth, had Yemeni blood on his father's side, Mohamed Bin Laden, who was born in Hadramut and belonged to the Kinda tribe. Once the terrorist had made enemies with Saudi Arabia, he planned to use Yemen as a centre of operations, although negotiations with the local tribes in 1997 did not bear the desired fruit and he had to remain in Afghanistan. This did not mean that it gave up using Yemen as a theatre of operations, as evidenced by the attack on the *USS Cole* in October 2000 in the port of Aden, the fundamental consequence of which was that the Americans would never again refuel there. But 9/11 changed everything. The wave of antipathy toward the United States coupled with the religious fervour aroused in favour of the Iraqi "resisters" caused no fewer than 2,000 Yemenis to flock to the country to fight in the nascent insurgency. Not only that, but Yemen immediately became a hotbed of Salafist terrorist groups, the most important of which, as has been pointed out, was AQPA, born in 2009. Until 9/11, Saleh's regime had a tacit pact with terrorist groups: it turned a blind eye to their operations against third countries if they refrained from acting against his government. It worked, until alignment with Washington in its "War on Terror" forced it to take much tougher political action[56].

The arrival of Democrat Obama in the White House imposed a turnaround in US international relations in the region. The evidence that the military interventions in Iraq and Afghanistan had failed and that, as far as the first country was concerned,

55 ESCOBAR STEMMANN, J.J., *Irak tras la caída del Daesh* in *Strategy Paper 196. Oriente medio tras el Califato.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018, pp. 74-6.

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

had only served to unleash a civil war between Shiites and Sunnis, to generate the embryo of a new terrorist movement and, ultimately, to decapitate a regional power that could act as a counterweight to the Iran of the ayatollahs, motivated that, from now on, direct military interventions were replaced by "indirect" actions carried out by the CIA and other governmental organisations, through the use of drone attacks. Activities that the US government would carry out in Yemeni territory with the support or, if anything, the acquiescence of the Saleh government, whose attitude fluctuated between permissiveness and restriction, especially motivated by the protests of the population and by public scandals such as the one that took place in the wake of the Al-Mayalah Massacre: in December 2009 the Americans dropped cluster bombs on an alleged AQPA-identified target that actually hit a Bedouin camp, killing 41 people and killing only one terrorist. All this contributed to forge a social discontent that, together with the rest of the open fronts, would end up exploding in the face of Yemen's leader[57].

This discontent led to the outbreak, on 18 June 2004, of the Houthi Insurgency or First Sada War. Based around Hussein Badredin al-houthii, leader of the Young Believers group, the movement took up Zaydi demands while questioning the authority of Saleh, also a Zaydi but belonging to a family of lesser importance than the Houthi. In essence, the houthis embedded their insurrection in three vectors: the government's abandonment of the northern mountainous regions (where they operated), their support for Salafism and Sunni Islam, and cooperation with the United States; to which a fourth can be added: the reaction generated by the opening of hostilities in Afghanistan and Iraq in the framework of the US "War on Terrorism". The government's response was swift and, although tensions escalated on both sides, once the conflict began it refrained from using regular army troops (although marginal and poorly equipped troops were deployed), instead using mercenaries, fighters from northern tribes sympathetic to the regime and even Sunni Salafist militiamen. What initially began as a conflict of an arguably broadly "tribal" nature, led to open warfare against the Saleh regime by the Houthi Insurgency, prompting Saudi Arabia to intervene with a bombing campaign despite Iran's warning to refrain[58].

Despite the ostensible differences, the affinity between the houthis and Tehran shone through from the first moments. From the very beginning the conflict was perceived as a kind of "proxy war" in Saudi Arabia and Iran. The houthi leaders did not hesitate to use continuous references to the Iran of the ayatollahs in their proclamations, and even their fighters –who went so far as to make incursions into Saudi territory and capture prisoners– regularly used the colours of the Iranian national flag. So much so that, once the conflict became 'embedded' in the generalised civil war that erupted in 2015 following the Arab Spring of 2011, it seems clear that both Iran and its Lebanese Shi'a ally Hezbollah have supported and are supporting the Huthi

57 *Ibid,* pp. 201-3.

58 *Ibid,* pp. 203-8.

insurgency with instructions, training of fighters and arms shipments. In this sense, Iran's intervention in this conflict has been less spectacular and less visible than that of Saudi Arabia, but it has nonetheless served to nurture a force with sufficient combat capability to put the (now Al-Hadi) government in considerable difficulty, as well as the US-backed Riyadh-led coalition, which is barely making any headway in a heavily defended territory that makes it extremely difficult for the forces employed to deploy their combat capability.

Apart from the above, the other major conflict that linked to the Arab Spring of 2011 was the one generated by the discontent in the South. After unification, and even more so after the end of the civil war in 1994, the Zaydi tribal power rushed to erase all the bureaucratic, socialist and anti-tribal vestiges that had previously been promoted by the official policy of the communist dictatorship[59]. This was not done without acrimony, and aspects that the population valued positively –such as, for example, equality between men and women and the improvement of the status of the latter– were eliminated in order to implement a model of society with a markedly religious character, with all the consequences. The latter is particularly worrying in Yemen, a country where women are totally subjected to their husbands and where domestic violence –and especially violence against women– is tolerated by the Government as a matter of "family honour" only. So much so that sex is conceived as a *duty* towards the husband that the wife has to fulfil on pain of reprisals, often violent[60].

Alongside this situation –as far as women were concerned, widespread throughout Yemen, but especially abject in the south because things had been different until recently– the marginalisation that the South's elites experienced, even though some of them had found accommodation under Saleh, resulted in a growing and widening source of discontent, in part due to cuts in government investment in the area and the president's abrasive patronage and cooptation policies. This was compounded by the accumulated resentment and irritation of the demobilised members of the armed forces of the former YPDR. It was with this background that the Al-Hirak movement emerged in 2007 and took the lead in asserting the grievances of the aggrieved south. Although in its initial stages it lacked a secessionist character, in 2009 it experienced a split that led one faction of it to launch an armed struggle in the provinces of Lahig, Abyan and Al-Dali, while the faction that refused to do so had to face its atomisation into various groups with disparate and even contradictory agendas. Saleh's response ranged from the recruitment of Al-Hirak leaders to repression. Not only that, but in a diplomatic manoeuvre of dubious results, he tried to link the southern rebellion to Islamist terrorism, which, in the eyes of the southern population, only succeeded in strengthening the movement and adding new legitimacy to the protest[61].

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

60 *Ibid,* pp. 146-54.

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

Arab Spring and Civil War

With this background in mind, the seeds of the current conflict can be traced back to the unsuccessful negotiations for constitutional reform between the General People's Congress (GPC) and the Common Encounter (CE)[62], the governing party and the main opposition party respectively. President Saleh failed to deliver on reform commitments in both 2006 and 2009, leading to the political deadlock that further agitated the already turbulent waters of Yemeni politics. The last straw came in January 2011, when a government initiative was announced to make Saleh president for life. It made sense from his point of view. The country's ungovernability could only be combated by implementing a state logic that would *make positive* the more or less solid relations of the vast clientelist network that the president and his family had created around themselves, greased with an authoritarian logic. The calculations failed, and these clientelistic networks turned out to be weaker than originally assumed. But this weakness was still not enough to dislodge him from power. In recent years things had changed. The strategy of targeting the opposition for further domestication was no longer viable. At the same time, this mechanics was experiencing increasingly evident cracks, hence the urgency to shore up what remained[63]. The momentum behind the proposals led the president to apparently give in to pressure from the opposition. Both a heterogeneous student movement and the once servile opposition, each in its own way and according to its own agenda and goals, put the government on the ropes. The demonstrations and mobilisations became increasingly violent, in an escalation that the authorities were absolutely incapable of controlling, let alone channelling. The progressive divorce between the student movement and the opposition, added to the particular and not coinciding objectives of the various tribes, the secessionist movement in the South, the houthis in the North and the various jihadist groups present in the country (at the top of which was AQAP) further complicated matters[64].

The 1994 civil war that pitted the government against the secessionists of the South, supported by the PSY[65], and the houthi insurrection that led to six armed conflicts with the PSY between 2004 and 2010, still lingered in the collective memory. The result of all this was, as we have seen before, a strong social polarisation and greater resentment between the North and the South. It should never be forgotten that Yemen's fragile national foundations (in reference to the difficult balances achieved by the president, to which reference has already been made) were sustained, in addition to the

62 Coalition "opposing" Saleh, composed mainly of the Islah formation and the Yemeni Socialist Party.

63 HAMAD ZAHORENO, L., *Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?* in *Relaciones Internacionales, nº 18*, 2011, pp. 115 et seq.

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

65 Yemen Socialist Party, remnant of the communist dictatorship of the People's Democratic Republic of Yemen, which disappeared in 1990 after unification with the Islamist Yemen Arab Republic.

premises established by Saleh, by a tacit agreement between *Shafis* and *Zaydis*, schools of Sunnism and Shiism respectively, to overcome religious dualism and integrate into a larger entity. Therefore, the increase in social tensions, to which religious tensions had to be added, turned the *Arab Spring* into a veritable time bomb, since the causes of the conflict threaten the very foundations of the State. It was thus clear that this conflict was nothing more than a continuation of the previous ones, but with a new veneer and fuelled both by the interests of the superpowers and by the latent conflict between Saudi Arabia and Iran (and, in a hidden way, by a conflict between the former and Qatar) for hegemony in the Middle East[66].

The situation was spiralling out of control, and although an international coalition led by Saudi Arabia –always on the lookout for its southern neighbour– and backed by the US proposed negotiating an agreement, Saleh did not give in. It had to be when he survived a bomb blast that nearly ended his life that he decided to go into exile in Saudi Arabia and sign a transition sponsored by the Americans who offered him, in exchange for his stepping down from the presidency, immunity from prosecution for him and his family, although he was allowed to retain the leadership of his party, which soon proved crucial[67]. In February 2012, elections were held in which only one candidate ran, Saleh's vice-president Abd Rabbuh Mansur Hadi, who obviously won. Thus began the second part of the plan, that is, the holding of elections and the drafting of both a Constitution and a new electoral law. Negotiations became so bogged down that by February 2014, when the transition was scheduled to end, no agreement had been reached and Hadi's mandate had to be extended for another year[68].

In September of the same year, the houthi insurgency resumed the conflict it had maintained with the government since 2004 and occupied the country's capital, Sana'a, an event facilitated by troops loyal to Saleh, who was trying to regain control from his exile in Saudi Arabia. This peculiar "alliance", an example of *realpolitik* on both sides, opposes both the secessionists of the south and the Hadi government and the Jihadists. He was placed under house arrest and the houthis began to create a *de facto* government[69]. It was at this time that an advance was made that brought practically the whole of the west of the country under their control, reaching the city

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

67 Centre for Analysis and Prospective. Technical Cabinet of the Civil Guard, *Yemen* in *Serie Conflictos 2/2015,* 2015, pp. 6 et seq.

68 Hadi designed a government of national concentration together with a federal constitutional project that contemplated the demands for autonomy in the South. Very important for him was the support of General Ali Mohsen al-Ahmar, commander of the 1st Mechanised Division (one of the most important and effective in the country and which had already been used against the houthis before) and who was emerging as Saleh's natural successor, which was spoiled by his displacement in favour of the president's son, the commander of the Republican Guard Ahmed Ali Saleh, sent by Hadi to Dubai as ambassador, providing the Emiratis with an important asset to play with.

69 Centro de estudios internacionales Gilberto Bosques., *Actores y prospectiva del conflicto en Yemen: insurgencia chiíta en el norte y movimiento secesionista en el sur*, 2015, pp. 4-6.

of Aden, the main city in the south and an important port that opens the gates to the Gulf of the same name. In the course of this advance they have confronted both government troops and al-Hirak, recently reconverted into the Southern Resistance Movement, which in turn is made up of a series of pro-independence groups that compete in the southern areas with the Jihadists, although at certain junctures they prefer an alliance with them to combat the houthis and the pro-Saleh forces. Jihadism in Yemen is, as has already been analysed, mainly led by AQPA, a group formed by the union in 2009 of the Saudi and Yemeni branches of Al Qaeda[70], Ansar al Sharia (AAS), a group linked to Al Qaeda with strong support in rural areas[71], and, to a lesser extent, ISIS which, however, is not able to displace AQPA in this scenario[72]. It is in these that, in March 2015, the Saudi-led Coalition launched Operation Decisive Storm[73] in government support, after President Hadi managed to escape from his captors and reach Riyadh, the capital of the Saudi monarchy. This campaign has consisted of brutal bombings with no respect for the civilian population and a ground invasion[74]. Despite the support of the US and Sudan, the coalition did not achieve its goal of breaking the houthis, although it did cause them to lose ground and abandon Aden. It is now clear that the government forces are unable to prevail even with the support of the Islah party, which enjoys formidable influence among various Sunni tribes at odds with the houthis[75].

Despite the foregoing, the battle for Aden was the turning point from which the territorial extension of the houthis came to an end, and they had to go on the defensive at the same time as Egypt and Saudi Arabia began a naval blockade of their territory with the support of the United States. Meanwhile, the first Coalition ground troops appeared in April as it became clear that the aerial bombing campaign, though indiscriminate, was far enough from achieving its objectives to give serious consideration to incorporating troops on the ground into the offensive. After a brief pause, during which diplomatic negotiations were initiated in the framework of Operation Restore Hope, applauded by Iran, the offensive was relaunched, while the naval encirclement was tight-

70 JORDÁN ENAMORADO, J., *El terrorismo global una década después del 11 – S* in *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2011, pp. 145-149.

71 ECHEVERRÍA JESÚS, C., *Ansar al Sharía (AAS) y otros grupos yihadistas salafistas actuando en la cirenaica y su creciente tensión con el Estado Islámico (EI)* in *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Región: "mena" y Asia central.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015.

72 SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IEEE), *Strategy Paper 180. Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional,* 2016, pp. 93-94.

73 The coalition also included Bahrain, Kuwait, Qatar, the United Arab Emirates, Sudan, Morocco, Jordan and Egypt.

74 RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C., *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español.* Centre Delás d´estudis per la pau, 2016.

75 On the bombing campaign carried out by the Saudi-led coalition and its effects, see also Mundy, M., *The Strategies of Coalition in the Yemen War: Aerial bombardment and food war* in *World Peace Foundation*, 2018.

ened and the US and British stepped up their drone strike campaigns against ISIS and AQPA. Once, the advances were slow and meagre in proportion to the means deployed: positions were taken at Bab el-Mandeb and progress was made towards Taiz. Already in 2016, control of Marib, which is important for oil production, was obtained[76].

All in all, 2017 proved to be a year of extreme importance. Firstly, because of the spread of a cholera epidemic due to the shortage of drinking water, which led to the consumption of contaminated water, with the resulting consequences. In addition, diarrhoea and dengue fever have spread like wildfire, undoubtedly contributed to by the lack of fuel and minimal infrastructure, including lack of electricity, which prevents adequate shelter. The massive coalition bombardments, as well as the maritime blockade, have also hindered the arrival of humanitarian aid, as the destruction caused to buildings (relevant to hospitals) and communication routes blocks its effective distribution[77]. According to Amnesty International, supported by data from the World Health Organization (WHO) more than 500,000 people are suffering from cholera, with a death toll caused by this disease since its detection in 2016 of almost 2,000 people[78]. Secondly, the beginning of the launching by the houthis of ballistic missiles against "military" targets inside Saudi Arabian territory. As we have seen previously, this is not the first time that the houthi insurgency has not hesitated to operate inside Saudi territory. The difference on this occasion lies in the frequency and in the causes: in the face of the loss of its offensive capability and with the aim of combating Riyadh's overwhelming air superiority. This has prompted the Saudis to launch a cataract of protests against Iran, accused of being behind the financing and support of the houthis, managing to attract international attention and acquiring a partial credibility that has not left Tehran in this respect in a good light[79].

Alongside all this, and of paramount importance when analysing the current state of the Houthi Insurgency and its future prospects, mention should be made of the death of President Saleh in December 2017, following the clash between the houthi forces and his supporters. The reasons for this lie in the increased tensions between the two groups since their unlikely alliance at the beginning of the conflict. Marked by necessity, this alliance has always been uncomfortable for both sides, and has been punctuated by opacity, conflicts and semi-independent diplomatic manoeuvres on the part of each faction[80]. It was one of these operations that ended up blowing up in Saleh's face, and he was unable to successfully complete his latest political ploy. Noting the entrenchment of the conflict and the slow but steady advances of the Coalition, the presence of his son –as it turned out– in the United Arab Emirates offered Saleh the opportunity to play one last card. Knowing that the Emiratis were beginning to

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

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

78 AMNESTY INTERNATIONAL, *op. cit,* p. 464.

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

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

perceive Hadi as an amortised political figure, of whom they were wary given his proximity to the Islamic Islah party, and that the Saudis also harboured doubts, he decided to take advantage of his son's presence in the Emirati capital to try to bring the coalition closer together. To this end, he announced his intention to negotiate with Riyadh, taking advantage of the failure of the Coalition forces' approach to Sana'a, where the President's position was dominant. The reaction of the houthis was not long in coming and, after a fierce armed confrontation in the capital, Saleh was eliminated and his supporters defeated. The consequences were not long in coming: the only effective counterweight to Zaydi power in the areas under their control disappeared, reinforcing their power to almost absolute extremes. Despite this, it was a Pyrrhic victory, given that it led to the defection or abandonment of many of the supporters that the Houthi Insurgency maintained precisely because of its alliance with Saleh, making possible an advance of the positions gained by the Coalition to the point of threatening Zabid by the end of 2018[81].

The peace initiatives do not seem to produce tangible results, beyond a series of more or less irregular truces, broken after a short time by one or other of the contenders[82]. Despite this, a detailed plan for a large-scale prisoner exchange was agreed on 16 February 2020, which was particularly significant after the violent battle of Hudayda. Where there has been progress in terms of normalisation of relations is between forces loyal to the Hadi government and the Southern Transitional Council (STC), in a Saudi Arabia-sponsored agreement for the formation of a joint, parity North-South government and the return of the latter to Aden, from where it had been expelled in January 2018 by southern rebels in a virtual Coup d'état[83]. The Southern Transitional Council was formed as a Southern government independent of both the houthi insurgency and the UAE-backed government of President Hadi, in what has been interpreted as a confrontation between the Saudis and Emiratis over their different political agendas in Yemen –as will be seen later– which does not hide an obvious UAE interest in the territories of South Yemen, while the British-US "drone war" against AQPA and the remnants of ISIS continues[84].

Intervention by foreign powers, war in Syria and hegemony in the Middle East

The conflict in Yemen cannot be separated from the formidable influence exerted on it by the major regional powers vying for hegemony in the Middle East (supported

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

82 *Ibid,* pp. 189-90.

83 As reported by Amnesty International at: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/09/yemen-the-forgotten-war/

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

in turn by the superpowers), nor from the development of other conflicts in the region that are highly defining on the diplomatic chessboard. Alongside the civil war in Iraq and the fight against ISIS, which is now almost completely defeated, the development of the civil war in Syria cannot be disconnected from the war in Yemen, as it has altered and continues to alter the decisions of the intervening foreign powers. Insofar as most of these actors are the same-largely speaking, and to a greater or lesser extent depending on which one-the diplomatic-war map functions as a large network of sensitivities and actions, each of which affects the development of the other conflicts in which they are also immersed. The role played in Yemen, but also in Syria and, by extension, in the struggle for hegemony in the Middle East by Iran, Russia, Turkey, Saudi Arabia, the United Arab Emirates and the United States will be analysed.

Since the beginning of the war in Yemen, Iran's support for the houthi insurgency has gone from covert to little more than overt. The houthis, in the Iranian worldview, are merely another cog in the machinery of patronage of related groups on which Tehran relies to underpin its struggle with the other two regional powers that threaten its status in the Middle East: Ankara and Riyadh. It is obvious that none of these actors has the power or the means to rise as the visible and undisputed leader of the region, something that it is doubtful that the superpowers would tolerate, as became clear after the First Gulf War of 1990 and later with the Invasion of Iraq in 2003, which annulled Saddam Hussein's regime precisely as a regional power capable of standing up to Iran and making Saudi Arabia uneasy[85]. Fully aware of this, Iran has surrounded itself with a number of actors it funds and supports, such as the houthis themselves, Hezbollah in Lebanon, the Palestinian Sunni Hamas or the Shiite militias in Iraq who are engaged in civil war against the Sunni insurgency and ISIS. When it decided to intervene in Syria, its strategic objectives were to prevent the fall of al-Assad from imposing a regime close to or allied with Turkey or Saudi Arabia. Losing this link in the chain would weaken the ayatollahs' republic's presence in Lebanon –and thus its ability to exert pressure on Israel– and, by extension, in the whole of the Mediterranean Levant, a sphere of influence that is indispensable. This has not been unrelated to the projection that Iran has always had of exporting its revolution beyond its borders. Paradoxically, the conflict in Syria is as unrenounceable for Iran as the one in Yemen is for Saudi Arabia. This is evident when it comes to assessing the intensity of its intervention, the leading role of which has fallen to the Islamic Revolutionary Guard, a sort of political police created by Khomeini in 1979 to eliminate opposition to his regime and tie up the Regular Army. Through its own expeditionary corps, the al-Quds special forces, it has played a leading role in the conflict by training the regular Syrian forces and fighting alongside them. Not only that, but they have proceeded to create and train pro-regime militias that have fought alongside Hezbollah, which has become fully involved in the war at the same time as Iran has maintained the flow of arms. This human and economic cost has made it clear that Iran will not accept anything other than the complete victory of

85 PRIETO, M.G. and ESPINOSA, J., *op. cit,* pp. 63-91.

its Syrian ally, which, in view of the development of the war operations, seems more than likely[86].

Its interest in Yemen is undoubtedly minor, though patent, as evidenced by the growing support it has provided to the Houthi Insurgency. Such support is not only due to "ideological" proximity, but fits squarely into the scheme just described. What is more, it can be stated that, as this is a secondary theatre of operations for Iran, it is the virulence of the Saudi intervention-intended to contain any expansionist attempt by Iran, be it real or fictitious-that has attracted the latter to Yemen. After all, the Zaydis represent a branch of Shi'ism different from the one endorsed by Tehran, so it is not out of the question that it could cause them problems if, at some point, they were to establish themselves definitively in power in Yemen. Perhaps for this reason –and because of the intensity of the rest of its adventures in the region, at the forefront of which is Syria– Tehran's actions are kept low profile, especially when compared to those of Riyadh, in an inverse parallelism with respect to the support that the ayatollahs lend to al-Assad. From this point of view, and unlike what is happening with the Syrian conflict, the harsh and overwhelming intervention that Saudi Arabia has carried out in Yemen has generated a significant drain on economic, human and military resources in the face of an uncertain prospect of victory. This has considerably weakened the position of the Riyadh government which, bogged down in the development of military operations, cannot afford to give up the intervention itself, as this would ostensibly weaken its position vis-à-vis Iran. The latter, given the present state of affairs, should only limit itself to providing the houthis with enough support to avoid being crushed by Coalition forces, ensuring the prolongation of a war that drains Saudi resources further and further and increases the divergence of diplomatic agendas between them and the United Arab Emirates[87].

Russia's intervention is even lower-profile and has refrained from acting directly on the scene, although it did invite Saleh to set up a military base on Yemeni territory. Russia's role has not been disconnected from support for its strategic ally in the region, Iran[88]. Despite this, the role Russia is currently playing in the Middle East is much more complex than might be imagined and is closely related to endogenous causes. It should be remembered that, having overcome the turbulence caused by the collapse of the Soviet Union, Russian diplomacy opened up to the Western world and did not object to the political imperatives of Washington and the main European powers. This was only altered following the enlargement of NATO in 1997, which expanded eastwards by incorporating Poland, Hungary and the Czech Republic. Even during Putin's government, the "War on Terrorism" promoted by the United States was resolutely supported and hardly any objections were raised against the intervention in

86 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, pp. 44-5

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

88 *Ibid,* p. 187.

Iraq in 2003. In this context, Russian diplomacy expected the US (and "Western" diplomacy by extension) not to interfere in the post-Soviet conflicts that emerged in Georgia, Kyrgyzstan and Ukraine. Relations worsened after the Russian intervention in Ukraine in 2014, which enervated NATO members in Eastern Europe, to improve slightly and stabilize after Donald Trump's accession to the White House. Russia's support for his candidacy is not unrelated to the Syrian conflict or the power play in the Middle East,[89], knowing in Moscow that the new president has a marked *isolationist* profile, averse to military interventions on the ground and to adventures in the region.[90].

What are Russia's objectives in the Middle East? The Russian government's decision in 2015 to leave what had traditionally been considered its sphere of influence following the demise of the Soviet Union –the post-Soviet space in the Eurasian framework– has materialised, principally, in the military intervention in Syria in support of al-Assad. In what has been yet another display by Russia to take its natural place as the heir power to both the former Russian Empire and the extinct USSR[91]. This was not merely a diplomatic or economic action, but a full military deployment by land, air and sea. Unlike what happened in Afghanistan, the human cost has been mitigated by the use of private contractors to carry out certain operations, thus avoiding the discontent of its own population. Two immediate objectives can be glimpsed in this campaign: 1) to obtain diplomatic recognition in the area in the absence of a clear strategy from the United States and the other Western powers (an objective that has subsequently been revalued in contrast to the "emotional and erratic" leadership offered by the current Trump administration), and 2) to test the successes of the new military reform that has been implemented. However, owing to the new role played by Moscow and its firm commitment to the permanence of al-Assad in power, its responsibility in the reconstruction of Syria after the end of the conflict is unavoidable, something that will have to be faced by an economy that does not exactly show the best figures and is based almost exclusively on the export of hydrocarbons and raw materials. Even bearing this in mind, Russia's main objective in the Middle East is probably none other than to become a major player and arbiter in the important decisions to be taken. The support given to the Syrian regime is just another piece in a regional chessboard, which includes being a buffer to the escalating tensions between Iran and Iraq, as well as playing a calculated risk game with Turkey and its conflict with the Kurds, given Moscow's repeated overtures to the Kurds on more than one occasion[92].

89 NIETO, M. I., *Las relaciones Estados Unidos-Rusia en la era Trump* in *Revista UNISCI, No. 48,* 2018, pp. 93-103 and 113-5.

90 TAIBO, C., *Historia de la Unión Soviética. De la revolución bolchevique a Gorbachov*, 2017, pp. 400-5.

91 FERNÁNDEZ RIQUELME, S., *Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal* in *La Razón Histórica, nº25, 2014 [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social,* pp. 145-8.

92 SUCHKOV, M.A., *La intervención rusa en Siria* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, pp. 52-6.

In Yemen, while Russia initially criticised the Coalition's actions while drawing attention to the humanitarian crisis, it later changed its position. While it is true that it abstained from voting in the UN on resolutions declaring an arms embargo on the Huthi insurgency, it is no less true that in 2017 it accepted Hadi's ambassador after previously rejecting him, possibly because of Moscow's offers to establish a military base on its territory.[93]. It may be deduced from this that Russia aims, on the one hand, to shore up the position of its ally Iran on the stage without altering its relations with Saudi Arabia, especially as regards the military and oil agreements between the two powers. And, on the other hand, to set itself up as an arbiter to be taken into account in the resolution of the conflict by carving out a profile of an "impartial third party", fundamentally concerned with resolving the humanitarian crisis and drawing attention to the consequences caused by the Coalition's intervention, especially those stemming from the naval blockade and indiscriminate bombing. The consolidation of the contacts and relations opened up following its intervention in the relevant events in the Middle East place Moscow in the position of presenting itself as an "uncontaminated" guarantor of the peace agreements. If this were the case, its influence would not go unnoticed by the rest of the actors, larger or smaller, who would later have to operate successfully in the region[94].

Another actor vying for hegemony in the Middle East is Turkey. Although it does not have direct intervention in Yemen, its role in the region is far-reaching enough to condition the conduct of the rest of the powers, something to which the Yemeni conflict has been no stranger. Since the integration into the European Union was definitively ruled out, Ankara turned its eyes to the territories of the former Ottoman Empire, with the purpose of recovering its ascendancy over this space[95]. It could not, however, have chosen the right moment for its intervention, as the outbreak of the Arab Spring blew up almost the entire network of power and relations in the region, opening up a window of opportunity that the Turkish regime wanted to take advantage of.

Its particular model of "liberal Islamism" was perceived as a formula that could be transplanted with greater or lesser variations to countries where the revolution was expected to bring about a substantial change in the political model[96]. It should be borne in mind that these "springs" mainly affected republican states of Nasserist import or secular socialist nationalists such as that embodied by the Baath party in Syria, leaving the theocratic monarchies of the Persian Gulf untouched. Those authoritarian

93 MEDINA GUTIÉRREZ, F., *op. cit,* p. 105.

94 SEREBROV, S., *Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios* in *Russian International Affairs Council, No. 14, October 2017,* 2017, pp. 6-7.

95 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, p. 48.

96 See ALBENTOSA VIDAL, J.A., *Turquía: autoritarismo, islamismo y 'neo-otomanismo'.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2017.

republics were not very far from the socialising authoritarian republicanism embodied by Kemalism, which is why the Turkish model could be a feasible replacement for the dictatorships that were now compromised. Despite the support of the United States in this adventure, and the definitive diplomatic alignment of Ankara with NATO (remember, despite being a member, Turkish governments had been very careful about foreign interventions and were concerned about forging a profile of a "friendly third party"), the Turkish intervention in the Libyan Civil War in 2011 did not result in the expected results, hardly tangible, but with a significant loss of credibility within the Arab world, which short-circuited the entire network of contacts supported by that apparently impartial profile built up over so many years. As if that were not enough, it has had to deal diplomatically with Qatar, an important Western ally and a not inconsiderable rival in the political area of the "capitalist Islamism" that Ankara wanted to export[97]. Its diplomatic games took the initiative away from Turkey and relegated it to the background in a strategy, perhaps, not clearly weighed[98].

In Syria, Turkish President Erdogan's main priority has been to neutralise any attempt to create an independent Kurdish state in the north of the country. If he had initially cherished the possibility of the fall of al-Assad and his replacement by a Sunni Arab regime close to the Muslim Brotherhood –which Turkey supports– the Iranian and Russian intervention in his support soon made him discard this objective. In turn, US support for the Kurdish forces has led the Turks to make a diplomatic shift towards rapprochement with Moscow, once the incident caused by the downing of the Russian plane in 2015 has been overcome. With its acquiescence, Ankara has been able to carry out various operations in Syria against the Kurds (which have more often than not involved ethnic cleansing) and against ISIS, while at the same time maintaining its internal confrontation with the Kurdistan Workers' Party (PKK), which is waging a guerrilla war in Turkish Kurdistan against the government[99]. The pressure, however, that the Turks are exerting in the Middle East has led both Iran and Saudi Arabia to press harder in their respective key conflicts, including Yemen, further increasing Saudi determination for victory in this arena. Although Ankara's immediate objectives have remained limited and the diplomatic gains of its intervention in Sira have yet to be quantified, there can be no doubt that it has made a strong impact on the Middle East theatre, acquiring considerable diplomatic weight which, although not evident in the conflicts in which it does not intervene –such as Yemen– is decisive when it comes to altering the behaviour of other regional powers and even superpowers, in a delicate balance that pivots on three main axes against the backdrop of the Kurdish conflict: the struggle for a sphere of influence, the rapprochement with Moscow and its membership of NATO.

97 Véase FERNÁNDEZ, L., *El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?* In *Revista UNISCI, Nº 9,* 2005.

98 VEIGA, F., *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa,* 2019, pp. 575-7.

99 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, pp. 48-9.

But Saudi Arabia and the United Arab Emirates have certainly played the most important interventionist role. Their interest in conflict has already been largely unpacked throughout this study. Nevertheless, it is imperative to dwell on it, if only to clarify any obscure points that may have remained, given the capital importance that both actors are playing in Yemen at the moment. The escalation of Saudi intervention has been linked to the rise of Mohamed Bin Salman, heir to the throne and Minister of Defence. His geostrategic vision is to make Saudi Arabia a great power beyond the regional sphere, as a key between Europe, Africa and Asia. As well as promoting itself as an investment power, Riyadh intends to do the same in the military field in order to put a stop to the extension of Iranian influence, which is evident in Lebanon, Syria and Iraq[100]. This is within a worldview rooted in Saudi Arabia's self-assumed role as leader and protector of the Sunni world. Consistent with this, the hostility between Wahhabi Salafism and Shi'ism is absolutely manifest. And there is still more: the chronic fear on the part of the Riyadh government of an uprising by the Shia minority concentrated in the east of the country, in the territories with the largest oil reserves and dangerously close to the maritime borders with Tehran. The Saudis have developed a kind of Iranian obsession that has endowed their foreign policy with a momentum it has hitherto lacked, a sign of which was the crude intervention in their satellite Bahrain in 2011 to crush the Shiite revolts that erupted in their territory. Given that the bulk of the intervention in Yemen, which has revealed major shortcomings in terms of military manpower, the action of the Saudis and Emiratis in Syria has been little more than testimonial. Beyond air strikes against ISIS mainly in 2014 and logistical and financial support to the Free Syrian Army and various anti-government rebel groups, these two actors have been able to do little to influence a conflict that, at least since 2015 with the Russian intervention, began to swing in favour of al-Assad. With Sunni rebel groups divided and without a unified coherence in their action, the practical results of this intervention have not had very positive consequences. The most that Riyadh and Abu Dhabi can hope for is to play a supporting role for the rebels at a hypothetical negotiating table, should it come to pass[101].

Although in Yemen the initial stages of the war were intended to be an indirect intervention in support rather than the execution of military operations on the ground, the course of the war pointed almost from the outset to an escalation that has not hesitated to be christened a veritable "Saudi Vietnam", although it bears more resemblance to the intervention of Nasserist Egypt precisely in Yemen during the 1962 conflict. However, one of the immediate objectives of the operation –control of the banks of Bad el Mandeb– appears to have been achieved. This is at the cost of an international discredit in humanitarian matters that NGOs operating in Yemen have not failed to point out. As is clear, Bin Salman's rise to power seems to depend on how things go in Yemen and his ability to hold together the Coalition fighting the houth-

100 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 166-7.

101 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, p. 48.

is[102]. And not everything is easy in their midst. As has been pointed out, the United Arab Emirates, headed by Mohammed Ben Zayen, heir to the kingdom and, like his Saudi counterpart, defence minister, does not share all the objectives of Bin Salman's geostrategic agenda. Its actions are driven by a much greater concern than those of the Saudis regarding jihadism and the need to combat them effectively, although it has actively supported the intervention in Yemen as a member of the Coalition with troops on the ground and bombing raids within the Coalition. The one that has been a major headache for Riyadh is Qatar, which, as has already been discussed, maintains an autonomous diplomatic roadmap, setting itself up as a *cold war* pole *within the cold war* being waged in the Middle East. Like the other members of the Gulf Cooperation Council, it intervened in Yemen as a member of the Coalition despite its good relations with Iran, derived from the common exploitation of the South Pars-North Dome natural gas field. But in 2017, Saudi Arabia and its allies –including the Hadi government– severed relations with Qatar, being expelled from the Coalition and forcing the Islah party to renounce its ties with the Muslim Brotherhood, which is known to be supported by Doha[103].

As the war in Yemen has intensified, Bin Salman has spared no effort in eliminating domestic opposition to his rise, which has increased as a result of the conflict's entrenchment, the high cost to Saudi coffers and fears of further escalation with Iran. The launching of a missile against Riyadh itself has alarmed important sectors of the country's political elite, weakening to some degree the position of the heir to the throne. In addition, scandals such as the failed forced resignation of Saudi-born Lebanese Prime Minister Saad Hariri and the assassination of opposition journalist Yamal Khashogyi in the Saudi Consulate in Turkey have blown up in the crown prince's face. This has left it no choice but to bet even more heavily on the defeat of the houthis in Yemen, causing a relaxation in its operations against jihadist terrorism (which is not the case of the UAE) in the face of the irritation of the United States. It may be concluded, in short, that Bin Salman's future is linked, for better or worse, to that of the war in Yemen, on the outcome of which his permanence or not in power will depend to a large extent[104].

The United States has been, by far, the most erratic and inconcrete actor of all those who have come together. Since the failed post-9/11 military interventions in Afghanistan and Iraq, Washington has reduced its willingness to send troops, preferring a model of indirect intervention through funding, troop and militia training and logistical support, which took shape under the Obama Administration. With the unipolarity that took shape in the early post-Cold War years broken,[105] the Americans have had

102 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 166-8.

103 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 174-6.

104 *Ibid,* pp. 183-4.

105 ASTORGA GONZÁLEZ, L.F., *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2012.

to come to terms with the fact that the extension of their sphere of influence in this scenario is encountering impetuous actors and is becoming increasingly problematic. Proof of which has been the persistence of the al-Assad regime in Syria thanks to the support of Iran and Russia, despite Washington's initial interest in overthrowing him. The emergence of ISIS reordered its strategic priorities, concentrating from then until today on its elimination[106].

This quasi-exclusive focus on combating jihadist terrorism has seen its particular facet in Yemen for, although the United States has signed a military contract worth $110 billion with Saudi Arabia and supports the Coalition, its intervention has been limited to the contours of the "Drone War" waged in the country during Saleh's rule and since before full open hostilities began in 2015. The Americans seem to have been preoccupied with waging their war on terrorism through drone strikes and targeted assassinations by the Joint Special Operations Command (JSOC) and the CIA, which –since its inception– has been diverted from its purpose as an intelligence agency to carry out attacks against pre-assigned political-military targets in other states[107]. The Persian Gulf monarchies support these operations in exchange for arms and training from Washington, a fact that has generated an arms race in the region between these countries. What is undeniable is that the United States is immersed in a climate of strategic withdrawal in this theatre of operations, whether or not it actually materialises. The acquisition of self-sufficiency in fossil fuels, of which it is an exporter, does not make the option of a progressive abandonment of Washington's military presence in the Middle East far-fetched, while ensuring that it does not renounce this sphere of influence through a military ally-Israel-and a political ally-Saudi Arabia and the oil monarchies of the Persian Gulf-while shifting its diplomatic ambitions towards Southeast Asia, where the world economic axis is progressively shifting. The consequences of this are difficult to quantify, but it is safe to assume that it would open the door for another superpower to make its presence felt in the region, such as China, whose economic ambitions on the scene are clear[108].

Although the European Union as such has been virtually absent from the conflict in Yemen, this has not been the tone for some of the powers that make up or were then part of it, such as France and the United Kingdom. The main hope of most countries regarding the conflicts in the Middle East is that they will end as soon as possible, regardless of the outcome, so that the huge numbers of refugees who have poured over Europe's borders trying to flee the horrors of war can return[109]. However, France

106 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, p. 50.

107 VEIGA, F *et al, op. cit,* pp.252-5.

108 FOJÓN, E., *La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana* in *Real Instituto Elcano,* 2019, pp. 5-7.

109 JORDÁN ENAMORADO, J., *Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio* in *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018, p. 50.

aims to become another important player in the region by strengthening political and economic ties with the United Arab Emirates and by making diplomatic moves with Bin Salman to reduce the repercussions of the international scandals in which Riyadh has recently been embroiled[110].

Conclusions

Yemen has become a forgotten and heavily internationalised war, generating one of the biggest humanitarian crises facing the world right now. This is not really a new conflict, but rather a continuation of previous conflicts, to the causes of which new ones have been added and which have led to the outbreak of hostilities. What is truly novel is its scope, an assessment that should be made not so much in terms of its impact on the international agenda or that of the major powers, but in relation to the backdrop of the *proxy war* in search of hegemony in the Middle East between Saudi Arabia and Iran, and the phenomenon of an insurgency such as the houthi, which is based on a tribal conception, decentralised and without defined objectives, and is capable of *going* beyond the phase of mere insurgency, gaining support that goes beyond the characteristics that give the movement its identity and generating a minimally coherent state structure that allows it to administer a territory and present itself as an organisational alternative to the government against which it has revolted. All the more so if we consider the fact that this is a group with a relatively minor or modest scope compared to the Jihadist groups, which are well-oiled by their *millenarian* approaches, propaganda and the alliances they may form with their peers. It should not be overlooked that Iran's external support and the alliance with Saleh's pro-Saleh military forces, not to mention the inability of President Hadi's government to manage-and unite-are undoubtedly important elements without which this situation would change considerably. But it is important to note that even under the relentless campaign unleashed by Saudi Arabia and its allies, the houthis have managed to maintain most of the territory conquered during the first offensives, which shows the wisdom of certain tactics employed by the group in the context in which it is forced to operate.

As of today, the conflict continues to stall despite the UN's efforts. The attention of the powers, large and medium-sized, does not hide the fact that this is a secondary scenario compared to Iraq, Syria or Libya, which is why there is no excessive concern to end the war. As Amnesty International noted in its *2017/2018 Report* on the State of the World's Human Rights[111], the conflict is notable for particular cruelty exercised by all parties involved in the fighting, including the use of child soldiers. As similar conflicts with multiple interests in them are developing, it does not appear that the resolution of this one is close. At least, as long as the interest on the part of other states is not

110 SARTO FERRERUELA, A., *op. cit,* pp. 185-7.

111 Amnesty International, *Report 2017/2018. The State of the World's Human Rights.*, 2018, pp. 463-7.

low enough to let any side prevail over the others sooner or later, nor high enough to hasten the end of military operations. Given the disparate nature of the groups and interests involved, the exhaustion of the main factions that are best organised militarily does not guarantee that the situation prior to the outbreak of hostilities can be restored, let alone safeguarding the territorial integrity of Yemen as a whole within the same pre-war limits.

With an entrenched conflict that does not seem to be able to find a possible conclusion in the short term, it certainly serves to reflect on whether the interventions of foreign powers in matters of this nature, under the announced purpose of stabilising the region, attempting to reduce negative externalities and combating Jihadism, only serve to prolong these struggles indefinitely. Perhaps it would be more advisable to let the internal affairs of each state take their own course, and to concentrate on the fight against jihadist groups and on protecting the civilian population from the effects of military interventions, insurgencies or counter-insurgency operations.

Bibliographic references

Bibliography

AGUIRRE, M., *Yemen. Un viaje a la Arabia profunda en tiempos turbulentos,* 2006.

ALBENTOSA VIDAL, J.A., *Turquía: autoritarismo, islamismo y «neo-otomanismo».* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL, *Report 2017/2018. The State of the World's Human Rights*, 2018, available at: https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/6700/2018/es/?gclid=EAIaIQobChMIiMD-toW56AIVA9TeCh2BMAbPEAAYASAAEgISQ_D_BwE

ASTORGA González, L.F., *El tablero mundial: en transición hacia el multipolarismo.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2012.

AVILÉS FARRÉ, J., *El movimiento Huthi del Yemen. Un actor crucial en un conflicto peligroso* en *Colección: grupos extremistas de ideología radical y carácter violento.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015.

BENRAAD, M., «El conflicto sirio. La persistencia de un régimen». *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018.

BERENGUER HERNÁNDEZ, FRANCISCO J., *Yemen, el extremo sur del creciente chií.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015.

BLÉCUA, R., *Una revolución en la revolución: los Houthi y las nuevas relaciones de poder en Yemen.* Real Instituto Elcano, 2015.

CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA. GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL., «Yemen». *Serie Conflictos 2/2015,* 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES., *Actores y prospectiva del conflicto en Yemen: insurgencia chiíta en el norte y movimiento secesionista en el sur*, 2015.

ECHEVERRÍA JESÚS, C., «Ansar al Sharía (AAS) y otros grupos yihadistas salafistas actuando en la cirenaica y su creciente tensión con el Estado Islámico (EI)». *Grupos militantes de ideología radical y carácter violento. Región: "mena" y Asia central.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2015.

ESCOBAR STEMMANN, J.J., «Irak tras la caída del Daesh», *Strategy Paper 196. Oriente medio tras el Califato.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018.

FERNÁNDEZ, L., «El desarrollo del islamismo político en Turquía: ¿un modelo de democracia o un obstáculo para la adhesión a la Unión Europea?», Revista *UNISCI, Nº 9,* 2005.

FERNÁNDEZ RIQUELME, S., «Rusia como imperio. Análisis histórico y doctrinal», *La Razón Histórica, nº25, 2014 [128-148], ISSN 1989-2659. Instituto de Política social.*

FERREIRO GALGUERA, J., *La Primavera árabe: balance, cinco años después*, 2017.

FOJÓN, E., «La retirada estadounidense de Siria: una guerra no tan lejana». *Real Instituto Elcano*, 2019.

GARCÍA GUIDO, M., «Los dilemas organizativos de los movimientos insurgentes», *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, *nº 115,* 2013.

HAMAD ZAHORENO, L., «Los movimientos antigubernamentales en Yemen: ¿La revolución frustrada?», *Relaciones Internacionales, nº18*, 2011.

HAMAD ZAHORENO, L., «El fenómeno tribal en Yemen: sustrato histórico del poder de las tribus», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, nº2,* 2007.

SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IEEE), *Strategy Paper 180. Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional,* 2016.

IGUALADA TOLOSA, C., *Guerra Civil en Yemen: actores y crisis humanitaria*. Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2017.

JORDÁN ENAMORADO, J., «El terrorismo global una década después del 11 – S», *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2011.

JORDÁN ENAMORADO, J., «Estrategia e intervención de las potencias extranjeras en el conflicto sirio». *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018.

MEDINA GUTIÉRREZ, F., «Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria». *OASIS, 27, 91-111,* 2018.

MUNDY, M., "The Strategies of Coalition in the Yemen War: Aerial bombardment and food war". *World Peace Foundation,* 2018.

NIETO, M. I., «Las relaciones Estados Unidos-Rusia en la era Trump», *Revista UNISCI, Nº 48,* 2018.

PEÑAS MORA, J., «El declinar del panarabismo». *Boletín de Información, nº 234.* Spanish Ministry of Defence, 1994.

PONCE, A., *Yemen: una historia de violencia.* El Orden Mundial en el siglo XXI, 2016, available at: http://elordenmundial.com/2016/03/18/yemen-una-historia-de-violencia/

PONTIJAS CALDERÓN, J.L., *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare).* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2020.

PRIESTLAND, D., *Bandera Roja. Historia política y cultural del comunismo,* 2010.

PRIETO, M.G, and ESPINOSA, J., *La semilla del odio. De la invasión de Irak al surgimiento del Isis,* 2017.

RIU, A., RUIZ, A., FONT, T., SIMARRO, C., *Arabia Saudí y los bombardeos en el Yemen. La responsabilidad del Estado Español.* Centre Delás d´estudis per la pau, 2016.

ROGAN, E., *La caída de los otomanos. La Gran Guerra en Oriente Próximo,* 2015.

SARTO FERRERUELA, A., «Yemen: un conflicto sin final», *Strategy Paper 196. Oriente medio tras el Califato.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018.

SEREBROV, S., "Yemen Crisis: Causes, Threats and Resolution Scenarios". *Russian International Affairs Council, No. 14, October 2017,* 2017.

SUCHKOV, M.A., «La intervención rusa en Siria». *Desperta Ferro. Contemporánea. Nº 29,* 2018.

SHARP, J.M., "Yemen: Civil War and Regional Intervention". *Congressional Research Service. 7-5700. www.crs.gov. R43960,* 2018.

TAIBO, C., *Historia de la Unión Soviética. De la revolución bolchevique a Gorbachov,* 2017.

VEGA FERNÁNDEZ, E (COORD.)., *Yemen. Situación actual y perspectivas de futuro,* 2010.

VEIGA, F, HAMAD ZAHONERO, L Y GUTIÉRREZ DE TERÁN, I., *Yemen, La clave olvidada del mundo árabe. 1911-2011,* 2014.

VEIGA, F., *El turco. Diez siglos a las puertas de Europa,* 2019.

VELASCO MARTÍNEZ, L., «Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿consenso o disenso? El ejemplo del servicio militar.» *Research Paper 24/2018.* Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE), 2018.

VV.AA., *La Agencia EFE en el Golfo. La guerra en directo,* 1991.

Websites

AMNESTY INTERNATIONAL https://www.en.amnesty.org/

WORLD BANK https://www.worldbank.org/

EL ORDEN MUNDIAL (EOM). https://elordenmundial.com/

Documentaries

AL AHMAD, S., *The Rise of the Houthis*, 2015.

Submited: April 02, 2020.
Accepted: September 09, 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Alfonso J. Iglesias Velasco
Professor of Public International Law at the Autonomous University of Madrid.

E-mail: alfonso.iglesias@uam.es

Raquel Jorge Ricart
Fulbright Fellow at the Elliott School of International Affairs, George Washington University. Master in Security Policies.

E-mail: raqueljorgericart@hotmail.com

The principle of coherence in the European Union's Defence Industrial Policy

Abstract

Achieving a coordinated defence industrial policy for the European Union Member States is essential to the goal of articulating a genuine Common Security and Defence Policy (CSDP). In recent years an institutional and financial system has been developed to implement this industrial policy under the framework of the Permanent Structured Cooperation on Security and Defence (PESCO) of December 2017. However, this development must preserve the principle of coherence, which has usually been regarded as one of the mainstays of the European Union's efforts in its functional integration process. This doctrinal contribution aims to provide clarity to the efforts made to establish the foundations of a truly European defence industry, as well as new windows of opportunity for the Spanish case.

Keywords

European Union, defence industry, Common Security and Defence Policy, Permanent Structured Cooperation, principle of coherence.

To quote this article:

IGLESIAS VELASCO, A.J. and JORGE RICART R. "The principle of coherence in the European Union's Defence Industrial Policy". *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*. 2020, no. 16, pp. **399-460.**

Introduction

The European Union's (EU) Common Security and Defence Policy has made rapid progress in recent years and cooperation and convergence between national industries, both military and civilian, is crucial in this respect.

This article explains the development experienced by the aforementioned EU Policy, both in the framework of the successive treaties and the bodies and initiatives which have emerged in recent years, and in the context of the articulation of common projects aimed at coordinating the industries of the Member States, with special reference to Spain.

Indeed, the progressive consolidation of a defence industrial policy that serves to guarantee the European Union's operability and coordination between its participating countries has required a long period of time and has required overcoming many obstacles aimed at preserving national sovereignties and their freedom of action. But the evidence that we are now facing global challenges that affect all European partners (terrorism, transnational crime, mass immigration and illegal trafficking in human beings, armed conflicts on the periphery, cyber-attacks, etc.) has finally convinced national leaders of the need to step up industrial cooperation within the common framework of a coherent and effective security and defence policy.

As we shall see, the principle of coherence – in this case, under the framework of defence industrial policy – is configured as an informing and interpreting canon of the policies, actions, legal acts and decision-making processes of the institutions of the European Union and its Member States (Art. 13.1 TEU)[1]. Thus, the principle of coherence underpins and articulates the essential harmonisation between Community and national systems in very different areas, such as in the context of the defence industry. In particular, the current Treaty of Lisbon emphasises the need to maintain coherence between the different areas of the EU's external action and between these and its other policies, with the Council and the Commission being mandated to cooperate to ensure such coherence, with the assistance of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy (Art. 21 TEU *in fine*)[2].

1 Thus, for example, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy "shall ensure the consistency of external action" (Art.18.4 TEU).

2 Bibliographical contributions have been constant in recent decades: see, for example, MISSIROLI, A (ed.) *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*, Paris, Institute for Security Studies-UEO, 2001; idem, "European Security Policy: The Challenge of Coherence". *European Foreign Affairs Review.* 2001, vol. 6, no. 2, pp.177-196; GAUTIER, P. "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union". *European Law Journal.* 2004, vol. 10, no. 1, pp.23-41; REYNAERT, V. "European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence". *The Hague Journal of Diplomacy.* 2012, vol. 7, no. 2, pp.207-226; and GEBHARDT, C. "The Problem of Coherence in the European Union's International Relations" in Ch. HILL, M. SMITH and S. VANHOONACKER (eds.). *International Relations and the European Union*. 3rd ed., Oxford, Oxford University Press, 2017,

The objective of this work is twofold: on the one hand, to certify whether the process has maintained the required level of coherence that was solemnly expressed in the treaties and public declarations of the EU authorities; and, on the other hand, to offer the reader an overview of both the progress made in the Union's industrial defence policy, with its strengths and weaknesses, and the opportunities present for Spanish companies and projects in this sector.

Preliminary considerations on the principle of coherence

Consistency can be considered a structural, systemic and generally applicable principle of the European Union (as a self-imposed rule of behaviour), and as such is enshrined in Article 7 of its Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU):

> "The Union shall ensure consistency between its different policies and activities, taking all its objectives into account and observing the principle of conferral of powers".

Although this research work will be limited to studying this principle in the context of the Union's external action, and more specifically its defence industrial policy. It can be said that the aspiration to coherence (referred to as 'consistency' in the EU Treaties) is common to the various areas of the European Union's international activity. The logic behind this endeavour is explained by the *ad extra* objective of having the EU speak with an identity of its own in the international community.

But coherence is also a necessity *ad intra* if we take into account the special structural and competence complexity of the EU: although the Treaty of Lisbon formally abolished the three-pillar structure, competences and decision-making processes still differ in the various fields of the Union's external action, and have to be coordinated with its Member States[3]. In this sense, the methods employed since the Treaty of Lisbon have gone beyond mere intergovernmental coordination, which can be seen both in material areas such as sanctions and crisis management and in structural areas with the consolidation of bodies similar to national foreign

pp.123-142. In particular, the principle of coherence has been particularly discussed in the field of development policy: AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*, Cerdanyola del Vallés, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2004; CARBONE, M. "Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development". *European Integration*. 2008, vol. 30, no. 3, pp.323-342; CHICHARRO, A. "Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea". *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, no. 1, pp.4-25; AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*, Barcelona, CIDOB, 2018.

3 ENGBRINK, S.D. "The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders." *Legal Issues of Economic Integration*. 2017, vol. 44, no. 1, pp.5-48; and PORTELA, C. and RAUBE, K. "The EU Polity and Foreign Policy Coherence." *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, no. 1, pp.3-20.

ministries - the aforementioned High Representative and a European External Action Service[4].

When defining the term coherence in law, it can be understood as the absence of contradictions -in the negative sense- and also as the need to coordinate actions -in the positive sense- here with the aim of coordinating the EU's external activities to ensure that it expresses itself with a single voice[5]. Thus, the principle of coherence is configured in this framework as:

> "Co-ordinated, coherent behaviour based on agreement among the Union and its member states where comparable and compatible methods are used in pursuit of a single objective and result in an uncontradictory (foreign) policy"[6].

Several authors have also identified three types of coherence that operate at different levels: horizontal, vertical and institutional[7]. On the one hand, horizontal coherence means that the various policies undertaken by the EU -with different objectives- must be consistent with each other, particularly when they have external implications; vertical coherence means that the Member States' national policies must be compatible with those agreed by the EU; and institutional coherence means that the two sets of institutions, bodies and procedures (one Community and one intergovernmental) with which the EU has been managing its external relations must act in a coordinated manner.

Following Nuttall, the debate on the issue of coherence is based on three erroneous assumptions[8]: firstly, coherence is seen as a single concept, when it is the nexus of different problems with solutions that are not always compatible; secondly, coherence

4 *Ibīdem.*

5 TIETJE, C. "The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy." *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp.212-217; S. DUKE. *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999, p.3; HERTOG, L. and STROB, S. "Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term." *European Foreign Affairs Review.* 2013, vol. 18, no. 3, pp. 373-388; and ESTRADA CAÑAMARES, M. "'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations", in M. CREMONA (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, Hart, 2018, pp. 252-253.

6 KRENZLER, H-G. and SCHNEIDER, H., "The Question of Consistency" in E. REGELSBERGER, P. DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT and W. WESSELS (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, p.134.

7 See NUTTALL, S. "Coherence and Consistency", in Ch. HILL and M. SMITH (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.92 et seq.; and GAUTIER, P. "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union". *European Law Journal*. 2004, vol. 10, no. 1, pp.23-41; KRENZLER, H-G. and SCHNEIDER, H., *cit.*, 1997, pp.133-151; and TIETJE, C., *cit.*, 1997, pp.224-233.

8 NUTTALL, S. "Coherence and Consistency" in Ch. HILL and M. SMITH (eds.), *International Relations and the European Union.* Oxford, Oxford University Press, 2005, p.92.

is always seen as a positive value, even though it can be positive to maintain the distinction between two different types of foreign policy, one more similar to classical diplomacy and the other more "structural" and economic-commercial, more specific to the EU; thirdly, foreign policy considerations are often given preference if coherence problems arise, when it may be that giving priority to national approaches can lead to a more democratic solution.

The need for coherence became more acute as the institutional and organisational structure of the European Union grew. The complication is greater because we are dealing with an international organisation (not a state with a closed and unique decision-making process and precise dispute settlement mechanisms). Within the EU, the decision-making process is external, developing and reflecting different perspectives on the governance of the EU itself. This is why the search for coherence in its policies – and particularly in its external action – has become an obsession[9].

The development of the European Union's Defence Policy

It is well known that the European Communities emerged as a joint project to overcome previous warfare between neighbouring countries. Despite the abortive initiative of the European Defence Community in 1954, decades later the end of the Cold War and the Balkan War made Europeans aware of the need for progress in security and defence.

Until the Maastricht Treaty of 1992, the conventional background to the Common Foreign and Security Policy (CFSP) was European Political Cooperation (EPC), an intergovernmental cooperation procedure institutionalised by the Single European Act of 1986 -SEA- (Section III, Art. 30)[10], but whose origin dates back to the Conference of Heads of State and Government of December 1969, where foreign ministers

9 Up to 16 clauses in the current Treaties refer to the concept of consistency, See ESTRADA CAÑAMARES, M. *cit.* , 2018, p.244 et seq. For example, the European Security Strategy (2003) devoted a whole heading to this need to be more coherent: "The European Union has made progress towards a coherent foreign policy and effective crisis management... But if we are to make a contribution that matches our potential, we must be more active, more coherent and increase our capabilities... The key to the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy is that together we are stronger... The current challenge is to bring together the various instruments and capabilities: European assistance programmes and the European Development Fund, Member States' military and civilian capabilities and other instruments... It is essential for the fight against both terrorism and organised crime to improve coordination between external action and policies in the field of Justice and Home Affairs... Greater coherence is needed not only between the Union's instruments but also in the external actions of each Member State... Coherent policies are also needed at regional level, particularly when dealing with conflicts."

10 The Single European Act was signed by all the Community States in February 1986 and entered into force on 1 July 1987 (OJ L 169 of 29 June 1987).

were asked to submit a report on cooperation in foreign policy[11], which was presented and approved in Luxembourg in 1970[12]. Within the structure of European Political Cooperation, the main body was the meetings of the Ministers of Foreign Affairs, and from there a set of bodies was institutionalised, such as the Political Committee, an EPC Secretariat, and a "Network of European Correspondents" (COREU), made up of officials from the national foreign ministries.

During these years, the concept of coherence in European foreign policy began to develop, appearing officially for the first time at the Paris Summit in December 1974[13], and was already developed in the Single European Act, which indicated the following:

> "The external policies of the European Community and the policies agreed within European Political Cooperation must be consistent.
>
> The Presidency and the Commission, each in accordance with its own powers, will have the particular task of ensuring that such consistency is sought and maintained"[14].

It was the first time that a Community treaty established the obligation of coherence in EU foreign policy (between EU policies and the EPC), and also gave the Presidency and the Commission responsibility for ensuring that it was complied with.

In the Single Act's European Political Cooperation, the question of security was conceived as a way of contributing to the "development of a European foreign policy

11 "Final Communiqué of the 1969 Hague Conference", *Bulletin of the European Communities*, 1970, no. 1, pp.12-17.

12 "Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification (Luxembourg Report) 1970", *Bulletin of the European Communities*, 1970, no. 11, pp.9-15. Years later, the 1973 Copenhagen "Second Report on European Political Cooperation in Foreign Policy" (Bulletin of the European Communities, 1973, No. 9, pp.14-21) articulated its structure, defined its common lines and implemented a concerted diplomacy. See MARIÑO MENÉNDEZ, F. "El sistema de Cooperación Política Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, no. 2, pp.607-631; DE SOLA DOMINGO, M. "La Cooperación Política Europea". *Anuario del Centro de la UNED*. 1985, vol.2, pp.49-62.

13 The Conference of the Heads of State and Government of the EEC countries -Paris Summit- in its General Declaration of 10 December 1974 stated:

"2. Recognising the need for a global approach to the internal problems posed by the construction of Europe, and to those with which Europe is confronted externally, the Heads of Government consider it appropriate to ensure the development and overall consistency of the Communities' activities and the work of political cooperation....

3....With a view to ensuring the consistency of Community activities and the continuity of work, the Ministers for Foreign Affairs, meeting within the Council of the Community, will act as promoters and coordinators...

14 Article 30.5 SEA. Its preamble already pointed out the following in one of its paragraphs: "Aware of Europe's responsibility to seek to adopt an increasingly uniform stance and to act in a coherent (cohesion) and supportive manner, in order to protect more effectively its common interests and its independence..."

identity" (Art. 30.6.a EU), but the coordination of Member States' positions in this field was limited to the political and economic aspects of security -the other aspects being artificially excluded- and the possibility was assumed that certain Member States would develop closer cooperation "in the framework of the Western European Union (WEU) and the Atlantic Alliance" (Art. 30.6.c SEA)[15].

In practice, the Single Act was in force during a particularly turbulent period of time - the late 1980s and early 1990s. For example, in response to the conflict in the former Yugoslavia, the European Community made many efforts to bring about peace: it offered its good services and mediation to resolve the conflict; it put pressure on the parties to accept ceasefire agreements and the deployment of European Community observers in the region; it opened several international conferences by presenting peace plans for Yugoslavia; it set up an arbitration commission (*the Badinter Commission*) to resolve legal questions on the state organisation of Yugoslavia, international recognition and relations between the former Yugoslav republics; it imposed sanctions on the republics which did not cooperate in a peaceful solution; and it decided that Yugoslavia was being dissolved and therefore recognised Slovenia, Croatia and Bosnia-Herzegovina. The Community also implemented certain Security Council sanctions decisions against third States in various crises[16].

The subsequent Intergovernmental Conference to revise the ECT between December 1990 and December 1991 adopted the Treaty on European Union, signed in Maastricht on 7 February 1992 (TEU or Maastricht Treaty)[17]. It was based on three pillars, one Community pillar and two others of intergovernmental cooperation, the Common Foreign and Security Policy (CFSP)[18] and cooperation in the fields of justice and home affairs. The TEU stated that one of the objectives of the European Union was "to assert its identity on the international scene, in particular by implementing a

15 In this regard see CARDONA LLORÉNS, J. "La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea" in L. MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1995, p.179; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol.19, no. 3, 1992, p.817; AZNAR GÓMEZ, M.J. "¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Recent aspects in regulatory and institutional developments", *Official Journal of the European Union*. 1998, vol. 2, no. 4, p.621.

16 This is how Regulations (EEC) 2340/1990 and 3155/1990 (embargo against Iraq), 945/1992 (against Libya) or 1432/1992 (against the Federal Republic of Yugoslavia) were adopted. See PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, UAM, 1991.

17 See ROBLES CARRILLO, M.A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp.92-105; BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*, Madrid, La Catarata, 1995, p.127 et seq.

18 On the CFSP pillar of the Maastricht Treaty, see, inter alia, LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *cit.*, 1992, pp.797-825; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad". *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, no. 3, pp.773-796.

common foreign and security policy, in the future including the framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence" (Article B), although defence in the CFSP appeared to be a desire for the future, it was relatively institutionalised in the framework of the WEU (Article J.4.2 TEU) and was separate from the "joint actions" of Article J.3 TEU.

We should bear in mind that the context of the post-Cold War international system obliged the EU to consolidate coherence in its external activities (with the emergence of an EU with a three-pillar structure). Some noteworthy factors were the greater institutional and organisational development in the Union, the necessary assumption of "security" as an area of relevance to the EU with the end of the Cold War, the adoption of a growing number of decisions that did not operate solely within one of the pillars, the necessary coordination of the Member States with organisations common to them such as NATO or the United Nations, the growing regionalisation of external activities and the existence of special links that some of the Member States have with various countries and regions[19].

Owing to their continued interdependence, the TEU jointly regulated the foreign policy and the common security policy, with several generic objectives including the strengthening of the security of the Union and its Member States (Art. J.1.1 and 2 TEU). To a large extent, the CFSP of the TEU codified and improved existing practice, but it did not transform the existing model of cooperation[20]. In fact, the CFSP is clearly distinct from EU policies and does not have the legal instruments of the latter, such as regulations or directives, but other mechanisms - joint positions and joint actions. However, although the CFSP was an area excluded from Community law and distinct from that of the European Community's external relations, important and unavoidable connections were nevertheless established between the two, known as "bridges" or "gateways", both functional -since the implementation of joint positions and actions may require the exercise of EU competences- and organic -with the establishment of a single institutional framework for the whole European Union that guarantees the coherence and continuity of the actions developed in the various pillars (Article C TEU)- and budgetary -since the Community budget covers the administrative expenditure of the CFSP and, in the event of a unanimous decision by the Council, also the operational expenditure (Articles J.11.2 TEU; and 199, paragraph 2, TEC)[21].

In this respect, particular emphasis was placed on strengthening the principle of coherence in the EU's external action:

19 S. DUKE, *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.

20 See, *ad exemplum*, PIÑOL RULL, J.L. And GONZÁLEZ BONDÍA, A. "El lento establecimiento de una política europea de defensa común". *Anuario Internacional CIDOB 1994*, p.131.

21 REMIRO BROTÓNS, A. "Política Exterior Común" en ídem (ed.), *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea.* Madrid, Política Exterior-CERI, 1993, pp.206-207.

> "The Union shall in particular ensure the consistency of its external action as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies. The Council and the Commission shall be responsible for ensuring such consistency and shall ensure, each in accordance with its powers, the implementation of such policies"[22].

The legal system applicable to the non-EU areas of the European Union -including the CFSP- was public international law, in the absence of a specific legal system for those areas.

The intergovernmental nature of the CFSP is easily seen in the predominance of the principle of unanimity in the adoption of decisions, the lack of participation or effective political control by the European Parliament (Art.J.7 TEU), or the exclusion of judicial control by the Court of Justice of the Communities with respect to the provisions of Section V - (Art. L TEU)[23]. Political responsibility for ensuring compliance with the provisions of the CFSP lay exclusively with the Council (Art.J.1.4 TEU).

The Maastricht Treaty establishes various techniques for achieving the objectives of the common foreign and security policy: it provides for systematic cooperation between Member States to develop a common policy by means of mutual information and consultation within the Council (Articles J.1.3 and J.2.1 TEU); the Council may define a common position when it considers it appropriate, and Member States are required to ensure that their national policies conform to the common positions of the European Union and must defend them within international organisations and at international conferences (Articles J.2.2 and 3 TEU); it furthermore provides for the gradual development of joint actions "in areas where Member States have important interests in common" (Article J.1.3 *in fine* TEU), and which involve the implementation of operational actions.

Indeed, a significant novelty of the CFSP is the power of the Council -which is not legally obliged- to adopt, in principle "unanimously", joint actions on a foreign and security policy issue, ensuring the unity, consistency and effectiveness of the Union's action (Article J.8.2 TEU). In the latter, qualified majority voting cannot be applied to security issues, which are subject to the general rule of unanimity (Article J.4.3 TEU).

Thus, as opposed to the common position, which is the expression of the EU's position on a given situation or conflict, thus constituting an example of declaratory

22 Article C, second paragraph, TEU See NEUWAHL, N. "Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of "Consistency" under the Treaty on European Union" in P.M. TWOMEY and D. O'KEEFFE (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, Chancery, 1994, pp.227-246; and TIETJE, C. "The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy". *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp.211-233.

23 WESSEL, R.A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, The Hague, Kluwer, 1999, pp.216-217, which nevertheless grants some limited oversight role to national parliaments and courts. *Ibidem*, pp.230-234.

diplomacy, the decision on a joint action is the supreme instrument of the CFSP. The European Council adopted in June 1992 a report setting out the first set of general guidelines for joint action[24], reaffirming the principles of subsidiarity, acquis communautaire, consistency and the objectives set out in the TEU itself. Since then, joint actions have been approved, for example on the delivery of humanitarian aid to Bosnia-Herzegovina[25], continued support for the Mostar Administration by the EU[26], implementation of the peace plan for Bosnia-Herzegovina[27], support for the electoral process in that country[28], etc.

Institutionally, the Council is the main institution of the CFSP, with responsibility for conducting the Union's foreign policy. The rotating Presidency of the Council represents the European Union in CFSP matters and is responsible for implementing joint actions (Art. J.5.1, 2 and 3 TEU). A Political Committee (COPO) – originating from the EPC of the Single Act – would monitor the situation, contribute to the definition of the CFSP through opinions to the Council, and oversee its implementation (Art.J.8.5 TEU); COREPER (Committee of Permanent Representatives of the Member States) continued as a body preparing the work of the Council[29]; and the General Secretariat of the Council provided administrative assistance[30].

The Commission is also empowered by the Maastricht Treaty -together with the Member States- to submit questions and proposals to the Council on any matter relating to the CFSP, in addition to helping ensure, together with the Council, consistency between the CFSP and the external relations of the European Community, and contributing to the representation of the EU in third countries through its international representations and delegations abroad (Articles J.6, J.8.3 and J.9 TEU). In general, the Commission was on an equal footing with the States in the CFSP.

24 See the "Report to the Lisbon European Council on the probable development of the Common Foreign and Security Policy" of 25 June 1992, approved by the Lisbon European Council of 26-27 June 1992, in Bulletin of the European Communities, 1992, no. 6, point 1.31, pp.19-22.

25 See for example Council Decisions 93/603/CFSP of 8 November 1993 (OJ L 286 of 20 November 1993, pp.1-2), 93/729/CFSP of 20 December 1993 (OJ L 339 of 31 December 1993, p.3), 94/308/CFSP of 16 May 1994 (OJ L 134 of 30 May 1994, p.1) and 95/516/CFSP of 4 December 1995 (OJ L 298 of 11 December 1995, p.3).

26 *Ad exemplum*, Council Decisions 94/790/CFSP of 12 December 1994 (OJ L 326, 17 December 1994, p. 2); 95/23/CFSP of 6 February 1995 (OJ L 33, 13 February 1995, p. 1); 95/552/CFSP of 19 December 1995 (OJ L 313, 27 December 1995, p. 1); Joint Action 96/442/CFSP of 15 July 1996 (OJ L 185, 24 July 1996, pp. 2-4); Joint Action 96/476/CFSP of 26 July 1996 (OJ L 195, 6 August 1996, pp. 1-2).

27 On the basis of Council Decision 95/545/CFSP of 11 December 1995 (OJ L 309 of 21 December 1995, p. 2).

28 Joint Action 96/406/CFSP of 10 June 1996 (OJ L 168 of 6 July 1996, p.1).

29 Article J.11.1 TEU provided for the applicability of Article 151 TEC in the CFSP.

30 According to the Declaration (No. 28) of the CIG'92 on practical arrangements in the field of CFSP, the Secretariat for European Political Cooperation was incorporated into the General Secretariat of the Council as a special autonomous division under the direction of the Secretary-General.

For its part, the European Parliament had limited political control over this intergovernmental pillar: the right to be informed regularly by the Council Presidency and the Commission on the development of the CFSP and to consult it on the main aspects and the basic options; to ask questions or make recommendations to the Council; and to hold a debate on the progress achieved (Art.J.7 TEU)[31].

Regarding the financing of the CFSP, its administrative expenditure would be charged to the budget of the European Communities – as a manifestation of the principle of institutional unity[32] – and for operational expenditure for the implementation of the CFSP, the Council could decide unanimously that it would be charged to the Community budget, or declare that such expenditure would continue to be paid by the Member States in accordance with a scale to be established (Article J.11.2 TEU)[33]. In fact, the TEU makes it possible to link the Community structure to the implementation of the CFSP in two specific areas: the budget – as we have seen – and sanctions (Art.228 A TEC).

As for its relations with other relevant organisations, the Maastricht Treaty provided that the CFSP would cover "all questions relating to the security of the European Union" (Article J.4.1 TEU). There were three different material areas in the CFSP in this respect: common security, which is fully integrated into the CFSP; common defence policy; and common defence, the latter two as consecutive projects for the future. In fact, they are three stages of the same process.

Decisions with defence implications do not take the form of joint actions, but the Council of the Union unanimously takes the decisions necessary to define and implement the CFSP, which will be developed and implemented by the Western European Union (WEU). This organisation "is an integral part of the development of the European Union" and the latter asks it to "prepare and implement decisions and actions of the Union which have defence implications" (Article J.4.2 TEU).

The TEU did not go so far as to set out the process for adopting a common security policy. Indeed, the Maastricht Treaty conceives common defence as a non-binding but

31 On parliamentary control of the CFSP see, for example, COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. "La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear" in CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid, Ministry of Defence, 1996, pp.24-25.

32 See Article J.11.2 TEU and Article 199 TEC. See ROBLES CARRILLO, M.A. "La financiación de la PESC". *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, no. 1, pp.116 and 119.

33 As the expenditure can be included in the budget of the European Community, it is subject to the Community procedure and therefore to the audit and control of the Court of Auditors, as stated in Articles 188a and 188c of the European Community Treaty. MARTÍN ARRIBAS, J.J. "Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, p.24.

desirable objective to be achieved when a common defence policy is defined (Article J.4.1 TEU). The Maastricht Treaty opens up the process of integrating the WEU as a defensive component of the European Union, although not all EU Member States were part of the WEU[34].

In addition, this Section V of the TEU contained some security policy precautions, such as

> "the policy of the Union shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States under the North Atlantic Treaty and be compatible with the common security and defence policy established within that framework" (Article J.4.4 TEU)[35].

In addition, these provisions on security and defence

> "shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and the Atlantic Alliance, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this Section"[36].

This recognised the heterogeneous nature of any European security system. However, in subsequent practice, the degree of cooperation achieved in the field of multinational forces between different Member States, including Spain, went much further than the general provisions of Article J.4.1 of the Maastricht Treaty.

A novelty of the CFSP was to give the Council the power to adopt common positions by unanimity, binding on all EU Member States. One defect was that the CFSP clauses in the Maastricht Treaty were very complex, ambiguous and imprecise in their

34 Therefore, at the 1992 Intergovernmental Conference in Maastricht, the Member States of both organisations issued two Declarations concerning WEU, and the other European Member States of NATO were also encouraged to acquire the status of associate members of WEU, in order to fulfil the objective of building up WEU in stages as the defence component of the European Union for the development of a genuine European security and defence identity, and as a means of strengthening the European pillar of the Atlantic Alliance. "Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom, which are members of the Western European Union", paragraphs 1 and 2; and also the "Declaration by Belgium, Germany, Spain, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom, which are members of the WEU as well as members of the EU on the role of the WEU and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance", paragraphs 1-4

35 This provision implicitly referred to the particular situation of certain Member States -or which were soon to become so- such as Austria, Finland or Sweden with their neutral legal status, the nuanced positions on safety issues of Denmark and Ireland, or the special regime of France and the United Kingdom as nuclear powers.

36 Article J.4.5 TEU.

definitions[37], which allowed states to make the most favourable interpretations of their national interests[38].

Since the entry into force of the TEU, the Council has clearly developed the normative activity in the field of the CFSP, based on the identification of its material areas in the general guidelines presented by the European Council on several occasions (Brussels European Council of 29 October and 11 December 1993, and Corfu European Council of 25 June 1994[39]), with Community financing of operational expenditure being the preferred option because of its greater efficiency and speed[40].

But the implementation of the TEU was not as advanced as desired: it had raised excessive expectations for its considerable inconsistencies and shortcomings, in addition to not providing it with sufficient legal, economic or military means and resources to materialise in practice[41], and it therefore issued many more declarations than decisions[42]. At best, the CFSP was serving to strengthen the coordination of EU Member States' foreign policies. Furthermore, the empirical experience of the armed conflict in the former Yugoslavia demonstrated the ineffectiveness of the EC/EU in managing that crisis despite its unceasing mediation efforts at the successive negotiating conferences, the establishment and deployment of an observer mission in the region (the European Community Monitoring Mission [ECMM]), the development of some assistance initiatives (the European Community Humanitarian Aid Task Force) and temporary territorial management (the European Union Administration in Mostar), or the establishment of EU Member States as the main contributors of personnel to the UN peacekeeping operation in the area (United Nations Protection Force [UNPROFOR]). The relegation of the European Union to a secondary role continued in the Dayton Peace Accords and in the subsequent international military forces deployed in Bosnia and Herzegovina under the direction and control of the Atlantic Alliance (IFOR and SFOR).

37 MARTÍN ARRIBAS, J.J. "Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea". *Gaceta Jurídica.* 1994, B-96, p.10.

38 However, it was still an "advanced system of information, cooperation and consultation between sovereign states on an institutional basis", which was to condition and unify the national foreign policies of the EU Member States. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad". *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, no. 3, pp.795-796.

39 See Bulletin of the European Communities, 1993, no. 10, p.8; *idem*, 1993, no. 12, pp.12-13; Bulletin of the EU, 1994, no. 6, pp.16-18.

40 ROBLES CARRILLO, M.A. "La financiación de la PESC". *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, no. 1, p.123.

41 For example, see European Parliament Resolution on the progress made in the development of the common foreign and security policy, June 1997 (EP. 260/312).

42 BARBÉ, E. en idem (coord.). *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp.124-127; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union européenne" in AA.VV., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Brussels, Bruylant, 1999, pp.1155-1156.

For these reasons the need arose to revise the Treaty on European Union in order to make it more operational and dynamic, and so the 1996 Intergovernmental Conference of the Representatives of the Member States (IGC'96) was convened, resulting in the Treaty of Amsterdam – signed in 1997 and in force in 1999. The scope of the CFSP –Section V of the TEU – is maintained as in Maastricht as an area of intergovernmental cooperation, but the provisions relating to defence are especially reformed, without prejudice to the fact that the CFSP would continue to cover "all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy" (Article 17.1 TEU), which was reiterative.

The purpose of the Treaty of Amsterdam was to achieve significant improvements in the effectiveness, coherence, credibility and visibility of the CFSP[43], through the following developments:

1. Better systematisation of the contents of Section V, dedicated to the CFSP.
2. More precise definition and better structuring of CFSP instruments, both of their principles and general guidelines, and the identification of the new instrument of common strategies in "areas where Member States have important interests in common", "including matters with defence implications" (Articles 12 and 13.1 EU); the adoption of joint actions; the adoption of common positions; and the strengthening of systematic cooperation between Member States[44]. The Council shall recommend common strategies to the European Council and shall implement them, in particular through the adoption of joint actions and common positions (Article 13.3 EU). On the one hand, joint actions "shall address specific situations where operational action by the Union is deemed to be required" and "shall be binding on the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activities" (Art. 14.1 and 3 EU); on the other hand, common positions "shall define the approach of the Union to a particular matter of a geographical or thematic nature" and "Member States shall ensure that their national policies conform to them" (Art. 15 EU),
3. Some progress in the Council decision-making process on the CFSP. Although unanimity was maintained as a general rule (Article 23.1 EU), certain flexibility mechanisms were admitted, such as constructive abstention or qualified majority (except for decisions with military or defence implications, which always required unanimity - although constructive abstention was possible) and procedural issues would be decided by the Council by a simple majority of its members (Article 23.3 EU).

43 REMIRO BROTÓNS, A. "¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?". *Gaceta Jurídica*. 1998, no. 29, pp.80-85; BARBÉ, E. "La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, no. 1, p.12 et seq.

44 CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*, Madrid, UCM, 2002, pp.65-77; ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003, pp.176-202.

4. Creation of a specific organic and functional structure for the CFSP. The Presidency represents the EU in CFSP matters, is responsible for implementing the decisions adopted and is assisted by the Secretary-General of the Council who, elected unanimously by the Council (Art. 207.2 EC), "shall exercise the functions of High Representative for the common foreign and security policy" (Art. 18 EU), contributing in particular to "the formulation, preparation and implementation of political decisions and, where appropriate, conducting political dialogue with third parties" (Art. 26 EU). This personifies the CFSP in the Secretary General of the Council, in order to give it greater visibility and coherence.
   The Treaty of Amsterdam recalls the responsibility of the Council and the Commission to ensure the consistency of the EU's external action as a whole, by cooperating to that end and ensuring that it is carried out (Article 3 EU). With regards to the Commission, the treaty text stresses its full association with the work of the CFSP (Articles 18.4 and 27 EU), and grants it the right of initiative, shared with the Member States (Article 22.1 EU). As for the Council, it may request the Commission to submit appropriate proposals to ensure implementation of a joint action (Art. 14.4 EU); may appoint "a special representative with a mandate in relation to particular policy issues" (Art. 18.5 EU); and may conclude agreements with states and international organisations to implement the CFSP (Art. 24 EU), which may not, however, involve any transfer of competences from the Member States to the European Union[45], and which shall not be binding on a Member State whose representative in the Council declares the need to conform to its own internal constitutional procedure. The Secretary-General of the Council/High Representative for the CFSP was to head a novel policy planning and early warning unit.
   On the other hand, the European Parliament still had a secondary role in this area in Amsterdam – as in the Maastricht Treaty – and the provisions of the CFSP were kept outside the judicial control of the Court of Justice[46].
5. Incorporation into the Treaty of Amsterdam of the tasks set out in the Petersberg Declaration of the WEU Council of June 1992: humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making (Art.17.2 EU). Member States retained their discretion to decide whether or not to participate in such missions.
6. Greater communitarisation – and simplification of procedures – of CFSP funding, since as a general rule not only administrative but also operational expenditure is charged to the budget of the European Communities, except for the above-mentioned *Petersberg* tasks and cases where the Council decides otherwise by unanimity (Art.28.2, 3 and 4 EU)[47].

45 Cf. Declaration (No. 4) on Articles 24 and 38 of the Treaty on European Union

46 Art.46 EU.

47 The financing of the CFSP was organised by an Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the European Commission, signed on 16 July 1997 (OJ C 286 of 22

7. The Treaty of Amsterdam regulated the European Union's relations with the WEU and with NATO: on the one hand, the WEU provided for a possible merger with the European Union through a selective incorporation of competences and functions which were previously exclusively within the WEU[48]. However, under the Treaty of Amsterdam, both organisations maintained their own political and legal subjectivity with a relationship of enhanced partnership, whereby the WEU provided the European Union with a certain operational capability and contributed to the formulation of a European defence doctrine: the EU was responsible for political direction and responsibility in the fields of security and defence, and the WEU for the preparation, organisation and implementation of military missions.

With regards to NATO, the primacy of the Atlantic Alliance's coverage for those Member States that wish to do so continues to be respected in Amsterdam, since

> "the policy of the Union... shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States and shall respect the obligations of certain Member States, which *see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), under the North Atlantic Treaty* and be compatible with the common security and defence policy established within that framework"[49].

Moreover, the Treaty of Amsterdam itself expressly allows for the possible development of enhanced cooperation "between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and the Atlantic Alliance", as long as it does not run counter to or impede the cooperation established under the CFSP[50].

September 1997, pp.80-81), and replaced by a new one of 6 May 1999 (OJ C 172 of 18 June 1999, pp.1-22).

48 According to the Amsterdam Treaty, the WEU remains "an integral part of the development of the Union", which for its part "shall have recourse to the WEU for the preparation and implementation of decisions and actions of the Union which have defence implications" (Art.17.3, first paragraph, EU), and furthermore "shall provide the Union with access to an operational capacity in particular in the context" of "humanitarian and rescue tasks, peace-keeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making" (Art.17.1 and 2 EU) -the *Petersberg*operations- in which case "all Member States of the Union shall be entitled to participate fully in these tasks" (including non-Member States of the WEU). And the WEU followed the Union in "defining the defence aspects of the common foreign and security policy", so the Union will "promote closer institutional relations with the WEU with a view to the possible integration of the WEU into the Union", should the European Council decide to do so (Art.17.1 EU). See also Protocol (No. 1) on Article 17 of the Treaty on European Union.

49 Article 17.1, third paragraph, EU (emphasis added).

50 Article 17.4 EU. GUTIÉRREZ ESPADA, C. "El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa" in J.M. PELÁEZ MARÓN (dir.), *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo*, vol.4, Córdoba, University of Cordoba, 1998, pp.166 and 168.

In short, the European Political Cooperation of the Single Act was declarative, reactive and behavioural – not as a result – decisions were taken by consensus, and a clear separation was established between the Community legal order and the EPC, with a duty to consult only in areas of common interest, with the exception of security. In the Maastricht Treaty, the CFSP is already enforceable through common actions and common positions, with an obligation of result and not only of behaviour, and partly overcomes the disparity between the Community and foreign policy cooperation fields. The Treaty of Amsterdam also limits the unanimity rule, strengthens unity and coherence, and solidifies and expands the effectiveness of the EU[51].

But in practice, the common foreign policy for years produced an abundance of declaratory but little operational practice. The CFSP was not really a truly common policy, but a procedure for trying to create it gradually, with the political will of the Member States remaining the decisive criterion for achieving it. In the field of common security, the Treaty of Amsterdam incorporated as a novelty the defence of the integrity of the Union (Art. 11.1 EU), and therefore matters with defence implications were included in the principles and general guidelines of the CFSP, to be defined by the European Council (Art. 13.1 EU). The experiences of Bosnia-Herzegovina and Kosovo in the 1990s had demonstrated Europe's inability to deploy military forces autonomously, so the EU was gradually being called upon to achieve a common security and defence capability of its own if it was to give real credibility to its foreign policy[52].

But since 1998 the development of the CFSP has been directed towards the gradual institutionalisation of a European Security and Defence Policy (ESDP)[53], and in March 1998 the European Conference of Heads of State and Government was formal-

51 ALDECOA LUZÁRRAGA, F. and CORNAGO PRIETO, N. "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial". *Revista Española de Derecho Internacional.* 1998, vol. 50, no. 1, pp.92-93.

52 AZNAR GÓMEZ, M.J. "¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, no. 4, pp.619-638. The only precedent can be found in the European Defence Community, which was promoted in the 1950s but failed because its founding treaty did not receive French parliamentary approval and this frustrated military convergence in Europe for decades.

53 See for example GONZÁLEZ VEGA, J.A. "Los "Acuerdos de Niza", la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa". *Suplemento BEUR.* 2001, no. 9, p.13 et seq..; JORGE URBINA, J. "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo.* 2001, vol. 5, no. 10, pp.439-471; GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, no. 9, p.199 et seq..; VILANOVA, P. and FERNÁNDEZ, N. (coord.), *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*, Barcelona, University of Barcelona, 2001; ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003; CEBADA ROMERO, A. and PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003, p.93 et seq.; GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, UNED, 2003, p.59 et seq.

ised, despite the fact that it was a time of national defence budget cuts by the most important European Union states.

A first step was taken by the Franco-British Joint Declaration on European Defence of 4 December 1998, which recognised the need to develop an autonomous military capability in the EU[54], and coincided with a lesser US willingness to sustain the predominant financial effort for European security.

The Cologne European Council in June 1999 decided to incorporate the common defence dimension of the WEU into the CFSP pillar of the European Union, so that the Council (with the participation of defence ministers where appropriate) would be responsible for the political control and strategic direction of EU operations. The Cologne European Council therefore approved a Declaration in which it set out its intention to obtain the necessary means and capabilities to enable it to assume its security and defence responsibilities and to provide the EU with an operational military capability in the form of a rapid intervention force dedicated to the execution of the *Petersberg* tasks, for which purpose the already constituted European Army Corps (Eurocorps) could be used as a nucleus[55]. Thus, various political and military structures and bodies were designed which the European Union should have at its disposal for the development of the *Petersberg* tasks, which were to be approved and specified by the Helsinki European Council of December 1999[56].

First, the Helsinki European Council decided to establish three bodies to institutionalise the European Security and Defence Policy: a Political and Security Committee (PSC), based permanently in Brussels and composed of national representatives, which was given decision-making powers to exercise political control and strategic direction of crisis management operations; a Military Committee, composed of national Chiefs of Defence Staff represented by their delegates, to provide military advice to the PSC and operational direction; and a European Military Staff, which would provide military expertise in support of the Common European Security and Defence Policy, including early warning, situation assessment, strategic planning and conduct of EU military operations.

Secondly, at this Helsinki European Council, the "Millennium Declaration" included the decision of the EU Member States to be in a position to deploy military forces in order to integrate a joint European Rapid Reaction Force of up to 50,000 to 60,000 troops, with naval and air support, to be responsible for carrying out the so-

54 See its text in the report of the Assembly of the Western European Union, "L'UEO et la défense européenne: au-delà d'Amsterdam", document 1636 of 15 March 1999, annex, p.30.

55 "Declaration on the strengthening of the common European policy on security and defence" of 3 June 1999. See the Presidency Conclusions of the Cologne European Council in Bulletin EU, 1999, no. 6, point I.58, pp.35-36, approving the Presidency report on strengthening a common European security and defence policy (doc.8239/1/99 REV 1).

56 See Presidency Conclusions of the Helsinki European Council in EU Bulletin, 1999, no. 12, point I.9, para.25-29, pp.10-11.

called *Petersberg* tasks on European territory[57]. This would not be a permanent military force but a set of military units assigned by each Community state, ready and available to operate when activated through the principle of voluntary cooperation, a modality whereby each country decides at its own discretion its contribution to each specific mission. Such assets and units would also be available for NATO missions[58].

The EU Council decided in February 2000 to partially implement the institutional structure approved at the Helsinki European Council[59]. Bearing in mind that the ESDP project is not only military in nature, a number of other bodies within the European Union began their work, such as a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management[60]; a Situation Centre/Crisis Cell, established by the High Representative for the CFSP[61]; or a coordination mechanism in the General Secretariat of the Council, which created a database on civilian police capabilities to obtain and share information[62].

In order to complete the design of the EU's operational capabilities and enable it to deal with all types of crisis, the Feira (Portugal) European Council of June 2000 set the goal of having up to 5,000 police officers ready to be deployed in 2003 in international operations aimed at conflict prevention and crisis management, recognising as priority areas of action the strengthening of the rule of law, the reinforcement of local administration, and civil protection and rescue of people[63].

57 Presidency conclusions at the Helsinki European Council, 10-11 December 1999, in EU-Bulletin, 1999, no. 12, point I.9, para.28, pp.10-11.

58 In fact, obtaining adequate means in these areas obliged the EU to conclude agreements with NATO in order to be able to use its resources. See WEU Council of Ministers, *Audit of Assets and Capabilities for European Crisis Management Operations. Recommendations for Strengthening European Capabilities for Crisis Management Operations*, Luxembourg, 23 November 1999.

59 Thus, see Council Decision 2000/143/CFSP of 14 February 2000 (OJ L 49 of 22 February 2000, p.1) setting up the interim Political and Security Committee; Council Decision 2000/144/CFSP, also of 14 February 2000 (OJ L 49 of 22 February 2000, p.2), setting up the interim military body, composed of representatives of the Chiefs of Defence of the Member States, to provide advice in the military field to the Political and Security Committee and the High Representative for the CFSP; and Council Decision 2000/145/CFSP of 14 February 2000 (OJ L 49 of 22 February 2000, p.3) on national experts in the military field on secondment to the General Secretariat of the Council during the interim period.

60 Council Decision 2000/354/CFSP of 22 May 2000 (OJ L 127 of 27 May 2000, p.1).

61 This unit was conceived at the Helsinki European Council - Presidency conclusions of that European Council, in Bulletin EU, 1999, no. 12, point I.9, para.25, p.10; and the Presidency report on non-military crisis management in the European Union.

62 This coordination mechanism had been approved at the Helsinki European Council in December 1999 (Annex 2 to Annex IV -Section B- of the Presidency Conclusions, in EU Bulletin, 1999, No. 12, p.29).

63 Presidency Conclusions, Feira European Council, Bulletin EU, 2000, no. 6, point I.8, para.11, p.9

In addition to assets and capabilities, a genuine European Security and Defence Policy requires a defined conceptual and doctrinal framework, with a clear determination of the goals pursued and the regulatory principles: thus, in 2003 the European Council adopted the "European Security Strategy" as a strategic concept for adopting a comprehensive vision of Europe's security and defence that would make it possible to identify the European Union's strategic objectives and common doctrine[64] and to better address global threats and challenges through the use of appropriate means and instruments[65]. The concrete proposals for the implementation of this strategic concept concerned effective multilateralism centred on the United Nations, the fight against terrorism, and comprehensive regional strategies for the Middle East and Bosnia-Herzegovina. In order to determine the legal regime applicable to EU operations, its Member States concluded an agreement on the status of military and civilian staff posted to the Union's institutions and to its headquarters, forces and military and civilian personnel (EU SOFA)[66], which is very similar to the agreements of the same type concluded by the United Nations with various States in the context of their peacekeeping missions.

It may be that some, but not all, Member States of the European Union contribute to a given operation, together with third States, and in such cases the emergence of specific structures is necessary, such as the establishment in each mission of an *ad hoc* committee for the day-to-day management of the operation. However, the decision to terminate an operation would be taken by the Council of the EU, following consultations with the States participating in that committee.

As the absorption of WEU peacekeeping powers by the European Union -a process concluded in December 2000- was precipitated, the Union established a formal relationship with NATO, with a direct strategic dialogue on high-risk areas between bodies, working groups and officials of both international bodies, and the conclusion of various agreements – known as *Berlin Plus* agreements – to allow access to the EU of Atlantic collective resources and capabilities in operations led by the European Union[67]. On the ground, NATO and the EU have worked together since 2001 to bring the conflict in the former Yugoslav Republic of Macedonia to an end.

64 There were three strategic objectives defined in the 2003 Strategy: to guarantee internal security, to contribute to the establishment of a security environment for Europe, and to promote European defence through institutionalised cooperation with "effective multilateralism".

65 This European Security Strategy of 2003 followed the parameters of national security or defence strategies, as the relevant bodies of the Member States collaborated in it. See Presidency Conclusions of the Brussels European Council of 12 December 2003, EU Bulletin, 2003, no. 12, paragraph 1.32, paras.83-86; and ORTEGA, M. "Beyond Petersberg: missions for the EU military forces" in N. GNESOTTO (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*, Paris, EU Institute for Security Studies, 2004, pp.82-84.

66 This agreement was signed on 17 November 2003 (OJ C 321, 31 December 2003, pp. 6-16).

67 Framework agreement, based on the Joint Declaration on the European Security and Defence Identity of 16 December 2002; and agreement on information security of March 2003. The Council

The next version of the TEU was the Treaty of Nice of 2000, which made some relevant reforms to the CFSP with respect to the Treaty of Amsterdam[68]:

1. Almost all the references to the WEU in the TEU (Article 17 EU) disappeared as a result of the integration of its peacekeeping and crisis management functions into the EU.
2. It was solemnly stated that international agreements concluded in the field of the CFSP would be binding on the institutions of the Union (Art.24.6 EU Nice). And if the agreement is intended to implement a joint action or a common position, then the Council will decide by qualified majority (Art.24.3 EU Nice).
3. Enhanced cooperation was expressly incorporated into the CFSP, with the aim of defending the values and serving the interests of the Union as a whole (Art.27 A.1 EU Nice)[69]. Such enhanced cooperation should respect the principles, objectives, general guidelines and consistency of the CFSP and shall only relate to the implementation of common actions or common positions, but not to matters having military or defence implications (Art.27b EU Nice)[70]. Member States which intend to establish enhanced cooperation between themselves will address a request to the Council, which will authorise it by qualified majority, and any Member State may participate in enhanced cooperation already established.
4. The Political and Security Committee, established by the Helsinki European Council of December 1999, was incorporated into the Treaty on European Union (Art. 25 EU Nice), bringing to it the functions of the Political Committee and incorporating its own functions of exercising political control and strategic direction of crisis management operations conducted under the authority and responsibility of the Council. In fact, in January 2001 the Politi-

of the EU had approved this agreement and authorised its President to sign it through its Decision 2003/211/CFSP of 24 February 2003 (OJ L 80 of 27 March 2003, pp. 35-38, with the text of the agreement). This agreement replaced a previous interim security agreement between the General Secretariat of the Council of the EU and NATO, formalised by an exchange of letters on 26 July 2000.

68 See for example HERRERO DE LA FUENTE, A.A. "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "*cumbre*" de Niza. La política europea de seguridad y defensa". *Noticias UE*. 2003, no. 218, pp.63-78; GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, no. 9, pp.197-238; and JORGE URBINA, J. "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. vol. 5, no. 10, 2001, pp.439-471.

69 See MANGAS MARTÍN, A. "Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza" in MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord..), *Tratado de Niza. Análisis, comentarios ytexto*, Madrid, Colex, 2002, pp.78-82; MARTÍN and PÉREZ DE NANCLARES, J. "La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria". *Noticias UE*. 2003, no. 218, pp.95-109.

70 On the need to combine coherence, effectiveness and flexibility in the CFSP/ESDP see MISSIROLI, A., "Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP" in E. REIFER, R. RUMMEL and P. SCHMIDT (eds.). *Europas ferne Streitmacht*, Hamburgo, Mittler, 2002, pp.119-148.

cal and Security Committee, the Military Committee and the Military Staff of the European Union would be permanently established[71]. And a Declaration on the European Security and Defence Policy, annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference, underlined the EU's objective of making this policy rapidly operational.

As regards practical experience at the beginning of the 21st century, since 2003 the European Union has undertaken various operations under its European/Common Security and Defence Policy, such as in Bosnia-Herzegovina, the Democratic Republic of the Congo, Gaza, Georgia, Guinea-Bissau, Macedonia and off the coast of Somalia[72]. These operations consolidated the role of the Political and Security Committee, which assumed its political control and strategic direction under the responsibility of the Council (Article 25, paragraph 3, EU Nice). With the aim of financing common costs related to EU military operations under the European Security and Defence Policy, the Athena mechanism was created in 2004[73].

These missions have been symbolising the progress the EU has made towards achieving a genuine European defence policy, but it should be recognised that they have generally been low-intensity missions, demonstrating limited operational capabilities, as the European Union was not capable of undertaking complex and simultaneous operations owing to its serious shortcomings in strategic air transport or communications, which led it to depend on NATO assets and capabilities, in a strategic partnership.

Furthermore, the EU has not yet proved capable of assuming responsibility for guaranteeing peace and stability in Europe, and has continued to depend on essential US military assistance. Indeed, the total defence budgets of all the European Union Member States are still considerably smaller than those of the United States, which is a clear demonstration that Europe still relies heavily on American military contributions

71 Successive Council Decisions 2001/78/CFSP, 2001/79/CFSP and 2001/80/CFSP established the permanent formations of the Political and Security Committee, the Military Committee and the Military Staff of the European Union (OJ L 27 of 30 January 2001, pp.1-3, 4-6 and 7-11 respectively).

72 GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, no. 15, 2003, pp.653-682; and GARCÍA PÉREZ, R. "Las misiones PÈSD como instrumento de política exterior de la UE", in *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2010, pp.21-71.

73 The Council of the European Union established this Athena mechanism by Council Decision 2004/197/CFSP of 23 February 2004 (OJ L 63, 28 February 2004, pp.68-82). Almost all the EU Member States participate in this mechanism, except Denmark, which decided not to participate in ESDP military affairs. Its legal basis is currently Council Decision (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 (OJ L 84 of 28 March 2015, pp.39-63). With respect to Athena's scope, this mechanism can finance the common costs of EU military operations, as well as costs of a national nature -such as accommodation, fuel, transport, infrastructure and similar costs of national contingents- if the Council so decides, normally at the request of the operation commander. But the practical reality is that most of the costs of the EU's military missions (up to 90 percent) are not considered common expenses to be financed by the Athena mechanism.

for its own security. This European military dependence, which has been dragging on since the Cold War years, has the advantage of being able to count on sufficient security at a reduced price, but with the double disadvantage of not possessing autonomous capacity for action and being subordinate to another power.

Outside the institutional framework of the European Union, a major restructuring of defence-related industries has been taking place in recent decades, and these companies – faced with growing competition from other economic powers – have been demanding a more open and efficient market in order to improve competitiveness. Initially, the main EU Member States reacted with several *ad hoc* agreements[74].

Finally, on 17 June 2004 the European Council approved the "Headline Goal 2010" –recently adopted by the Council two months before – which established a new target for the development of the European Union's military capabilities, drawing on the previous "Goal" designed at Helsinki in 1999 – but not attainted – the experience of the first EU military operations and the doctrinal input of the "European Security Strategy" of 2003. It also called for action led by the EU Member States with the greatest military and economic capacity, perhaps through a model of structured cooperation[75]. But there was still a major difference in pace between the development of the institutional framework of the EU's Common Security and Defence Policy and the actual implementation of military and civilian capabilities, which revealed the lack of genuine political will in this field.

Security and Defence Policy since the treaty of Lisbon

The current Treaty of Lisbon, of 2007 and in force since 2009, expressly grants the EU a single international legal personality (Art.47 TEU), which recasts the three previously existing pillars and reduces the conventional instruments to two, the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Both strengthen foreign policy, as Section V of the TEU is devoted to the Union's external action-and specifically to the CFSP (Articles 21-46) – and the TFEU devotes Part Five (Articles 205-222) to this area, which includes the former Community policies with external projection – such as the common commercial policy, cooperation with third countries, humanitarian aid, international agreements and relations with other international subjects.

74 Such as the Letter of Intent on the European Defence Industry (and its Framework Agreement), signed by the Defence Ministers of six Member States -Germany, France, Italy, Sweden, the United Kingdom and Spain- on 27 July 2000, to facilitate industrial restructuring and promote the competitiveness of the European defence technological and industrial base; or the Joint Organisation for Cooperation in the field of Armaments (OCCAR) – created by Germany, France, Italy and the United Kingdom – to improve the management of armaments cooperation programmes.

75 FERNÁNDEZ SOLA, N. "El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea". *ARI (Real Instituto Elcano).* 2004, no. 10, pp.9-12.

On the institutional front, for foreign policy the Treaty of Lisbon creates a specific post, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, which merges the former posts of Commissioner for External Relations and High Representative for CFSP and which we will examine later.

The Treaty of Lisbon generally encourages the adoption of legislative acts by qualified majority in the Council (and the Council-Parliament codecision procedure becomes the ordinary legislative procedure), but maintains unanimity as the rule for adopting decisions in matters such as foreign relations and defence-including the CFSP in general and the Common Security and Defence Policy (CSDP) in particular. In fact, the powers to define and implement the CFSP are vested in the European Council and the Council acting unanimously (unless the treaties provide otherwise)[76], and they are implemented by the High Representative and the Member States[77].

The Treaty of Lisbon does not confer any new powers or functions on the Commission or the European Parliament, whose roles remain secondary[78]. And external action remains an area excluded from the jurisdiction of the Court of Justice, although it has jurisdiction to review the formal legality of acts adopted and the legality review of Council decisions imposing restrictive measures on natural or legal persons[79].

The CFSP therefore remains an area of intergovernmental cooperation, since it is governed by specific rules and procedures (with the express exclusion of legislative acts)[80], and the Union's institutions do not act in this area in the same way as they do in Community policies.

In the sphere of the CFSP-CSDP, the Council – in its Foreign Affairs configuration, chaired by the High Representative – is the institution with decision-making and operational management powers, with control over the resources employed; it prepares the Union's external action (including the CFSP and CSDP), taking into account the objectives, general guidelines and strategic lines defined by the European

76 Article 26.1 and 2 TEU. It should be recalled that the European Council -formally recognised as an EU institution by the Treaty of Lisbon but without legislative functions (Articles 13 and 15 TEU) - is composed of the heads of state or government of the Member States, its president and the president of the Commission; and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy participates in its work. The President of the Council shall be responsible for the external representation of the Union in the CFSP, without prejudice to the powers of the High Representative (Article 15.6 TEU).

77 According to Article 24.1, 2nd paragraph, of the TEU, the CFSP is defined and implemented by the European Council and the Council "acting unanimously, except where the Treaties provide otherwise", and is executed by the High Representative and the Member States. See also Article 22.1, 2nd paragraph, TEU.

78 This is recognised in Declaration No. 14 annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference.

79 Article 275, 2nd paragraph, of the Treaty on the Functioning of the European Union.

80 Article 24.1, 2nd paragraph, TEU.

Council and the proposals of the High Representative, and ensures that the EU's action is consistent between the different areas of its external action and between these and its other policies, together with the Commission and the High Representative[81].

The Treaty on European Union requires the Council and the High Representative to ensure that the principles of solidarity, loyalty, consistency and common interest are respected by the Member States in the area of the CFSP (including the CSDP), while ensuring the unity, consistency and effectiveness of Union action[82].

The European Security and Defence Policy is now called the Common Security and Defence Policy (CSDP)[83], but the Treaty of Lisbon includes the same wording as above:

> "The competence of the Union in the field of the common foreign and security policy shall cover all areas of foreign policy and all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence"[84].

And indeed,

> "The common security and defence policy shall include the progressive framing of a common policy on the defence of the Union", which "shall lead to a common defence, when the European Council, acting unanimously, so decides"[85].

The CSDP thus continues to form part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) -and of the Union's external action- and must operate with the same principles and objectives[86], within its legal structure and under the authority of the High

81 Articles 16.6, 18.4, 21.3 and 26.2 TEU.

82 Articles 24.3 and 26.2 TEU. In this respect, the Treaty of Lisbon stresses the importance of the EU moving within the international legal framework, and thus "the Union's action on the international scene shall be based ... on respect for the principles of the United Nations Charter and international law", and to this end "shall promote multilateral solutions to common problems, in particular in the framework of the United Nations" (Art. 21.1 TEU). Furthermore, "the European Union and its Member States shall remain bound by the provisions of the Charter of the United Nations and in particular by the primary responsibility of the Security Council and its Member States for the maintenance of international peace and security". Declaration No. 13 annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference on the common foreign and security policy.

83 The Treaty of Lisbon devotes specific provisions to regulate the Common Security and Defence Policy in its Articles 42 to 46 TEU, and Protocols Nos. 10 and 11.

84 Article 24.1 TEU, and also Article 2.4 TFEU.

85 Article 42.2 TEU.

86 The principles of the Union's external action are set out in Article 21.1 TEU: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, respect for international law -in particular the principles of the United Nations Charter- and multilateral cooperation, in particular in the

Representative. However, the CSDP adds the gradual objective of the progressive definition of a common defence policy which may lead to a common defence (probably with integrated common or national armed forces) when the European Council has decided unanimously and the Member States adopt a decision to that effect in accordance with their respective constitutional requirements[87].

The Council and the High Representative are responsible for defining the CSDP. Decisions in this area (including on missions) are taken by the Council acting unanimously on a proposal from the High Representative or on the initiative of a Member State[88]. And the implementation of this policy is the responsibility of the High Representative as a mandate holder and with the supervision of the Council, or certain bodies under its authority[89].

Indeed, the Treaty of Lisbon confers on the High Representative a central position and functions in the CSDP (and in the CFSP in general[90]). Organically, he is a member of all the relevant institutions in the area of the EU's external action and, of course, its defence and security policy: he is the president of the Foreign Affairs Council (made up of the foreign ministers of the Member States), one of the vice-presidents of the Commission (thus controlling the budget of this EU institution in foreign policy and cooperation), and he participates in the meetings of the European Council, in addition to directing the European External Action Service[91].

framework of the United Nations. And paragraph 2 of the same Article 21 reaffirms the objectives to be achieved in defining and implementing their common policies and actions in international relations, already set out in Article 3.5 TEU for this area: defence of their values and fundamental interests; consolidation and support for democracy, the rule of law, human rights and international law; peacekeeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the United Nations Charter, the Helsinki Final Act and the Paris Charter; support for sustainable development, including environmental protection and the eradication of poverty; the integration of all countries into the world economy and free international trade; aid in the event of natural or human disasters; and the promotion of an international system based on strong multilateral cooperation and good global governance.

87 Articles 24.1 and 42.2 TEU.

88 Article 42.4 TEU.

89 Articles 18, 24.1 and 26.3 TEU

90 In fact, Article 18.2 TEU expressly states that the High Representative is at the head of the EU's common foreign and security policy.

91 However, in order to avoid any reluctance on the part of certain Member States, Declaration No. 14 annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference on the common foreign and security policy stresses "that the provisions relating to the common foreign and security policy, including those concerning the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European External Action Service, shall not affect the existing legal bases, responsibilities and powers of each Member State with regards to the formulation and conduct of its foreign policy, its national diplomatic service, its relations with third countries and its participation in international organisations, including membership of the United Nations Security Council by a Member State".

[92]And on a functional level, in addition to the essential mandates of presenting proposals on the CSDP and taking charge of their implementation – for which purpose it coordinates the foreign and defence ministers from the Foreign Affairs Council – he is entrusted with many other functions: mediating if a state has severe difficulties in assuming a European commitment; proposing the special representatives appointed by the Council for matters connected with defence; holding regular consultations with the European Parliament on the main aspects of the CSDP; proposing the method of financing European missions in this field; directing, on behalf of the EU, the dialogue with third states and international organisations in these matters, coordinating the positions of the Member States and negotiating and concluding – if necessary – international treaties on behalf of and following a mandate from the Council; and expressing the European position to them, including the United Nations Security Council

As for the specific organisational structure in the field of the CFSP-CSDP, the Treaty of Lisbon creates or maintains a broad organisational chart: on the one hand, the Political and Security Committee has the general function of monitoring the international situation and contributing to the definition of policy through opinions addressed to the Council, either at the request of the Council or the High Representative or on its own initiative. It also monitors the implementation of agreed policies – without prejudice to the powers of the High Representative – and continues to exercise political control and strategic direction of crisis management operations under the responsibility of the Council and the High Representative[93].

For its part, the European Defence Agency -created in 2004 as an intergovernmental agency of the Council of the EU with the task of supporting the Council and the Member States in their efforts to improve the Union's defence capabilities in the field of crisis management and of supporting the European Security and Defence Policy- was refocused to promote permanent cooperation between the Member States in the progressive development of their military capabilities, including scientific and technical research, technological development, arms production and acquisition, etc. To this end, the Agency is responsible for identifying operational requirements, promoting measures to satisfy those requirements, contributing to identifying and implementing measures to strengthen the industrial and technological base of the defence sector, participating in defining a European capabilities and armaments policy, and assisting the Council in evaluating the results achieved. The fulfilment of its functions is based on intergovernmental cooperation, to take advantage of the synergies of the military industries of the participating States (all except Denmark) and, thus, to harmonise the national productive and technological means through a functional distribution of the productive process that makes investments profitable -public and private- and favours

92 Article 34.2 TEU: "When the Union has defined a position on a subject which is on the agenda of the United Nations Security Council, those Member States which are members of the Council shall request that the High Representative be invited to present the Union's position.

93 Articles 38 and 43.2 TEU, as already indicated in Article 25 of the Treaty of Nice

the formation of economies of scale[94]. It therefore acts above all as a catalyst for such inter-state cooperation.

Certainly, the European Union's capacity in defence industry policy can find some accommodation in the TFEU, as the legal basis of the EU's industrial policy is found in Article 173 thereof, with the aim of improving the competitiveness of the Union's industry. It is also based on Article 352.1 as a general clause, which applies when "action by the Union within the scope of the policies defined in the Treaties is deemed necessary to attain one of the objectives of the Treaties, but the necessary powers have not been provided for in the Treaties", i.e. to cover a lack of competence[95]. However, it should be noted that there are several restrictive provisions in this area: this Article cannot "serve as a basis for achieving objectives in the field of the common foreign and security policy and any act adopted in accordance with this Article shall respect the limits set out in the second paragraph of Article 40 of the Treaty on European Union"[96]; and "any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material"[97].

On the other hand, the European External Action Service -provided for in the Treaty of Lisbon and created in 2010[98]- is the EU's main body for its international relations in all Union policies with an external dimension – CSDP included – (although the management of these remains the responsibility of the relevant institutions), and incorporates the main bodies of the EU's defence policy, such as the Political and Security Committee, the Military Committee, the General Staff and the Joint Situation Centre for Intelligence Analysis[99]. The Service is headed by the High Representative and is the first of a multinational nature, comprising officials from various EU institu-

94 Art.45 TUE.

95 LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual" in D.J. LIÑÁN NOGUERAS, A. SEGURA SERRANO and C. GARCÍA SEGURA (coords.), *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, p.86; and VILCHEZ VIVANCO, M. "La industria de defensa en el marco europeo". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol.19, pp.5-6.

96 Article 352.4 TFEU.

97 Article 346.1.b TFEU.

98 Article 27.3 TEU. This service was established by the Council in its Decision 2010/427 of 26 July 2010 on the organisation and functioning of the European External Action Service (OJ 2010 L 201, p.30).

99 As explained above, the Military Staff is responsible for assessing and monitoring situations, issuing early warnings in the military and defence field, strategic planning and supervising the military aspects of the EU's external security and defence missions; it has a civilian and military composition, with experts and representatives of the armed forces/defence ministries of the Member States and officials of the Council of the EU. For its part, the current EU Intelligence and Situation Centre (EU INTCEN) is the information service of the High Representative; its functions relate to the CFSP-CSDP and the national intelligence services of the Member States participating in the CSDP cooperate with it.

tions (European Commission, General Secretariat of the Council) and from national diplomatic services of the Member States.

There are also two other EU entities in this field: firstly, the Institute for Security Studies, an agency from the WEU, with the aim of promoting a common European security and defence culture[100]. Second, the Security and Defence College functions as a network of academic institutions in the field of the CSDP in order to pool the national training processes of the Member States and direct them towards progressive convergence.

The Treaty of Lisbon provides for mutual solidarity and collective defence between Member States: on the one hand, the TFEU expressly includes a "solidarity" clause:

> "If a Member State is the subject of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster, the other Member States shall, at the request of their political authorities, assist it", and "The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, for example to prevent a terrorist threat"[101].

On the other hand,

> "If a Member State is the subject of armed aggression on its territory, the other Member States shall give it aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations... without prejudice to the specific character of the security and defence policy of certain Member States" and recalling that "commitments and cooperation in this area shall continue to be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those Member States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation"[102].

The TEU establishes a novel mechanism, "permanent structured cooperation", whereby Member States with the highest criteria for military capabilities and which have the most binding commitments to perform the most demanding missions can establish an institutionalised channel for cooperation and coordination within the EU[103], which is a notable innovation in common European defence. The idea is to open up the possibility for those Member States that expressly wish to do so to set up advanced cooperation with commitments and regulated operations within the Union.

100 The residual functions of the Western European Union (WEU), an organisation that ceased to exist in 2011, were absorbed by the EU through the European Defence Agency.

101 Article 222.2 and 1 TFEU As indicated in Article 222.3 TFEU, a Council Decision will define the arrangements for implementing this solidarity clause, and if this Decision has defence implications, the Council will act unanimously in accordance with Article 31.1 TEU.

102 Article 42.7 TEU.

103 Articles 42.6 and 46 TEU.

But this permanent structured cooperation will not affect the provisions of Article 43 of the TEU on field missions - established and controlled by the Council.

This was the beginning of a process to remove the traditional resistance of some Member States to intense cooperation in sensitive areas (such as defence). Indeed, quasi-military structures have been established in the EU, such as a kind of permanent headquarters officially called the Military Planning and Conduct Capability (MPCC), led by the Director-General of the General Staff and under the control and strategic guidance of the Political and Security Committee.

Another important area in this field is exports: Council Common Position 2008/944/CFSP of 8 December 2008[104] defines common rules governing the control of exports of military technology and equipment; and Council Decision (CFSP) 2018/101 of 22 January 2018 promotes effective controls on arms exports[105].

In general, the EU export control regime for dual-use items is regulated by Council Regulation (EC) 428/2009/EC of 5 May 2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items[106]. This regulation establishes common control standards, a list of these products, and the coordination and cooperation necessary for their consistent application throughout the EU. The Commission has regularly taken care to evaluate the functioning of this system, for example in 2011 with a Green Paper on the EU Dual-Use Export Control System[107].

With regards to the creation of a European defence equipment market, a strategy for the development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB) is one of the priority objectives of EU defence industry policy[108]. Hence, a voluntary intergovernmental mechanism to ensure competition in defence equipment procurement in the European market was set up in 2008 on the basis of a Code of Conduct on defence procurement of EU Member States participating in the Europe-

104 OJ L 335 of 13 December 2008, pp.99-103. This Common Position replaced the EU Code of Conduct on Arms Exports of 5 June 1998 (text at http://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/c-digo-de-conducta-de-la-ue.pdf).

105 OJ L 17 of 23 January 2018, pp.40-47.

106 OJ L 134 of 29 May 2009, pp.1-269.

107 *Green Paper. The dual-use export control system of the European Union: ensuring security and competitiveness in a changing world* - COM(2011) 393 final of 30 June 2011 And in this respect also see the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Review of export control policy: ensuring security and competitiveness in a changing world" COM(2014) 244 final of 24 April 2014.

108 See CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa.* Madrid, Ministry of Defence, 2008; and the subsequent contribution by BARTRINA, J.A. and RAMOS, C. "El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España" in AA.VV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015.* Madrid, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2015, pp.151-188.

an Defence Agency, adopted on 21 November 2005[109]. Another relevant instrument in this respect was the Code of Best Practices in the Supply Chain of 27 April 2005[110]. But the integration of national markets in this industrial sector requires legal and technical harmonisation of defence equipment, and the portals of the European Defence Standards Information System[111] and the European Defence Standards Reference System[112] were created for this purpose. The Commission also adopted in 2013 an Action Plan to improve the efficiency and competitiveness of the European defence industry, with concrete actions in the various relevant areas[113].

In the field of defence procurement and transfer, the Commission presented in 2004 the Green Paper on defence procurement[114], with the aim of maximising the use of resources in this sector and the competitiveness of European industry. The fact is that the public procurement rules[115] were not suitable for security and defence matters, and so more transparent provisions were established[116], meaning that the common procurement procedure is the negotiated one with a published contract notice and specific rules for the security of sensitive information, security of supply and subcontracting. At the same time, the conditions and procedures for their transfer were simplified and harmonised by creating a uniform and transparent licensing system – of three types[117].

109 See www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf [accessed on 28 September 2019].

110 This Code of Best Practice was jointly adopted in April 2006 by the European Defence Agency and the Association of the European Defence, Security and Aerospace Industries. See www.eda.europa.eu/docs/documents/CoBPSC_final [accessed on 28 September 2019]. In November 2005 the European Defence Agency approved the "Intergovernmental Regime on the promotion of transparency and free competition in defence procurement", which was governed by the principles set out in its two Codes of Conduct.

111 See https://edsis.eda.europa.eu/

112 See http://edstar.eda.europa.eu/ This Reference System replaced the European Handbook for Defence Procurement, created by the European Commission in 2008.

113 Such an Action Plan can be found in the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Towards a more competitive and efficient security and defence sector" (COM(2013) 0542) of 24 July 2013, pp.6-19.

114 European Commission Communication COM/2004/0608 of 23 September 2004. And on this Green Paper, the European Parliament adopted its resolution 2005/2030(INI) of 17 November 2005 (OJ C 280 E, 18 November 2006, pp.463-467).

115 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

116 Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security.

117 Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community.

The current framework for European Defence industry cooperation

In 2016 the current European Security Strategy was approved under the title "Global Strategy for the Union's Foreign and Security Policy", replacing that of 2003. It activated an accelerated process of strengthening cooperation between Member States in the field of security and defence to promote coordination between them, increased investment and cooperation in the development of defence capabilities[118]. Thus, some important instruments were created in this direction:

1. In November 2016 the European Commission presented the European Defence Action Plan (EDAP), with the aim of developing defence technologies through the allocation of funds for joint research[119]. This Action Plan arose because of the challenges posed by increased external competition, a fragmented non-converging European industry, and growing threats to European security. In fact, the segmentation of the industrial sector is very common in this area, and the TFEU allows each Member State to establish the national restrictions on free competition in the production and trade of defence material that it considers necessary for the protection of its essential security interests[120]; however, the TJEU has limited the scope of these restrictions, in that they do not operate, for example, when it comes to civilian and military dual-use material[121].

118 See ROLDÁN BARBERO, J. "La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva". *Revista General de Derecho Europeo*. no. 43, 2017.

119 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, "European Defence Action Plan", COM(2016) 950 final, 30 November 2016. This Action Plan is based on several pillars: the European Defence Fund; boosting investment in the defence procurement process; and the single market for defence. See the previous Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Towards a more competitive and efficient security and defence sector". COM(2013) 542 of 24 July 2013 with an action plan to improve the efficiency and competitiveness of the European Defence Industry. See ÁLVAREZ, G. and IGLESIAS, J. "El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea". *Boletín I.E.E.E.* 8/2018, of 22 January 2018, p.392 and ff.; and LÓPEZ DE, J. "La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa". *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, 20 March 2018, pp.14-15, at http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-agencia-europea-de-defensa-como-plataforma-para-el-progreso-de-la-pol%C3%ADtica-com%C3%BAn-de [accessed on 19 September 2019].

120 Article 346.1.b. TFUE.

121 For example, see Judgement of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 7 June 2012 (Case C-615/10), ECLI:EU:C:2012:324. In fact, Article 346.1.b. TFUE indicates *in fine*: "these measures must not adversely affect the conditions of competition in the internal market regarding products which are not intended for specifically military purposes." And on this subject see PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J.J. et al., *La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la*

2. The European Defence Fund, created to provide economic incentives for defence cooperation by co-financing projects from the EU budget; and has two phases, one for research and the other for capabilities, with a European Defence Industrial Development Programme[122]. The purpose is to strengthen European defence as a complement – not an alternative – to NATO.
3. In 2017 the Preparatory Action for Defence Research (PADR) was launched -with a duration of three years- as part of the European Defence Plan and financed by the aforementioned European Fund: its aim is to promote scientific and technological advances in defence and security in the Member States and their industries, similar to how the Horizon 2020 (H2020) projects -the European Commission's civilian research, development and innovation programme – have operated[123] – and in 2021 a European Defence Research Programme and a post-H2020 Framework Programme will be launched simultaneously, which will probably continue to include security among its thematic areas or challenges. Certainly, the EU has funded civilian research above all, but some technological areas – such as dual-use materials or information and communication technologies – have had an impact on improving the technological base and competitiveness of the defence industry.

In this process, the competent Ministers of 23 Member States signed a joint notification on Permanent Structured Cooperation on Security and Defence (PESCO) on 13 November 2017 and sent it to the High Representative and the Council (joined by two other Member States on 7 December of that year), with a list of twenty common commitments on defence investment, capability development and operational readiness, and a set of proposals on PESCO principles and regulation[124].

On 11 December 2017, the Council adopted the decision establishing the above-mentioned PESCO and the list of participants – 25 of the 28 EU member states (all except

Unión Europea. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) Working Paper, 2/2017, at www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET02-2017_Contratacion_Art346_TratadoFuncionamiento_UE.PDF [accessed on 5 September 2019].

122 Regulation (EU) 2018/1092 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 establishing the European Defence Industrial Development Programme, with the objective of supporting the competitiveness and innovation capacity of the EU defence industry, to operate in 2019 and 2020 with a budget of 500 million euros and whose beneficiaries and subcontractors participating in the action are public or private companies established in the Union (OJ L 200 of 7 August 2018, pp.30-43).

123 LÓPEZ DE, J. *cit.* , p.3. The H2020, which has been in operation since 2014, is a multidisciplinary programme for challenges that explicitly or implicitly referred to external security. *Ibīdem*, p.12 et seq. The H2020 has a challenge dedicated to "Secure Societies", aimed at promoting research to preserve the freedom and security of the EU and its citizens.

124 See the joint notification in OJ L 331 of 14 December 2017, pp.65-66.

Denmark, Malta and the United Kingdom after Brexit)[125] – a cooperative structure with the Treaty of Lisbon as its legal basis[126]. Its avowed aim is to deepen defence cooperation between Member States with the capacity and willingness to jointly strengthen defence capabilities in order to offer them to EU military operations and thus reinforce the EU's strategic autonomy while maintaining the national sovereignty of the Member States. The aim is to move towards a military and defence European Union that enhances its international influence, improves the protection of its citizens and optimises the efficiency of expenditure in this field.

The importance of PESCO is that, although membership is voluntary, the commitments made by its participating States are legally binding. However, it is these participants who take decisions on PESCO in the Council, and it is understood that they will do so without prejudice to the preservation of their national sovereignty or to the specific character of the security and defence policy of certain Member States of the Union[127]. Indeed, the military capabilities developed in the framework of PESCO remain under the power and control of the Member States, which may decide to use them for operations of other international organisations in which they also participate, such as NATO or the UN.

PESCO is a permanent framework for advanced cooperation in security and defence and simultaneously involves a structured process as an element for promoting integration in this field, by improving cooperation in investment, developing military capabilities and their operational readiness – reducing the differences between national armaments systems – enhancing operational coordination of their armed forces and increasing industrial competitiveness.

In terms of its structure, PESCO is organised on several levels:

1. On the one hand, the Council of the EU is responsible for its general political direction, decision-making and the system for assessing the degree of fulfilment of the commitments made by its participants. In this area, only the States participating in PESCO have voting rights in the Council and a unanimous vote by all of them is required for a decision to be taken (but decisions on PESCO membership -suspension of the status of participating State

125 Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 establishing permanent structured cooperation and determining the list of participating Member States (OJ L 331, 14 December 2017, pp.57-77). On PESCO, see the brilliant studies by ALDECOA LUZÁRRAGA, F. "La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática". *Anuario Español de Derecho Internacional.* vol.34, 2018, pp.1003-1020; and LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. "La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?". *Anuario Español de Derecho Internacional.* 2018, vol.34, pp.1075-1097.

126 Articles 42.6 and 46 TEU and Protocol No. 10 on permanent structured cooperation.

127 Recognised in Article 42.7 TEU, *in fine*, and also in Declarations 13 and 14 annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon.

and entry of new participating States- are taken by qualified majority). The Council has developed the legal regulation of PESCO: in March 2018 it adopted a Recommendation establishing a programme for the implementation of this Permanent Structured Cooperation[128]; and on 25 June 2018 it approved a Decision on common rules of governance for projects, including the duty to submit annually to the Council detailed information on the progress and objectives achieved by each project[129].

2. At the level of projects developed within the framework of PESCO, each project is managed by the participating Member States with the supervision of the Council. As these projects often have very high costs, they can obtain funding from the European Defence Fund. The PADR and PESCO highlight the need for powerful defence research and technological development projects in order to acquire common capabilities within the EU and provide appropriate means for their operational missions.
3. The PESCO Secretariat is provided jointly by the European Defence Agency and the European External Action Service - including the Military Staff.

With regards to the system for evaluating the implementation of PESCO, this is based on the obligation assumed by each participating State to draw up an annual national implementation plan detailing how it is meeting its binding commitments, which it is to communicate to the other participating States. On this basis, the PESCO Secretariat analyses the national plans sent and the High Representative submits an annual report on PESCO to the Council. In this way, the Council evaluates each year the functioning of PESCO and the fulfilment of the commitments of its participating States, and initiates the process of approving new projects and updating existing ones.

Indeed, the degree of success of PESCO depends on the projects developed within its framework: to be approved, a project is required to provide a high European added value for the EU's operational and capability needs, in accordance with the priorities established by the Member States in the Union's Capability Development Plan and the Annual Coordinated Defence Review (CARD)[130]. Throughout 2018 – in March and November –the Council approved the first 34 projects and the participating states of each, with clear objectives in highly sensitive areas for European security and defence, such as the creation of a centre of competence for missions in training, military disaster relief and improvement of maritime surveillance, joint medical command, rapid cyber-reaction teams and mutual assistance in cybersecurity, European military network on the space environment, common intelligence school, etc.

128 Council Recommendation of 6 March 2018 on a programme for the implementation of permanent structured cooperation (PSC) (OJ C 88 of 8 March 2018, pp.1-4).

129 Council Decision (CFSP) 2018/909 of 25 June 2018 establishing a common set of governance rules for projects in the framework of permanent structured cooperation (PSC) (OJ L 161 of 26 June 2018, pp.37-41)

130 This Annual Coordinated Defence Review (CARD) is conducted by the European Defence Agency through the examination of national defence expenditure plans.

Third States may exceptionally be accepted into PESCO projects, but this possibility is first examined by the States participating in each project with regards to a particular third State which meets the conditions required, and then it is the Council which decides on their admission; if it does so, then the legal basis will be an EU administrative arrangement with the third State for its participation in that PESCO project, to be concluded in accordance with the Union's procedures.

All these recent EU activities are underpinned by a growing awareness among European citizens of the need to share a European defence culture leading to a common defence policy; this should prevent duplication of efforts and resources by the EU and its Member States in dealing with recent security threats[131].

In this regard, the European Defence Agency has sought to take the lead, especially in the acquisition and pooling of industrial capabilities in the defence sector, with initiatives such as "pooling and sharing" between Member States in collaborative research projects, the European Industrial Technology Base (established in 2017), the development of dual-use technologies (civilian and military) or cooperation in projects with other relevant bodies, whether of the EU -such as the European Space Agency – or of the Member States – such as the Strategic Research Agencies[132].

Indeed, the regulatory act establishing the Agency already empowered it to manage specific projects or programmes of varying scope -categories A and B- with their corresponding specific budgets paid for by the participating States, as well as research and technology (R&T) studies financed directly by the Agency - which therefore retains the intellectual property of its products[133]. Thus, a Pilot Project, managed by the European Defence Agency with EU funds, was established in 2016 to finance R&T projects for the development of military capabilities and thus strengthen the defence industry, with the active participation of all the actors involved: EU institutions -such as Parliament and the Commission – companies – as project implementers- and national defence ministries - as end users of the results.

In fact, research and development in these areas has an impact on a large number of companies directly or indirectly connected with defence industrial production, which can help to finance it, renew the production process and improve their levels of competitiveness.

Therefore, in recent years the convergence of the EU Member States in security and defence matters has been fostered owing to their interdependence in shared challeng-

131 Thus, see LÓPEZ DE, J., *cit.*, p.2., which refers to the European Parliament's Eurobarometer; and NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. European Union, April 2017, pp. 25-26 and 35, at www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2017/two-years-until-the-2019-european-elections/analytical-synthesis/es-analytical-synthesis-two-years-until-the-2019-european-elections.pdf [accessed on 28 September 2019].

132 LÓPEZ DE, J., *cit.*, pp.9-10.

133 See Articles 19, 20 and 13(3)(ii) of Council Decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015.

es, threats and needs, although until now it has been a policy of intergovernmental cooperation, not a common supranational policy. Similarly, the necessary coherence requires that a security and defence policy be based on two closely coordinated pillars: the definition of strategies (clear strategic objectives) and the acquisition of capabilities (above all military), but the EU has not taken much care of this connection[134].

Similarly, practice has shown the importance of involving purely Community institutions in the effective implementation of the Common Security and Defence Policy: enshrining the principle of "coherence" made the CSDP a cross-cutting policy[135], whose consolidation required the active contribution of the European Commission in several areas, such as the management of the budget linked to the CSDP, the connection of security and defence with some material Community areas -energy, immigration, economy- and the involvement of the bodies involved in submitting proposals on the CSDP to the Council[136].

For its part, the European Parliament has held numerous joint meetings with other Union institutions and bodies -such as the Council, the Commission and the European External Action Service – approved periodic resolutions to promote the various aspects of European defence[137] – and discussed various reports on the importance of combining defence-related policies in research and development projects as a way of reflecting the cross-cutting nature of the CSDP[138]. Already in 2015 Parliament began to allocate budget lines for security and defence research, as well as transferring funds to

134 VERGARA MELERO, J.A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*, PhD thesis, Universidad de Granada, Granada, 2015, p.11 et seq.

135 Joint Communication – from the European Commission and the High Representative – to the European Parliament and the Council "The EU's integrated approach to external conflicts and crises" of 11 December 2013 (JOIN(2013) 30 final).

136 See MARTÍ SAMPERE, C. "Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE". *Analysis by the Real Instituto Elcano.* no. 93, 21/11/2017, in www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari93-2017-martisempere-programmes-commission-research-development-skills-military-eu [accessed on 29 September 2019]; and LÓPEZ DE, J., *cit.* p.6.

137 Thus, in its resolution on the implementation of the CSDP (2012/2138(INI)) of 22 November 2012 (OJ C 419 of 16 December 2015, pp.124-137), the Parliament reiterated the need to consolidate the defence technological and industrial base in order to strengthen European capabilities; in its resolution on the European defence technological and industrial base (2013/2125(INI)) of 21 November 2013 (OJ C 436 of 24 November 2016, pp.26-34), it called for strengthening European industrial cooperation and supporting CSDP missions with research and development on the basis of the Horizon 2020 programme; in its resolutions 2015/2037(INI) of 21 May 2015 (OJ C 353 of 27 September 2016, pp.74-81) and 2015/2272(INI) of 13 April 2016 (OJ C 58 of 15 February 2018, pp.109-118), Parliament called for an effective and ambitious CFSP with a shared vision of European interests; and in its resolution 2016/2052(INI) of 22 November 2016 (OJ C 224 of 27 June 2018, pp.18-28) proposed the urgent creation of a European Defence Union.

138 LÓPEZ DE, J., *cit.*, p.7.

the European Defence Agency for the same purpose. Thus, the financing of the CSDP has become the logical channel for increasing the participation and supervision by the Commission and Parliament.

Effective collaboration in the military industry for capability development would bring major budgetary benefits, investment recovery and job creation. It would also improve R&T capabilities -avoiding duplication of programmes- and strengthen European industry and its level of competitiveness. To this end, real coordination of European and national efforts should be achieved.

However, national policies in the oligopolistic defence industry have usually been protectionist, not only in matters of national sovereignty and preservation of defensive autonomy, but also in resistance to sharing advanced defence technologies; all this has prevented structured European cooperation in this field. Thus, for decades, collaboration between European States in the defence industry has taken shape only in certain specific projects, which have often encountered problems and delays in their implementation, largely because of the requirement imposed by the contributing States to receive a full return on their investment: that each national industry should receive a share of the work and employment equivalent to the value of its economic contribution to that cooperation programme[139]. These traditional misgivings of the Member States to protect their own companies and have defensive independence have hindered the emergence of economies of scale, synergies in logistics and equipment, the operability of EU forces and, in general, the acquisition of military capabilities.

Opportunities and weaknesses of Defence industrial policy

The European Defence Fund in the face of new political and technological challenges

As we have pointed out, the European Union's industrial defence policy is characterised, not as a result but as a process of a whole series of initiatives that began to address the issue in greater depth with the Global Strategy of the European Union[140] of June 2016 and the launch of the European Defence Action Plan (EDAP), all of which are materialised through Permanent Structured Cooperation. The establishment of the Annual Coordinated Defence Review (ADCR), aimed at increasing the transparency of European defence capabilities, has made it possible to improve the detection of shortfalls and to optimise defence investment planning. The Military Planning and Conduct Capability (MPCC) has begun the path towards greater synchronisation in

139 See CALCARA, A. "Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains". *Defence Studies*. 2018, vol.18, no. 4, pp.474-497.

140 See http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [accessed on 30 Septembr 2019].

defence and faster and more coherent operational implementation. These two frameworks represent an effort to increase the political visibility of defence capabilities and to refine the appropriate analysis of what needs to be improved or maintained in this public policy.

In view of the United States' technological-military revolution through its *Third Offset Strategy*, the resurgence of competition between major powers, hybrid threats and a highly competitive geo-economy, the European Union set itself the goal of achieving greater strategic autonomy. The European Union's defence industrial policy is seen as an essential axis. However, before going into detail on the issue, it is important to note brief differences between the European Union's industrial policy and its defence industrial policy, which are two distinct policies. Firstly, at a regulatory level, the legal basis of the European Union's industrial policy is Article 173 of the TFEU, which seeks to improve the competitiveness of Community industry through the implementation of measures across several sectors. By contrast, defence industrial policy, although based on the same article, has been effectively developed thanks to Article 346.1 of the same Treaty, which has made it possible to make progress towards internal market rules on the acquisition of defence equipment. Article 346.1 states that "any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material". Likewise, defence industrial policy is based on Article 352 of the TFEU, which contemplates those cases in which the EU treaties do not make special mention of the powers of action necessary for this purpose, but which are necessary to achieve some of the Union's objectives. Second, another of the main differences is that defence industrial policy is developed under the auspices of the European Defence Agency, in order to support the policies of the Common Security and Defence Policy, which is part of the Common Foreign and Security Policy. Meanwhile, the EU's general industrial policy covers a whole range of industries which are managed on a decentralised basis by the Directorate-General best suited to the nature of the subject, such as the digital industry, the energy industry, the nuclear industry, and others.

The specificity of defence industrial policy points to the need to complement and consolidate the collaborative efforts of the Member States to develop defence capabilities through a defence industry characterised[141] as competitive, based on innovation and marked by efficiency. To this end, the European Defence Fund was launched in June 2017 with an initial amount of 5.5 billion euros[142] with two main objectives: to mitigate the fragmentation of the internal market[143], and to give a boost to the demand

141 See www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2018/06-18/9-provisional-agreement-edidp-ES.pdf [accessed on 10 September 2019].

142 See https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm [accessed 8 September 2019].

143 ARTEAGA, F. y SIMÓN, L. "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española". *Elcano Policy Papers.* Madrid, Real Instituto Elcano, 2019.

of a sector that was in the process of falling. In this way, transaction costs are reduced and greater channels of communication are built between demand – the Member States- and supply – the industries in the sector.

The European Defence Fund is divided into two sections: research – *Preparatory Action for Defence Research* (PADR)- and development and procurement – *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP). It is estimated that increased defence cooperation would lead to a reduction of up to 30% in annual defence spending[144]. In fact, the European Union's Multiannual Financial Framework for the period 2021-2027 identifies increased defence and security spending as one of the three priorities in the negotiations on this framework[145], which is still under negotiation. If approved, 4.1 billion euros would be allocated to research and 8.9 billion euros to development and acquisition.

However, when analysing the opportunities and weaknesses of this defence industrial policy, the monitoring, evaluation and verification of executive programmes and funds are important, but insufficient. To this end, it is necessary to take a critical look at the challenges this policy faces on the basis of two additional factors: the high dependence on the European Defence Agency for the correct implementation of programmes and potential risks; and the differences in the defence culture of each Member State and the implications for building a "community strategic culture" that complements the strategic autonomy we have been discussing up until now.

We focus on these two factors because, while many others could be taken into account in the evaluation of defence industrial policy at the Community level, the purpose of this article is to focus on their congruence for the Spanish case. Specifically, through the opportunities to which Spain could avail itself, or those initiatives in which it is already involved and from which new learning can be taken to channel the Spanish defence conglomerate in the framework of the opportunities offered by the European Industrial Defence Policy. That is why we will end this section with a proposal for improvements, all of which are linked to possible opportunities aimed at positioning Spain.

From an agency and accountability perspective

The amount of funding proposed for the Multiannual Financial Framework for the period 2021-2027 is a clear symbol of the impetus of the European Union and its Member States to increase strategic autonomy by channelling better defence capabilities and generating a shared culture of endogenous production. However, once it

144 Report from the Munich Security Conference, 2017, at https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report/munich-security-report-2017/ [accessed on 2 September 2019].

145 See www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/ [accessed on 9 September 2019].

starts, it will be the organisational and resource capacity of the managing agencies that will determine the degree of effectiveness and success of the implementation of the different programmes, as well as the community agenda of priorities derived from the pandemic originated by the COVID-19.

Since its establishment in 2004, the European Defence Agency has been responsible for promoting collaboration between companies and countries in order to provide greater military capabilities. Since these initiatives were launched, they have become more important, particularly in terms of *coordinating* national defence plans and ensuring *coherence* – as mentioned in the previous section – between the various plans.

In this sense, although its mandate is executive, its knowledge of the subject and the need to respond to a long list of proposals has given it added value in providing advice on decision-making. Understanding this leadership is important because of the impacts it has on what we have wanted to call the "sequential governance of the European Union's defence industry". In other words, for strategic autonomy to be possible, each of the requirements must be met step by step in order to guarantee transparency and effective compliance with the programmes. The first phase is therefore the identification of capabilities – through the *Capabilities Development Plan* or CDP-, followed by the search for cooperation opportunities – through the CARD – ending with planning and implementation through development and acquisition – through PESCO and the European Defence Fund.

The European Defence Agency has received several criticisms in recent years: firstly, due to delays in delivery and execution times[146]. Secondly, because the maintenance of the Value Added Tax -or VAT- did not encourage cooperation between countries for the development of common programmes. Thirdly, by not taking into account the differences in positioning and size of each of the Member States in the industrial network, both international and European.

However, since 2017 the Agency has taken a step forward and started working to generate investment incentives by improving the return per euro allocated to defence. However, it has not yet succeeded in promoting *fair retour*[147] – a tacit agreement whereby each Member State gives priority to having an optimal individual net financial position vis-à-vis the Community budget. In other words, the Agency is promoting improvements in the *outputs* or results of the process, making it an interesting framework in which to invest; but it is not reducing the structural inequality on which it is initially based, it is not making those countries with a smaller industrial size find incentives to join these projects. It favours minimising costs and maximising profits, making it attractive to investors, but these are the same players who have traditionally

146 FONFRÍA MESA, A. "La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa" (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministry of Defence, 2019.

147 RICHTER, S. "Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform". *WIIW Research Report*, 2008, no. 348.

participated, without the incorporation of other new states. Thus, the system is maintained, albeit at a lower cost.

Another criticism received concerns taxation. However, progress has been made, and in 2017 the Agency's Annual Report indicates that, for the first time, VAT exemption was applied to two *ad hoc* projects of the Agency[148]. The same exemption policy would apply to four other projects to be completed in 2018. The potential of this incentive is significant and can help those states that do not traditionally invest in defence programmes, at least collaboratively, to do so. The creation of the Financial Mechanism for Co-operation -or FCM- by the European Investment Bank is promoting an inclusive model to reduce the differential of "two-speed Europe", at least in the field of defence industrial policy. However, as it is so recent, it will take several years to evaluate its effectiveness.

On the other hand, PESCO plays an important role in defining responsibilities. It is based on two components: binding commitments from Member States, and specific projects involving the private sector. Both elements require either an operational nature or a capacity. It is here that the European Defence Agency is ceding part of its leadership. For the capabilities dimension, it is the Agency itself that is responsible for managing it. However, the European External Action Service is responsible for the operational aspects of PESCO[149]. This allows for a more coherent framework, with top-down coordination, and allows for other, less hierarchical structures to be involved in the future.

From a defence culture perspective

Since the birth of the European Defence Agency, the most important and longest running collaboration programmes have been refuelling in the air, maritime surveillance, the fight against improvised explosive devices, the European air transport fleet, the availability of helicopters for emergencies, and the SESAR project, aimed at reviewing air traffic management.

However, there have been major differences in the participation of Member States in PESCO projects, as indicated in the 2019 Annual Book of the EU Institute for Security Studies[150]. We will divide the whole into three groups: firstly, those countries with a low participation rate, which represent the majority of Member States: for

148 See https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final [accessed on 25 September 2019].

149 EU Institute for Security Studies. "Permanent Structured Cooperation: What's in a name?". *Chaillot Papers.* EUISS, no. 142, 2017.

150 EUISS. *2019 Yearbook European Security* EU Institute for Security Studies. "Permanent Structured Cooperation: What's in a name?". *Chaillot Papers.* EUISS, No 142, 2017., 2019, at www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [accessed on 5 September 2019].

example, Ireland, Lithuania and Luxembourg with two projects, or Slovenia, Latvia and Finland between three and four. It is striking, however, that one part of the group, despite collaborating in a few projects, leads some of them, such as Slovakia or Austria. A second group would be made up of those countries that participate in a greater number of programmes -between six and eight- but without leading any, such as Greece, Poland or Portugal. Finally, the third group is that of the countries with the greatest number of projects, and coordination within them.

Spain is the leading country in terms of participation in PESCO projects, specifically 16, followed by 14 in Italy and 13 in France. However, this first position in participation does not go hand in hand with leadership in the coordination of such projects. On the contrary, Spain is only leading one of the 16 projects in which it is involved. Meanwhile, Italy and France lead seven. Germany is close by, leading six of the eight totals.

This leads us to briefly consider the difference in the strategic culture of military doctrines, and the clash this entails with respect to the EU's ambition of greater strategic autonomy. These strategic cultures can be divided into three dichotomous variables[151]: Firstly, differentiating between Atlanticists – such as the United Kingdom or the Netherlands – and Europeanists – such as France and Germany. Secondly, between the multilateralist countries – those states that lead or those with fewer resources that choose to join – and the sovereigntists. Thirdly, between the powers that tend to use their military capabilities with greater force – such as France and the United Kingdom – and those that are more preventive – such as Germany.

These differences lead us to ask whether a "strategic community culture" is possible. We do not refer to strategic autonomy as the availability of defence capabilities in the face of external security challenges, but to a strategic culture understood as the existence of a set of common beliefs, assumptions, attitudes, norms, world views and behavioural patterns[152]. In the case of defence industrial policy, the paradox is that a central authority would have capacity without legitimacy, and state institutions would continue to have such legitimacy, but without sufficient capacity[153]. While we do not consider that the net effect of such divergence and difference would be strategic incoherence in defence collaboration plans, as Howorth would say[154], it is true that it can generate rivalries in the final phases of implementation and application of the acquired defence product.

151 PINTADO RODRÍGUEZ, C. *Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministry of Defence, 2013, no. 104.

152 DUFFIELD, J.S. "Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism". *International Organization*. 1999, no. 53, pp.765-803.

153 BIAVA, DRENT, HERD. "Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework". *Journal of Common Market Studies.* UACES, 2011. pp.1-22.

154 HOWORTH, J. "The CESDP and the Forging of a European Security Culture". *Politique Européenne.* 2002, no. 8, pp.88-108.

It is true that constructivism is right when it states that national strategic cultures have been coming closer together in the understanding and perception of threats, in institutional socialisation and in the way of assuming crisis scenarios[155]. However, the resulting defence products come from projects in which not all Member States participate, nor do they participate at the same stage – research, equipment or procurement. The way of deciding the use of each of them will be done to variable geometry.

In addition to this mosaic of diverse strategic cultures within the European Union and its effect on defence industrial policy, possible tensions may arise with respect to NATO in this area. NATO has a much more mature defence planning process than the European Union, both in terms of time and issues. However, what the EU highlights[156] is that it has a strong framework for the defence industry, including both legislation (the directives on the transfer and acquisition of defence equipment) and a political framework (PESCO, CARD), and a European Defence Fund, which supports the development of defence capabilities and research. The development of Community initiatives has raised doubts as to whether the Union is creating tools that can create duplication in military capabilities, but also discriminate against non-EU NATO members and, conversely, against non-NATO EU members. Indeed, despite these frictions, the EU and NATO have moved closer to working together on defence industry issues. For example, in July 2016 they published a Joint Declaration in which they pointed to the need to facilitate a stronger defence industry and stronger research cooperation both within Europe and in the Atlantic. The following declaration of 2018 reiterates the need for coherence, complementarity and interoperability of EU and NATO executive programmes. However, this declaration of 2018 is aimed at cooperation in hybrid threats, military mobility, capability building and hybrid threats, but defence industrial cooperation as such was conspicuous by its absence. Unlike military mobility – which is one of the strengths of NATO-EU cooperation[157] – defence industry cooperation has been more limited[158]. The European Defence Technological and Industrial Base Strategy is aimed at supporting European industry and ensuring that NATO and the EU can act autonomously, without overlapping, but still generating confidence. However, there are frictions in terms of economic competitiveness and strategic autonomy, as well as fears on the part of the United States of losing room for manoeuvre on the continent.

155 MEYER, C. "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms". *European Journal of International Relations.* 2005, vol. 11, no. 4, pp.523-549.

156 FIOTT, D. "The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?". *European Security.* 2017, vol. 26, pp.398-414.

157 DRENT, M., KRUIJVER, K., ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*, La Haya, Clingendael Institute, 2019, pp.9-12.

158 FIOTT, D. "Defence industry, industrial cooperation and military mobility" in G. LINDSTROM and T. TARDY (ed.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris, European Union Institute for Security Studies, 2019, pp.44-51.

Proposals for improvement

The European Defence Fund, PESCO and the other initiatives have started to work their way since 2017. However, other previous projects are still underway, such as *ad hoc* consortia and *joint ventures*, where two or more parties pool resources to fulfil a specific activity.

The analysis of these previous joint programmes makes it possible to contribute with new recommendations to the improvement of the industry. In particular, the aerospace sector is the only strategic industry at European level that receives strong investment, has decreasing costs, and where the speed of deployment of technological innovations is high[159]. However, it is in land defence where collaborative projects are most limited by a lack of sufficient investment. The naval field is in an intermediate scenario, although with duplications, and a large number of SMEs highly dependent on the process of outsourcing tasks, thus generating a high elasticity. It is therefore recommended that investments between the three defence sectors be levelled out as far as possible.

The second recommendation we make is oriented towards the question of the specialisation versus concentration dichotomy. A commitment to specialisation would allow for greater efficiency. As the projects are based on collaboration between several countries, a direct and visible return benefit cannot be expected in each of them, but in the long term it will favour the structuring of a sustained and sustainable model.

Thirdly, distinguishing between strategic equipment -such as weapons, helicopters or maritime surveillance- and non-strategic equipment -such as ammunition, clothing, personnel, recruitment and training – would probably fuel a more inclusive distribution of projects among all Member States, also encompassing those with less industrial positioning or financial investment capacity.

In this sense, these recommendations are articulated as some of the main axes of the improvement, not only of the executive application of the projects contained in the initiatives of the European Defence Fund, CARD and others, but also of the scope and nature itself. Only in this way can the improvement of the operational dimension of PESCO be achieved through concrete measures for the availability, interoperability, flexibility and deployment of defence products.

The Spanish case: windows of opportunity for strengthening the Defence industry

Challenges of the defence industry sector in Spain

The four largest national defence industries in Europe -namely the UK, France, Italy and Germany- cover approximately two thirds of the total defence market in

159 PINTADO RODRÍGUEZ, C. *Pooling & Sharing y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones* (104/2013). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministry of Defence, 2013.

the European Union[160]. According to the latest Spanish Defence Industry Catalogue for the period 2019-2020, published by the Ministry of Defence[161], of the 528 companies registered in the catalogue, 373 have invoiced some product or service over the period 2017, with a total turnover in the defence industry for that year of 6.19 billion euros.

The report states that Spain's Defence Technological and Industrial Base (DTIB) is facing a current scenario marked by budgetary constraints, a high degree of competition between industrial actors in consolidated and emerging countries, and the restructuring of the European market in this area. In this respect, the document warns of the need for the DTIB to adapt to these new ways of proceeding so as not to fall behind in the technological and industrial capacities required. Two methods are useful: the implementation and monitoring of the Industrial Defence Strategy, and "the identification, preservation and promotion of the Industrial Capabilities and Knowledge Areas that affect the essential interests of Defence and Security"[162] of Spain.

Although it is true that the nature of the Spanish defence industrial conglomerate is export – 81% of sales were destined abroad – and this profile has been growing rapidly -5.03 billion euros in 2017, 2.68 billion more than in 2011-, there is still a high dependence on small and medium-sized enterprises (SMEs), which represent 83% of the total number of companies dedicated to this sector in our country. On the one hand, it is positive because of the high generation of stable jobs. However, on the other hand, it has several weaknesses.

Firstly, there is a problem of lack of coordination and communication between companies, as well as a lack of influence. The absence of a medium and long-term state agenda based on the construction of a powerful business fabric, organised in consortiums, or with the presence of interest groups in the headquarters of the European Union, is noticeable. No such grouping exists, whether public or governmental or private in nature. The comparative weakness of the Spanish defence industry sector with respect to that of other Member States therefore requires the joining of forces and stronger coordination channels in order to achieve real influence -and presence- in the most innovative projects, as well as better positioning in the high-end phases of the value chains for creating a defence product.

Secondly, there is a lack of leadership, both executive and political. Traditionally, the most consolidated national industrial conglomerates have the figure of an inter-

160 EUISS (2019): *2019 Yearbook European Security*, at www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2019 [accessed on 15 September 2019].

161 *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020.* Madrid, Ministry of Defence, at https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html; also see *Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa*, Cuadernos de Política Industrial de Defensa nº1, Madrid, Ministry of Defence, 2010.

162 *Catálogo de Industria Española de Defensa 2019-2020*. Madrid, Ministry of Defence, at https://publicaciones.defensa.gob.es/catalogo-industria-espanola-de-defensa-2019-2020.html, p.21.

mediary or state representative in international contracts. In Spain this figure is lacking and, when it has been attempted, its relevance in terms of functions and time has been minimal. Furthermore, while European defence is in a "phase of cooperation rather than communitisation"[163], Spain must continue to expand its political agreements on industrial cooperation with those countries with which it has common geostrategic interests, such as France for the Sahel and Northwest Africa. Achieving this equivalence would enable it to acquire greater influence and leadership in military cooperation agreements, thanks to greater empowerment in the industrial field. On the other hand, a greater presence of Spanish civilians is needed in senior decision-making positions for industrial defence plans at Community level. However, we consider that a greater acquisition of technical skills and a stronger business fabric in Brussels is the *sine qua non* condition for Spain to really acquire greater influence, which can subsequently be strengthened through political figures.

On the other hand, Spanish industry has improved in terms of capacity and product creation. However, its export profile does not allow it to fully exploit what is known as "effective technology transfer", understood as the development and growth of various sectors of society thanks to the exchange of information on new technologies created, access to research, and the development of technological innovations in an intersectoral manner; the fact that almost all Spanish products are destined for foreign companies does not allow for a transmission of the new creations by other sectors nor does it allow for excellence in innovation in Spain. Hence the need for a strong business conglomerate to build bridges of collaboration and communication.

Opportunities offered by new industrial cooperation initiatives at Community level

As Figure 1 shows, Spain, together with France, is the only country that participates in all the military formations established at Community level. Thus, the good image and high reputation of the Spanish military corps are a launching pad for the development of research and acquisition of industrial defence products. However, they are not enough. That is why we propose the following aspects.

One of the major concerns in this matter is the overlap of cooperation plans at intra-European level with plans framed from the state level. However, although in the short term it may be an arduous process due to the need for multilevel coordination between actors, in addition, from different countries, in the long term the strategic autonomy to which we aspire may be complemented by the strategic culture we discussed in the previous section.

Spain's deepening of defence industrial planning at Community level is an opportunity for our country's Defence Technological and Industrial Base. Firstly, because

163 ARTEAGA, F. y SIMÓN, L. "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española". *Elcano Policy Papers.* Madrid, Real Instituto Elcano, 2019, p.19.

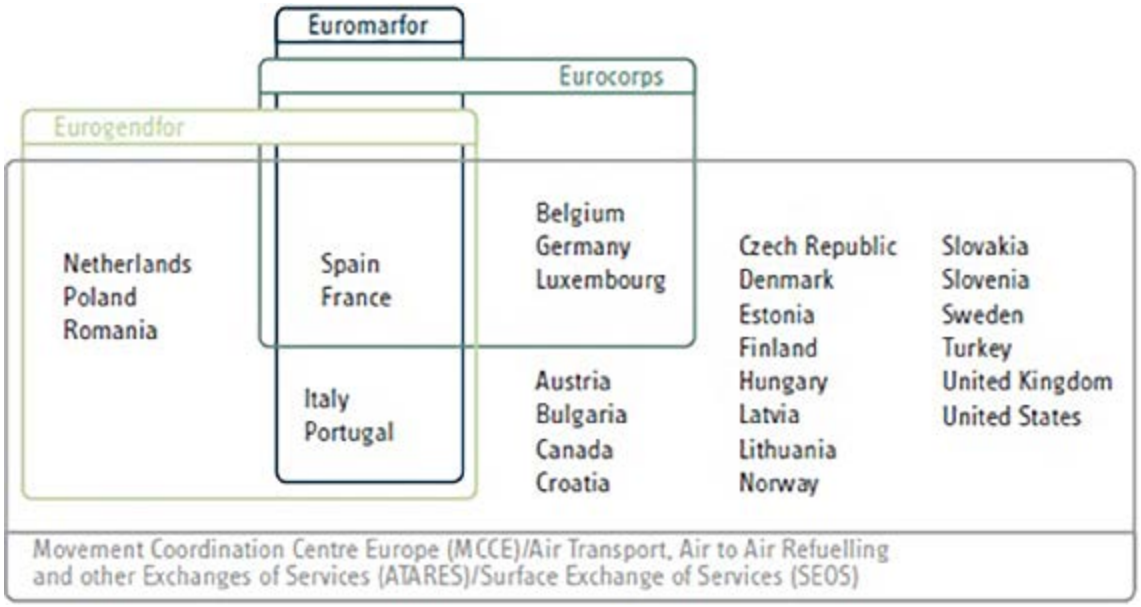


Figure 1: Participation of Member States in military groupings at Community level, 2017
Source: EU Institute for Security Studies: "What is PESCO in a name?" (2017)

the budgetary effort made in both research and development and acquisition programmes is expected to be reflected in returns from the European Defence Fund. However, mere financial participation does not ensure that these are returned in an equitable manner. As some researchers point out[164], Spain would need to provide additional funds for co-financing, since it is the countries that do so that usually end up receiving more benefits in return.

One of the dilemmas still to be resolved is the question of participation in Spanish industrial companies with capital from outside the European Union, and how this could generate imbalances in the EU's ambition for strategic autonomy. It is therefore recommended that Spain should take advantage of the possibilities of co-financing from the European Defence Fund to position itself as a major partner in the cement of the European defence industry. This would also allow it to move from being the leading country in terms of participation in PESCO projects but with a very low rate of coordination of these projects, to being a credible state to which to turn to.

Furthermore, the opening up of the Spanish defence industry to the outside world, not in the traditional form of producer-customer, but through the prism of horizontal cooperation programmes, is not only going to enable it to improve its position at European level, but is also going to become a mechanism for reinforcing and consolidating the internal structures of the State Administration. The requirements for improving the supply chain, new methodologies for research and the harmonisation of standards for the procurement and execution of defence products are some of the pillars that will enable Spain to learn from "good practices" carried out by other consolidated countries in the defence industry. This 'benchmarking' process will also be

164 ARTEAGA, F. y SIMÓN, L. "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española". *Elcano Policy Papers.* Madrid, Real Instituto Elcano, 2019, p.21.

fed from a political-strategic perspective, improving the channels of dialogue with high levels of management. It will also offer a new model of intelligent management, based on greater efficiency in the collaboration of the different territorial and departmental levels of public administration.

The involvement of the private sector is also key. As we mentioned earlier, improved financing must be a traction factor for companies, so that they can develop their capacities and become more involved in European projects. Since we have so far devoted an important part of the analysis to the public sector, we will devote the following section to the role that the Spanish private sector is already playing in some of the European defence projects promoted since 2017.

Spanish participation in specific programmes of European industrial cooperation plans

In 2018, the European Defence Fund began to become a reality, materialising specific projects with annual and interannual frameworks for funding by participating Member States. The first three pilot projects completed in 2018 were the SPIDER programme -on innovative systems for warfare in urban areas and access to hostile establishments – EuroSWARM – to test the efficiency of unmanned swarm systems composed of heterogeneous sensors useful for minimising uncertainty in surveillance operations – and TRAWA – for the standardisation of remote manned aircraft systems[165]. None of them had Spanish participation in the consortium.

It was in the next phase, with the PADR – the Preparatory Action for Defence Research – that Spain became increasingly involved. Specifically, of the four advocacy programmes proposed, it is involved in three of them[166], although with different degrees of participation: with relevant positions, or leading one of them.

The first programme is called *Ocean2020*[167]. Aimed at improving maritime safety, it seeks to build an open "system of systems" architecture that will allow the interoperability of the various maritime operations centres of several armed forces of European Union Member States. To this end, its main objective is the integration of information, so as to have a situational knowledge of a maritime risk scenario in a faster and more effective way. It also aims to improve the interoperability of working standards between the EU and NATO. With a total budget of 35 million euros for the period 2018-2021, Spain is one of the 15 participating countries. After the coordinating company, Leonardo S.p.A., it is the Spanish corporation INDRA that is in second position

165 Information on the three above-mentioned pilot projects (2018) at www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/23/pilot-project-euroswarm-and-spider-activities-completed [accessed on 10 September 2019].

166 See https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-763_en.htm [accessed 10 on September 2019].

167 Information on the *Ocean2020*programme available at https://ocean2020.eu/ [accessed on 10 September 2019].

at the head of the project. It focuses particularly on the design and production of maritime operations command systems, the design and production of sensors, and the improvement of communications and safety systems. One of the clients of the project is the Spanish Ministry of Defence.

The second programme is *GOSSRA*[168], geared at the standardisation of electronic devices, voice and data communication, software, human interface devices, sensors and effectors. With a budget of 1.5 million euros for the period 2018-2020, two Spanish companies are participating: *GMV Aerospace and Defence S.A.*, in second position of the project after the German coordinator; and the company INDRA, in eighth position of the total of nine participants.

The third programme, *Vestlife*[169], is aimed at developing greater protection for military clothing. The project has a budget of approximately 2.43 million euros for a period of 36 months. Two Spanish companies are participating: TECNALIA, oriented towards the development of integral bullet-proof solutions with CBRN (chemical, biological, radiological and nuclear) detection systems, and the company AITEX, which is also the coordinator and leader of the project.

The only programme without Spanish participation is *ACAMSII*[170]. With a budget of 2.6 million euros for the period 2018-2021, this programme aims to integrate adaptation mechanisms to optimise soldier camouflage systems.

Recently, in September 2019, the industrial coordination of a new joint European defence project has been assigned to the Spanish company INDRA[171]. This designation for the FCAS programme – *Future European Combat Air System* – is going to allow a high return of benefits to the Spanish industry in terms of business generation, development of its export capacity, generation of highly qualified jobs, and creation of technologies for civil use. This project will be developed by the Spanish company together with Dassault –France – and Airbus – Germany.

Strategies for channelling EU policies into the Spanish defence industry ecosystem

In the same way that it is intended that there should be more Spain in the European Union, the European Union can translate into advantages and added value within

168 Information on the GROSSA project available at https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-gossra-projectweb_v2.pdf [accessed on 10 September 2019].

169 Information on the *Vestlife* project available at http://vestlife-project.eu/ [accessed on 12 September 2019].

170 Information on the ACAMSII project available at https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-acamsii-projectweb-final.pdf [accessed on 12 September 2019].

171 Information available at: https://www.indracompany.com/en/noticia/indra-nominated-national-industrial-coordinator-fcas-program-future-european-combat-air [accessed on 12 September 2019].

Spain's own ecosystem. Not all Spanish security and defence companies participate in Community projects, nor is the Spanish business landscape itself homogeneous. Each company has a different nature, size, interests and strategic sectors. Hence the importance of knowing how to channel the lessons learnt from the Community example effectively – in terms of time and results- and efficiently – in terms of savings in transaction costs, and of greater territorial and sectoral structuring of Spanish companies within the state ecosystem.

This is an effort proposed by the Ministry of Trade and Tourism, as well as by the Ministry of Defence. The Spanish ecosystem can be improved from within, by and for its own endogenous enterprises, through various dimensions.

The first step is a general shift from the traditional approach to the cost-effectiveness analysis of procurement to a new approach linked to life cycle cost[172]. No doubt there are companies that have already made this change, but it is not yet a trend that is certainly integrated into all companies. Moving to this new life-cycle approach – instead of acquisition – would allow companies to monitor their transparency, control and audit activities in a homogeneous way in all the programmes they carry out, as well as would lead to the cohesion – standardisation – of processes, cost structures and procedures so that any evaluation carried out *ex ante* and *ex post* is done under the same methodology. That is, it aims to move from a performance-based approach to each project implemented, to a risk-based approach (with a common methodology, whatever the project).

The second axis is state coordination of compliance with certain economic intelligence standards within the organisational architecture of each of the security and defence companies. Although Spanish companies are characterised by a high degree of integration of economic intelligence within their structures[173], a framework of state control is recommended to monitor the degree of success of economic intelligence tasks within companies. This would allow for greater productivity on the part of companies and for savings in costs that have been identified as unnecessary. However, this framework must be articulated with respect for the principle of confidentiality and a guarantee that there is no unfair competition in reporting such matters.

Thirdly, this issue leads to the protection of knowledge created within the Spanish ecosystem, in relation to the International Patent Classification. Taking into account the growing geopolitics of technologies, telecommunications and digital products,

172 ORTÚZAR MATURANA, R., MOLINA MORENO, V. and PASCUAL JIMÉNEZ, R. "Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Madrid, Ministry of Industry, Trade and Tourism, 2019, pp.43-47.

173 COZ FERNÁNDEZ, J.R. and VALIÑO CASTRO, A. "Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Ministry of Industry, Trade and Tourism, 2019, pp.57-65.

and the undeniable development of security and defence products, both technological and thanks to digital techniques, in cyber security, artificial intelligence, 5G, quantum computing, and data management itself, there are certain dual-use technologies that have no place within the traditional classification of patents. Their dual application, both civil and military, makes it difficult to categorise these technologies. On the one hand, the first obstacle is that there is no homogeneous definition of what an "artificial intelligence project" is, as is the case within the Pentagon. A Department of Defence Inspector General audit in 2020 concluded that there is no comprehensive governance framework on artificial intelligence (AI)[174]: neither are there technical, operational or programmatic requirements on what the implementation and deployment phases of AI should look like, nor is there clarity on what should be labelled as an AI project. On the other hand, this extends to the International Patent Classification where, according to Silvia Vicente Oliva[175], it is the multinational companies that register the most innovations (in number) in Spain, labelling it in English and with different nomenclatures to those of the Spanish ecosystem. This delays Spanish innovation and hence the need to homogenise definitions and encourage a more interconnected value chain between companies of Spanish origin.

Fourthly, the Spanish ecosystem requires the inclusion of new measures linked to digitisation[176] and Industry 4.0. This is an aspect that has been contemplated in the *General Guidelines of the new Spanish industrial policy 2030*[177]. Furthermore, digitisation can enable Spain to achieve the objective set by the European Union of a 20% share of GDP for industrial activities, if this digitisation is approached under a mission-country vision. Such is the importance of digitisation at industrial level, in general, and in security and defence companies, in particular, that the digital transformation is at the top of the priorities of the above-mentioned strategic framework. Defence industries will have to produce "intelligent weapon systems" to provide the armed forces with the material means to ensure their superiority in action in the 4.0 operating environments. This requires a Spanish ecosystem capable of doing so at the various levels of production, development, implementation and deployment. The digital technologies that allow the hybridisation between the traditional physical domains -sea, air, land- and cybernetic, as well as the growing dominance of outer space,

174 INSPECTOR GENERAL OF THE DEPARTMENT OF DEFENCE. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, U.S. Department of Defense, 2020. Retrieved on https://media.defense.gov/2020/Jul/01/2002347967/-1/-1/1/DODIG-2020-098.PDF

175 VICENTE OLIVA, S. "Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Ministry of Industry, Trade and Tourism, 2019, pp.77-88.

176 MINISTRY OF DEFENCE. *Defence Industry Perspective*. Madrid, Ministry of Defence, 2019, pp.24-30.

177 MINISTRY OF INDUSTRY, TRADE AND TOURISM. *General Guidelines of the new Spanish Industrial Policy 2030*. Madrid, MINOCTUR, 2019.

include: Internet of Things, blockchain, Artificial Intelligence, cyber security, 5G, Big Data, autonomous systems, robotics, advanced computing, additive manufacturing, and augmented reality. Digitisation goes hand in hand with innovation: an almost indivisible binomial, but not necessarily always intertwined. This means that companies must not only direct their products towards the integration of technologies *per se* within security and defence systems, but that other industries -not necessarily linked to security and defence- can complement the latter by providing added value in innovation. By this we mean biotechnology, new materials, advances in navigation and positioning, or 3D printing. In this sense, the Spanish security and defence industry ecosystem can be revalued if it is accompanied by sectors which, without being linked to the subject, can provide it with added value through complementary or facilitating technologies.

Conclusions

As we have seen, the construction of European defence is being carried out gradually, functionally and at different speeds, as has traditionally been the case in the EU in other areas[178]. In this respect, it is necessary to achieve an inclusive Defence Framework Programme, taking into account that investments are long or very long term.

Throughout this process, the principle of coherence must be safeguarded and play a central role, as recognised by the European Union and the Member States through their various agreements, initiatives and documents. That is why it is so important to follow the recommendations made in the text of this article as proposals for improvement: to encourage collaborative projects in the specific area of land defence through a greater and more consistent financial effort; to commit to the coordinated specialisation of national industrial policies, which will yield positive results in the long term and, therefore, to forget about demanding a direct and reciprocal return on each investment; and to facilitate a more inclusive distribution of projects among all Member States, paying special attention to the integration of countries with lower industrial or economic capabilities.

As far as Spain is concerned, the participation of the national defence industry conglomerate in most of the major programmes demonstrates the Spanish drive to jump on the innovation bandwagon. Its aim is to specialise in high-end products in the value chain. Although there are still many challenges to be achieved in terms of European positioning with respect to other countries, the efforts made at a rapid pace in recent years show the vigour of becoming one of the main and leading partners in the

178 ROLDÁN BARBERO, J. "La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva". *Revista General de Derecho Europeo*, no. 43, 2017, p. 3; DE CASTRO RUANO, J.L. "Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud". *Anuario Español de Derecho Internacional.* 2018, vol.34, pp.1045-1073; and ALFONSO MEIRIÑO, A. "La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria". *Cuadernos de Estrategia*. 2015, no. 175, pp.143-186.

sector. To this end, collaboration through technology transfer and the consolidation of greater collaboration networks within our country are two essential measures for carrying this out. All of this also opens up new lines of research for the consideration of civil-military relations as a push factor towards the achievement of the ambition that is beginning in our country.

Therefore, beyond the labels emanating from the Community leadership on "strategic autonomy" or the recent "strategic cooperation" -by means of which it aims to secure new regional partners in security and defence matters-, it is in the principle of coherence that lies both the need and the opportunity for Spain's positioning on the European stage and the strengthening of the European Union as a geopolitically significant actor.

Bibliography

AGUIAR, P. *Coherencia y Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*, Cerdanyola del Valllés, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2004.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y CORNAGO PRIETO, N. "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial". *Revista Española de Derecho Internacional.* 1998, vol. 50, nº 1, pp.59-113.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. "La Cooperación Estructurada Permanente: haciendo creíble la Alianza Defensiva de la Unión Europea, sin perder la condición de potencia normativa y diplomática". *Anuario Español de Derecho Internacional.* 2018, vol.34, pp.1003-1020.

ALFONSO MEIRIÑO, A. "La globalización de los asuntos de defensa: capacidades militares, mercado e industria". *Cuadernos de Estrategia*. 2015, nº 175, pp.143-186.

ÁLVAREZ, G. y IGLESIAS, J. "El Plan de Acción Europeo de Defensa, un impulso a la industria de defensa y un medio de integración de la Unión Europea". *Boletín I.E.E.E.* 9/2018, de 22 de enero de 2018, pp.385-402.

ÁLVAREZ VERDUGO, M. *La política de seguridad y defensa en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2003.

ARTEAGA, F. y SIMÓN, L. "El Fondo Europeo de Defensa y el futuro de la industria española". *Elcano Policy Papers.* Madrid, Real Instituto Elcano, 2019.

AYUSO, A. *El reto de la coherencia de políticas para el desarrollo en la Agenda 2030*, Barcelona, CIDOB, 2018.

AZNAR GÓMEZ, M.J. "¿Es posible una *identidad europea de defensa*? Aspectos recientes en la evolución normativa e institucional", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, vol. 2, nº 4, pp.619-638.

BARBÉ, E. *La seguridad en la nueva Europa*, Madrid, La Catarata, 1995.

BARBÉ, E. "La Política Exterior y de Seguridad Común en la reforma del Tratado de la Unión Europea". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. 1997, nº 1, pp.7-21.

BARBÉ, E. (coord.). *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel, 2000.

BARTRINA, J.A. y RAMOS, C. "El desarrollo de una base tecnológica e industrial europea de defensa: una perspectiva desde España" en AA.VV. *La industria de defensa en España tras los consejos europeos de diciembre de 2013 y junio de 2015*. Madrid, Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 2015, pp.151-188.

BIAVA, A., DRENT, M., HERD, G.P. "Characterizing the European Union's Strategic Culture: An Analytical Framework". *Journal of Common Market Studies.* UACES, 2011. pp.1-22.

CALCARA, A. "Cooperation and conflict in the European defence-industrial field: the role of relative gains". *Defence Studies*. 2018, vol.18, nº 4, pp.474-497.

CARBONE, M. "Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development". *European Integration*. 2008, vol. 30, nº 3, pp.323-342.

CARDONA LLORÉNS, J. "La dimensión de la seguridad en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea" en L. MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO (ed.). *Historia y Derecho. Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Arcadio García Sanz*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1995, pp.177-200.

CEBADA ROMERO, A. y PÉREZ GONZÁLEZ, C. *El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*, Madrid, Dykinson, 2003.

CESEDEN. *La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa.* Madrid, Ministerio de Defensa, 2008.

CHICHARRO, A. "Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea". *Iberoamerican Journal of Development Studies*. 2017, vol. 6, nº 1, pp.4-25.

CONDE PÉREZ, E. *Los instrumentos de la política exterior de la Unión Europea*, Madrid, UCM, 2002.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. "La Política Exterior y de Seguridad Común: la cuestión nuclear" en CESEDEN. *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el nuevo marco del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Madrid, Ministerio de Defensa, 1996, pp.15-33.

COZ FERNÁNDEZ, J.R. y VALIÑO CASTRO, A. "Integración de un modelo de gestión del conocimiento para evaluar el impacto económico en la gestión de programas del sector de la defensa". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019, pp.57-65.

DE CASTRO RUANO, J.L. "Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud". *Anuario Español de Derecho Internacional.* 2018, vol.34, pp.1045-1073.

DE SOLA DOMINGO, M. "La Cooperación Política Europea". *Anuario del Centro de la UNED.* 1985, vol.2, pp.49-62.

DRENT, M., KRUIJVER, K., ZANDEE, D. *Military Mobility and the EU-NATO Conundrum. Clingendael Report*, La Haya, Clingendael Institute, 2019.

DUFFIELD, J.S. "Political Culture and State Behaviour: Why Germany Confounds Neorealism". *International Organization*. 1999, nº 53, pp.765–803.

DUKE, S. *Consistency as an Issue in EU External Activities*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.

ENGBRINK, S.D. "The European Union's External Action: Coherence in European Union Foreign Policy despite Separate Legal Orders". *Legal Issues of Economic Integration.* 2017, vol. 44, nº 1, pp.5-48.

ESTRADA CAÑAMARES, M. "'Building Coherent EU Responses': Coherence as a Structural Principle in EU External Relations" en M. CREMONA (ed.). *Structural Principles in EU External Relations Law.* Oxford, Hart, 2018, pp.243-262.

EU Institute for Security Studies. "Permanent Structured Cooperation: What's in a name?". *Chaillot Papers.* EUISS, nº 142, 2017.

FERNÁNDEZ SOLA, N. "El impacto de un eventual Triunvirato sobre la política de defensa de la Unión Europea". *ARI (Real Instituto Elcano).* 2004, nº 10, pp.9-12.

FIOTT, D. "The EU, NATO and the European defence market: do institutional responses to defence globalisation matter?". *European Security.* 2017, vol. 26, pp.398-414.

FIOTT, D. "Defence industry, industrial cooperation and military mobility" en G. LINDSTROM y T. TARDY (ed.). *The EU and NATO: The essential partners*. Paris, European Union Institute for Security Studies, 2019, pp.44-51.

FONFRÍA MESA, A. "La Agencia Europea de Defensa y la colaboración industrial en defensa" (68/2015). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2019.

GARCÍA PÉREZ, R. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, UNED, 2003.

GARCÍA PÉREZ, R. "Las misiones PESD como instrumento de política exterior de la UE", en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2010, pp.21-71.

GAUTIER, P. "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union". *European Law Journal*. 2004, vol. 10, nº 1, pp.23-41.

GEBHARDT, C. "The Problem of Coherence in the European Union's International Relations" en Ch. HILL, M. SMITH y S. VANHOONACKER (eds.). *International Relations and the European Union*. 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2017, pp.123-142.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "La Política Europea de Seguridad y Defensa después de Niza". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2001, vol. 5, nº 9, pp.197-238.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N. "De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2003, vol. 7, nº 15, 2003, pp.653-682.

GONZÁLEZ VEGA, J.A. "Los "Acuerdos de Niza", la PESC y la arquitectura europea de seguridad y defensa". *Suplemento BEUR*. 2001, nº 9, pp.11-28.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. "El Tratado de Ámsterdam (1997) y la defensa de Europa" en J.M. PELÁEZ MARÓN (dir.). *Cuestiones actuales de Derecho Comunitario Europeo.* vol.4, Córdoba, Universidad de Córdoba, 1998, pp.157-175.

HERTOG, L. y STROB, S. "Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rotting of an Ambiguous Term". *European Foreign Affairs Review.* 2013, vol. 18, nº 3, pp.373-388.

HERRERO DE LA FUENTE, A.A. "La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea tras la "*cumbre*" de Niza. La política europea de seguridad y defensa". *Noticias UE*. 2003, nº 218, pp.63-78.

HOWORTH, J. "The CESDP and the Forging of a European Security Culture". *Politique Européenne.* 2002, nº 8, pp.88–108.

INSPECTOR GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA. *Audit of Governance and Protection of Department of Defense Artificial Intelligence Data and Technology*. Washington, U.S. Department of Defense, 2020.

JORGE URBINA, J. "Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo.* 2001, vol. 5, nº 10, pp.439-471.

KRENZLER, H-G. y SCHNEIDER, H., "The Question of Consistency" en E. REGELSBERGER, P. DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT y W. WESSELS (eds.). *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond,* Boulder, Lynne Rienner, 1997, pp.133-151.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. 1992, vol.19, nº 3, pp.797-825.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Flexibilité et Politique Étrangère et de Sécurité Commune de l'Union européenne" en AA.VV., *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp.1139-1159.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Ciudadanía europea y crisis: apuntes para una revisión conceptual" en D.J. LIÑÁN NOGUERAS, A. SEGURA SERRANO y C. GARCÍA SEGURA (coords.), *Las crisis políticas y económicas: Nuevos escenarios internacionales*, Madrid, Tecnos, 2014, pp.77-90.

LÓPEZ DE, J. "La Agencia Europea de Defensa como plataforma para el progreso de la Política Común de Seguridad y Defensa". *Análisis GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Granada)*. 15/2018, de 20 de marzo de 2018.

LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. "La nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?". *Anuario Español de Derecho Internacional.* 2018, vol.34, pp.1075-1097.

MANGAS MARTÍN, A. "Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza" en MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord..), *Tratado de Niza. Análisis, comentarios y texto*, Madrid, Colex, 2002, pp.67-82.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. "El sistema de Cooperación Política Europea". *Revista de Instituciones Europeas*. 1980, vol. 7, nº 2, pp.607-631.

MARTÍ SAMPERE, C. "Implicaciones de los fondos y programas de la Comisión para la investigación y desarrollo de las capacidades militares de la UE". *Análisis del Real Instituto Elcano.* nº 93, 21/11/2017.

MARTÍN ARRIBAS, J.J. "Consideraciones sobre la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica*. 1994, B-95, pp.17-25; y 1994, B-96, pp.5-10.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. "La cláusula de cooperación reforzada a la luz del Tratado de Niza: Crónica de una modificación necesaria". *Noticias UE*. 2003, nº 218, pp.95-109.

MEYER, C "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms". *European Journal of International Relations.* 2005, vol. 11, nº 4, pp.523-549.

MINISTERIO DE DEFENSA. *Criterios básicos para el establecimiento de la política industrial de Defensa.* Cuadernos de Política Industrial de Defensa nº1, Madrid, 2010.

MINISTERIO DE DEFENSA. *Perspectiva de la Industria de Defensa*. Madrid, 2019.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. *Directrices Generales de la nueva Política Industrial española 2030*. Madrid, 2019.

MISSIROLI, A (ed.) *Coherence for Security Policy: Debates-Cases-Assessments*, París, Institute for Security Studies-UEO, 2001.

MISSIROLI, A. "European Security Policy: The Challenge of Coherence". *European Foreign Affairs Review.* 2001, vol. 6, nº 2, pp.177-196.

MISSIROLI, A. "Coherence, Effectiveness and Flexibility for CFSP/ESDP" en E. REIFER, R. RUMMEL y P. SCHMIDT (eds.). *Europas ferne Streitmacht*, Hamburgo, Mittler, 2002, pp.119-148.

NANCY, J. *A dos años de las elecciones europeas de 2019. Eurobarómetro especial del Parlamento Europeo*. Unión Europea, abril de 2017.

NEUWAHL, N. "Foreign and Security Policy and the Implementation of the Requirement of "Consistency" under the Treaty on European Union" en P.M. TWOMEY y D. O'KEEFFE (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Londres, Chancery, 1994, pp.227-246.

NUTTALL, S. "Coherence and Consistency", en Ch. HILL y M. SMITH (eds.). *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp.91-111.

ORTEGA, M. "Beyond Petersberg: missions for the EU military forces" en N. GNESOTTO (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*, París, EU Institute for Security Studies, 2004, pp.73-88.

ORTÚZAR MATURANA, R., MOLINA MORENO, V. y PASCUAL JIMÉNEZ, R. "Metodología para el análisis económico de activos del sector de la defensa: criterio fundamentado en el parámetro de ciclo de vida". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Madrid, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019, pp.43-47.

PARDO GARCÍA-VALDECASAS, J.J. y otros, *La Contratación y el Artículo 346 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Documento de Trabajo del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2/2017.

PÉREZ DE LAS HERAS, N. (coord.), *La Agencia Europea de Defensa: Su contribución al desarrollo de una capacidad militar autónoma de la Unión Europea*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.

PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, Madrid, UAM, 1991.

PINTADO RODRÍGUEZ, C. "*Pooling & Sharing* y la industria europea de defensa. Viejas ideas para nuevas soluciones" (104/2013). Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2013.

PIÑOL RULL, J.L. y GONZÁLEZ BONDÍA, A. "El lento establecimiento de una política europea de defensa común". *Anuario Internacional CIDOB 1994*, pp.131-144.

PORTELA, C. y RAUBE, K. "The EU Polity and Foreign Policy Coherence". *Journal of Contemporary European Research*. 2012, vol. 8, nº 1, pp.3-20.

REYNAERT, V. "European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence". The *Hague Journal of Diplomacy.* 2012, vol. 7, nº 2, pp.207-226.

REMIRO BROTÓNS, A. "Política Exterior Común" en ídem (ed.), *Breve Diccionario del Tratado de Unión Europea.* Madrid, Política Exterior-CERI, 1993, pp.206-210.

REMIRO BROTÓNS, A. "¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?". *Gaceta Jurídica*. 1998, nº 29, pp.71-104.

RICHTER, S. "Facing the Monster 'Juste retour': On the Net Financial Position of Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform". *WIIW Research Report*, 2008, nº 348.

ROBLES CARRILLO, M.A. "La financiación de la PESC". *Revista de Instituciones Europeas*. 1995, vol. 22, nº 1, pp.101-146.

ROBLES CARRILLO, M.A. *La Unión Europea Occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

ROLDÁN BARBERO, J. "La Europa de la Defensa pasa a la ofensiva". *Revista General de Derecho Europeo*. nº 43, 2017.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad". *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, vol. 20, nº 3, pp.773-796.

TIETJE, C. "The Concept of Coherence in the Treaty on European Union and the Common Foreign and Security Policy". *European Foreign Affairs Review*. 1997, vol. 2, pp.211-233.

VERGARA MELERO, J.A. *Capacidades militares y defensa común en el ámbito de la Unión Europea (1999-2014)*. tesis doctoral, Universidad de Granada, Granada, 2015.

VICENTE OLIVA, S. "Protección del conocimiento y de tecnología con utilidad de defensa". *Economía Industrial Núm.412: Industria de Defensa*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2019, pp.77-88.

VILANOVA, P. y FERNÁNDEZ, N. (coord.), *Europa: el debate sobre defensa y seguridad*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.

VÍLCHEZ VIVANCO, M. "La industria de defensa en el marco europeo". *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*. 2018, vol.19, pp.1-22.

WESSEL, R.A. *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, La Haya, Kluwer, 1999.

Submited: 15 April 2020.
Accepted: 12 November 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

Javier Ruiz Arevalo
Army Colonel. Doctorate in Law

E-mail: jmarruiz@hotmail.com

The role of regional actors in the Afghan peace process

Abstract

On February 29th, the United States and the Taliban signed an agreement that, if successful, will end with the signing of a peace agreement between the insurgent group and the Afghan government. For the negotiations that are now beginning to prosper, the support of the regional powers is essential. Predicting the attitude they can adopt as the process progresses requires analysing the initial position of each of them, their interests in Afghanistan, what they can expect from a possible peace agreement and, above all, what they would never accept. In fact, finding a balance between all these interests, which are often opposed, is one of the keys to the ongoing process.

Keywords

Afghanistan Peace Agreement, India-Pakistan Conflict, US Withdraw from Afghanistan, South-East Asia.

Cite this article:

RUIZ, JAVIER. "The role of regional actors. In the Afghan peace process", *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies.* 2020, no. 16, pp. **461-488**

«To jaw-jaw is always better than to war-war»

Winston Churchill

On 29 February, the US and the Taliban insurgency signed an agreement in principle that, if successful, will lead to the signing of a peace agreement between the Taliban and the Afghan government, thus putting an end to a conflict that has lasted almost two decades. For the negotiations now under way to lead to a desirable scenario, many conditions must be met. One is the support of regional powers; or at least their implicit consent. A possible agreement between the Kabul government and the Taliban is unlikely to lead to a lasting peace without the backing of regional actors who, to a greater or lesser extent, have interests in Afghanistan. Predicting the attitude they might adopt as the process progresses requires an analysis of their individual positions, their interests in Afghanistan, the benefits that a peace agreement might bring them and, above all, what they would not accept under any circumstances. Indeed, finding a balance between all these often conflicting interests is one of the keys to the ongoing process.

This article will analyse the position of the main regional actors, those who have the capacity to derail negotiations or at least hinder or facilitate their progress. These main actors are, in order of proximity: The Central Asian Republics, Pakistan, Iran, China, India and Russia.

Regional actors in the Afghan conflict

> *Afghanistan is a poor, mountainous, landlocked country with a weak central government and, while difficult to control, has always been too easily destabilised by the depredations and manipulations of larger powers. To secure peace, an agreement among regional actors to promote mutual non-interference in Afghanistan's internal affairs would be necessary.*[1]

These words perfectly sum up Afghanistan's reality vis-à-vis the regional powers that could affect its future. And they are perfectly valid at the present juncture. The outcome of the ongoing peace talks is, of course, conditional upon the ability of the Afghans themselves to reach an agreement. But also for the interests of their neighbours, who might choose to sacrifice a possible peace scenario if its outcome does not meet their particular expectations. It is therefore necessary to know what the visions of these neighbouring states are and their real capacity to influence the process.

1 THIER, J. Alexander *Afghanistan's Rocky Path to Peace*. Current History. April 2010. Page 133

The ethno-religious factor

Before beginning to analyse the positions of these actors, it is necessary to analyse an aspect of Afghan reality that has an undeniable bearing on its relations with its neighbours: Afghanistan is a multi-ethnic and multi-confessional country[2], whose ethno-religious groups have very close ties with its neighbours. Leaving aside small minorities that do not carry enough weight to condition the country's future, we can distinguish four major ethnic groups: Pashtuns, Tajiks, Uzbeks and Hazaras[3].

The Pashtuns, the largest group, are Sunni, Pashto-speaking and spread between Afghanistan and Pakistan, separated by the British-imposed *Durand Line*, which is not recognised as a legitimate border by all actors, especially from Afghanistan. In Afghanistan, they mainly inhabit along the southern and eastern provinces bordering Pakistan. The relationship between the Afghan Pashtuns and Pakistan is one of the most relevant factors in the Afghan conflict and explains the influence that Pakistan has always had over the Taliban and the tensions this creates with the government in Kabul[4].

Secondly, the Tajiks, also Sunni, live mainly in the provinces north of Kabul and speak Farsi, a language that links them culturally to Iran and Tajikistan, with whom they have close ties. Their Persian roots have traditionally allowed them to maintain good relations with Tehran. The central lands of the country, known as Hazarayat, are home to the Hazaras, Shiites of Central Asian origin who have traditionally been a minority protected by Iran because of their religious status and because they have traditionally been a highly disadvantaged minority. The northwestern provinces are inhabited by the Uzbeks, Sunnis who speak a variant of Turkish and have very close relations with Uzbekistan and Turkey.

The ethnic and religious alliances that derive from these ties are a factor that has always conditioned Afghanistan's relations with its neighbours and will continue to do so during the ongoing peace process. But this is not the only link between Afghanistan and its neighbours, as there are also economic, security and geopolitical interests that condition these relations.

Regional interests

Each of Afghanistan's neighbours supports some political group within its borders and justifies its interference on the basis of its own geopolitical, economic or religious interests.

2 Reference is made to the existence of a Sunni majority and a Shia minority.

3 For a more detailed analysis of Afghanistan's ethnic and religious reality and its historical consequences see: RUIZ ARÉVALO, Javier. *Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro*. University of Granada. 2,014. Page 133-149. Also: SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Geopolitical analysis of Afghanistan.* Analysis Paper 12/2011.

4 A comprehensive analysis of Pakistan's role: RASHID, Ahmed: *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan.* Viking. 2012.

When analysing the role that these regional actors can play in the peace process, there may be disagreements over the role attributed to each of them, the groups they support or the content of their support. This is because many of these supports, although there is evidence, are publicly denied by those who provide them. Also because they often "play a double game", simultaneously supporting pro-government and insurgent groups, or because there is a large gap between their official declarations and their actual actions. Even so, there is broad consensus that most of Afghanistan's neighbours want to see an agreement that will ensure peace and prevent the spread of instability in the region. Moreover, all but India want the US to leave Afghanistan without establishing a permanent military presence. At the same time, neither wants to see a precipitous US withdrawal, which could provoke a new civil war[5].

Disagreements are numerous and it is likely that some of these neighbours will continue to support rival *proxies* in the future. Even so, it can be expected that regional actors will tend to facilitate peace negotiations, as long as the agreements that are reached do not overstep the red lines that each has set. The need, felt by all regional actors, to curb an escalation of violence on their borders is conducive to this positive attitude, albeit with restrictions. So does the will to ensure its participation in an eventual political settlement, on the understanding that it is easier to defend its interests by acting within the framework of the ongoing negotiations than by acting outside them.

A bilateral conflict of regional scope

A bilateral conflict?

The current phase of the Afghan conflict, which began in 2001, involves many actors, both national and international, state and non-state. However, since its origins, it has tended to be simplified as a bilateral conflict between two actors, the Afghan government, with its US-led allies, and the Taliban insurgency. The June 2018 ceasefire[6], the peace talks that began shortly thereafter[7] and the current peace process[8] all reinforce the idea of a simple two-sided conflict model. The fact is that the thousands of armed clashes that take place every year almost always pit pro-government forces against the Taliban insurgency. Conflicts between these two parties account for more

5 GOVERNMENT OF CANADA. *Afghanistan. The precarious struggle for stability. Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. May 2019. Page 48.

6 BBC NEWS. *Afghan Taliban agree three-day ceasefire - their first*. 9 June 2018. https://www.bbc.com/news/world-asia-44423032. Visited on 02/03/2020

7 RUIZ AREVALO, Javier. *Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?* Revista Española de Estudios Internacionales. Vol. 5 Issue 2 (2019). Page 146 et seq.

8 RUIZ ARÉVALO, Javier. *El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán*. Global Strategy. March 2020. https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/

than 95 percent of violent incidents in Afghanistan, making other armed groups an insignificant factor in the conflict[9]. The role of secondary actors cannot be ignored, but none of them has sufficient influence to control the war or dictate the terms of an eventual peace agreement, although their cumulative effect could be substantial[10].

In the summer of 2018, the declaration of a cessation of hostilities issued by the Afghan and US governments was ratified by the Taliban, resulting in a three-day cessation of violence in most of the territory[11]. In the words of President Ashraf Ghani, it was "*a controlled experiment* that *demonstrates discipline*. *There is one spokesperson [the Taliban] who we must take seriously*"[12]. The fact that the three main actors in this process –the US, the Afghan government and the Taliban– agreed and respected this act of mutual trust can be seen as the first step in the ongoing peace process. The fact that its implementation led to a drastic reduction in violence confirms its absolute prominence in the armed conflict[13].

Although they are often portrayed as global *Jihadi* actors, aligned with *Al Qaeda* or ISIS, the reality is that the Taliban are essentially domestic actors. Indeed, the Taliban insurgency is more about nationalism than global *jihadism*. Most insurgents fight close to home and for objectives that do not extend beyond Afghanistan. The Taliban govern part of Afghanistan, running services such as education, health, justice and taxation[14]. And they do so without any vocation for integration into supposedly supranational caliphates. This reality means that the most relevant regional actors in the conflict do not frame the conflict as part of broader global conflicts, such as radical Islamism's confrontation with the West and with "lukewarm" Muslim regimes. The international dynamics that most directly condition this conflict are regional. They are cross-border ethno-religious ties, ancestral alliances or clashes between neighbours, and fear of spreading instability that condition the context of conflict. Without denying that actors such as Iran or Russia, as we will see throughout this article, frame their decisions within the conflict that confronts them with the US.

9 GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 48

10 Throughout the article, the main actors in the conflict will be listed, without analysing actors considered secondary, such as the Central Asian Republics or Turkey, which, due to their lack of relevance and alignment with Moscow in the first case, or their remoteness and lack of interest in the conflict in the second, will not condition the peace process.

11 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire*. Asia Report No 298, 19 July 2018

12 *NATO Engages Day 2: A Conversation with Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai*, German Marshall Fund, 16 July 2018.

13 The Afghan interior ministry put the degree of reduction in violence at 80 percent. GEORGE, S. *A glimpse of peace in Afghanistan*. The Washington Post. 27 Feb 2020. This is difficult to assess, but it shows that the ceasefire was respected by all, with very limited exceptions. RAHIMI, Z. *Soldiers, 9 Civilians Killed Since Start of RIV: Afghan Govt*. Tolo News. 28 Feb 2020.

14 JACKSON, Ashley. *Life Under the Taliban Shadow Government*. ODI, Research reports and studies. June 2018.

A bilateral conflict with a multitude of secondary actors

The way the conflict has escalated in recent years has highlighted the increasing levels of direct assistance from neighbouring countries to the Taliban and other non-state actors. Pakistan, Iran, India and China support various Afghan groups politically, economically or militarily. This support is often intended to protect their own interests inside Afghanistan by supporting those they consider closest to them on ethnic, religious grounds (Taliban, military warlords, militia leaders)[15]. The consequence of this situation is that some regional actors provide support, in a calibrated manner, to rival factions on both sides. Or rival factions within the same side. It also explains the changes in the choice of allies that can be observed with some frequency. A clear example of this is Iran, which has at one time or another supported both sides and has adapted its support strategy to the circumstances of the moment.

Figure 1 shows, illustratively but not exhaustively, these lines of support that shape the conflict.

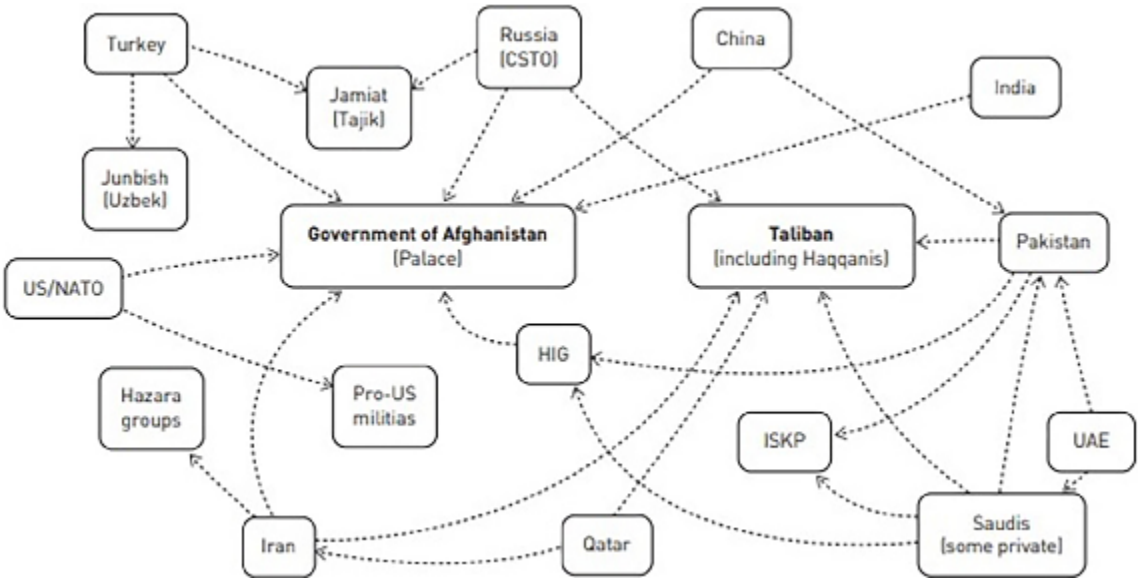


Figure 1. International support for the Afghan conflict.
Adapted from: GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 49

In the centre of the image are two text boxes representing the two main actors: the Government of Afghanistan and the Taliban. The text boxes surrounding these two central boxes represent state (grey background) and non-state actors operating in the region (white background). With dashed border, terrorist groups). The connecting arrows show the support flows to each of the central entities, or to other groups:

- Turkey supports the Government of Afghanistan, the Jamiat party, (Tajik mujahideen party founded during the war against the communists by Burha-

15 *Mapping the Sources of Tension and the Interests of Regional Powers in Afghanistan and Pakistan.* Presentation, Barcelona Centre for International Affairs, December 2012

nuddin Rabbani. He led the opposition to Karzai within the regime) and the Junbish party (majority Uzbek party based in the northwest of the country. It has a rather left-wing and secular character, with many former communists in its ranks. Its founder and historical leader is Abdul Rashid Dostum).

- Russia supports the Government of Afghanistan and the Taliban (including the Haqqanis), as well as the Jamiat.
- China supports the governments of Afghanistan and Pakistan.
- Iran supports the Taliban (including the Haqqanis), the Afghan government and Hazara groups.
- India supports the Afghan government.
- Pakistan supports the Taliban (including the Haqqanis), the HIG (mujahedin group created by Gulbuddin Hekmatyar in 1979 and which has carried out a multitude of terrorist attacks against the Afghan government and its allies) and ISIS (Islamic State, represented by its franchise in the area, the Islamic State in Khorasan).
- UAE supports Pakistan.
- The Saudis (including private donors) support Pakistan, ISIS and the HIG. Donors from Saudi Arabia and other Gulf countries serve as an avenue for fundraising for the Taliban, but also support rival groups such as ISIS and HIG.
- Qatar supports the Taliban (including the Haqqanis) and Iran. It acts as a diplomatic outpost for the Taliban, while supporting Iran's policy in the region against its Sunni rivals: United Arab Emirates (UAE) and Saudi Arabia.
- The HIG supports the Government of Afghanistan and, finally,
- the US and NATO support the Afghan government and pro-US militias.

A simple glance at the figure shows that, although two central poles can be discerned, calling the Afghan conflict bilateral is inaccurate, to say the least. This must be taken into account when assessing progress in the talks between the two main actors. An agreement between the two is not an absolute guarantee of peace if what is agreed does not substantially satisfy either of the actors on the scene.

Conflicting interests

The interests of each of these actors can be analysed on the basis of the same graph, starting at the top right of the figure and moving clockwise. It should be recalled that, in many cases, the actors themselves deny the links that will be discussed below[16].

For Pakistan and India, Afghanistan is one of the theatres of their global confrontation. India is looking to Afghanistan for an ally to threaten Pakistan from its rear.

16 Such is the case of Iran, which denies the support it has been providing to the Taliban, despite evidence to the contrary. Pakistan also denies that it has continued to support the Afghan Taliban despite its commitments to the US.

Pakistan seeks to avoid, at all costs, an Afghan government aligned with its rival, which would make it feel surrounded. Its support policies should be understood in this perspective. To this end, both countries maintain close political, economic and military relations, overt and covert, with various Afghan entities, aimed at consolidating their position and undermining that of their adversary[17]. The articulation of the Afghan government as a juxtaposition of rival political groups facilitates this and allows different factions of the government itself to align themselves with one or the other of these two countries. Pakistan, in addition to standing up to India, seeks to preserve its regional influence by supporting the Taliban, while backing various militant groups such as the Islamic State of Khorasan and, previously, Hizb-e Islami Gulbuddin (HIG), to maintain pressure on India and the Afghan government. Pakistan may not seek a Taliban victory, but it does not feel safe with a negotiated end to the conflict either, as greater stability may facilitate India's presence in Afghanistan[18]. India, for its part, maintains close relations with the government in Kabul, with which it has been collaborating for years in training civil servants and providing humanitarian aid, despite the fact that it is the country with the largest number of poverty-stricken people in the world[19].

For Iran, nothing that happens in Afghanistan can be alien to it. Firstly, because of the huge number of Afghan refugees on its territory that Iran would like to see return to a stable Afghanistan. The flow of drugs and other illicit trades across their long common border has made drug use a major problem for Iran. Because of the moral bond that links them to Afghan Shiite minorities, particularly the Hazaras, of whom they see themselves as protectors. Fear of a prolonged US military presence or a hostile government in Kabul.

Another relevant aspect is Afghanistan's strategic position. Communications from Central Asia via Afghanistan to Iranian ports are of strategic interest to Iran, especially the port of ChahBahar, which would give the Iranians the opportunity to access free waters without having to cross the Strait of Hormuz[20]. Moreover, Iran sees the western part of Afghan territory as a natural area of influence. For all these reasons, nothing that happens in its eastern neighbour can be alien to the interests of Iran, which is obliged to combine its needs for regional stability with those derived from its confrontation with the US.

Turkey is promoting itself as a regional power, so both its relations with the Taliban and its ascendancy over Turkic-language populations are aspects to be taken into

17 GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 49

18 WALLDAN, Matt and WRIGHT, Matthew. *Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict*. Research Paper. Asia Programme. July 2014. Page 7.

19 THIER, op. cit. Page 134.

20 CASTRO TORRES, José Ignacio. El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero. In *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*. Spanish Institute for Strategic Studies. Page 164.

account. In Afghanistan it is true to its self-proclaimed role as protector of Turkic peoples, supporting the Uzbeks through strongmen such as Rashid Dostum of the Uzbek-dominated Junbish Party. It also supports, to a lesser extent, the predominantly Tajik Jamiat Party through figures such as Atta Muhammad Noor. For Turkey, the desired end-state would be a stable Afghanistan, without a US military presence and with Uzbeks and Tajiks retaining significant shares of power.

Turkey, together with Qatar, seeks to curb the influence of Saudi Arabia and its Pakistani ally in the Middle East, including Afghanistan. The dialogue with the Taliban, opened years ago by Qatar, may allow the Turks to identify less radical Taliban leaders and support them in reaching an agreement during negotiations. For their part, Turkey's ascendancy over Uzbekistan and Kazakhstan may cause these ex-Soviet republics to change their stance against negotiating with the Taliban and move closer to Russia's current approach[21].

Russia and other members of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO[22]) pursue a buffer strategy, supporting the government in Kabul while maintaining relations with other armed groups. Russia's actions in this conflict are also conditioned by its relations with the US and NATO. As relations have cooled, Russia has denied the US support initially provided, such as the use of the Manas Air Base[23] or the Northern Distribution network[24], both essential elements in sustaining the allied military effort in Afghanistan. In the same vein, in 2018, Russia established relations with the Taliban and launched a dialogue table between the insurgent group and various Afghan groups, called the Afghan Society Council. The Council included broad representation from opposition groups and actors, such as Karzai, who are highly critical of the US role in Afghanistan. Moscow's contacts with the Taliban have been strongly criticised by Kabul as an obstacle to the US-led peace process supported by the Afghan government. There is also criticism from Kabul of the prominence given by Moscow to opposition leaders in the dialogue with the Taliban, which undermines the authority of the Afghan government[25].

21 RAMANI, Samuel (13 March 2018). *Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?* TRT World. 13 March 2018. https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883

22 Aninternational politico-military organisation promoted mainly by Russia and comprising several European and Central Asian countries : Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia and Tajikistan.

23 Located in Kyrgyzstan, its use was ceded to the US in the initial stages of the conflict until, under pressure from Moscow, the Kyrgyz government decided to stop providing this support in 2014.

24 RUIZ ARÉVALO, Javier. *Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico*. CESEDEN Information Bulletin. Issue 319. August 2011.

25 RAMANI, Samuel. *In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner*. Foreign Policy. 11 September 2019.

China, for its part, maintains good relations with Afghanistan and Pakistan, while stepping up its counter-terrorism effort against the Uighurs with the cooperation of many actors, including the Taliban. Its interests in Afghanistan focus on preventing the spread of Islamist radicalism and exploiting the country's mineral resources. Both require a government that guarantees some stability.

Although the Central Asian Republics, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan, do not constitute a major player in the Afghan conflict, they can contribute to strengthening any possible breakthrough in the Afghan peace process. Their main contribution may be to achieve greater regional political integration. Uzbekistan, in particular, could facilitate Afghanistan's further integration into Central Asian diplomatic frameworks. The Tashkent Conference in March 2018 marked the beginning of a substantial change in the republic's foreign policy, which has moved from isolation to regional engagement and has become a credible consensus builder in this field. Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan, individually and collectively, can contribute to the peace process by facilitating Afghanistan's further economic integration, through air and land corridors that would allow it to reach out to new economic partners[26].

The role of these republics, modest and conditioned by Moscow's influence, will always be in favour of a solution to the conflict that provides stability on their southern border, guarantees the absence of terrorist groups on Afghan soil and is not harmful to their Tajik and Uzbek "brothers" to the south.

A network of micro-conflicts

A full analysis of the role of the different actors in the contest cannot be limited to the flow of support between them; attention must also be paid to rivalries. Figure 2 reflects the main lines of tension between the actors involved in the conflict in some way. This graph is very illustrative in giving an idea of the complexity of the tensions in Afghanistan that, in some way, feed or accompany the main conflict. But it requires some clarifying remarks stemming from the opacity that, in many cases, surrounds the interactions between actors in this scenario. Thus, the arrows between Pakistan and Afghanistan are depicted in both directions, despite Islamabad's claim that there are no hostilities between the two countries. Indeed, the skirmishes along the Durand line and the harbouring of Taliban leaders in Pakistan are indicative of the existence of such tensions[27]. No lines are drawn between Iran and HIG because

26 HAMIDZADA, Humayun and PONZIO, Richard. *Central Asia's Growing Role in Buildin Peeace and Regional Connectivity with Afghanistan*. United States Institute for Peace. Special Report, 27 August 2019.

27 AKBARI, Hayat. *Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations.* Globalsecurityreview. 24 March 2019.

it is now unclear whether the historical tensions between Gulbuddin Hekmatyar and Tehran have been resolved. Similar is the case with tensions between HIG and Russia[28].

These tensions are relevant insofar as a peace agreement whose terms are very favourable to one of the actors will be viewed with suspicion by those who are in conflict with it.

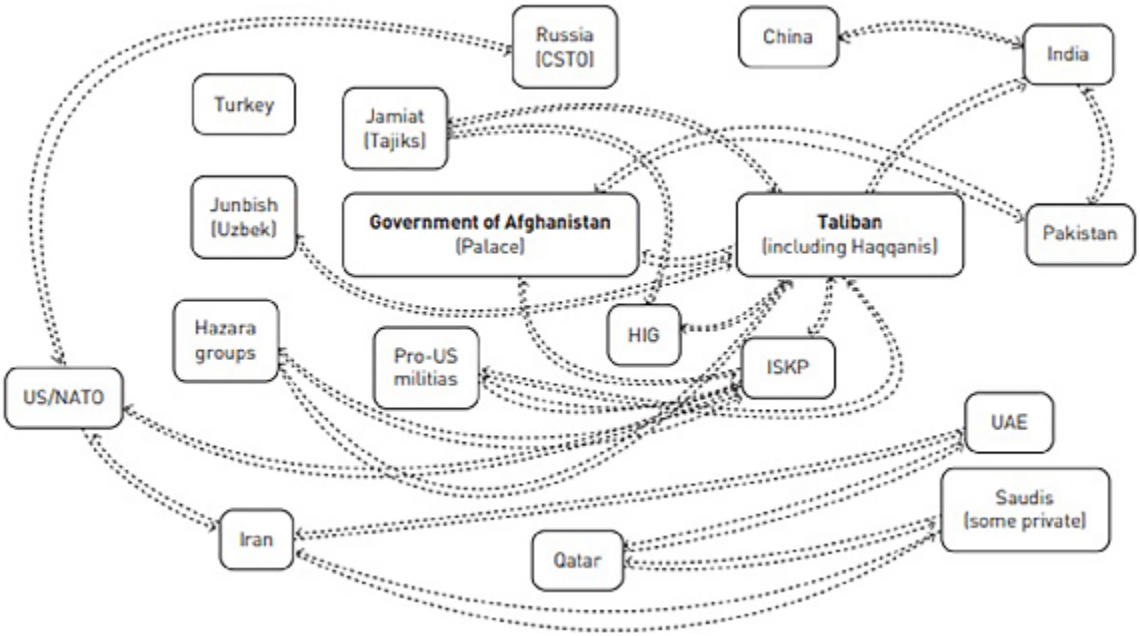


Figure 2. Tensions between the actors involved in the Afghan conflict.
Adapted from: GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 51

Pakistan: key player

Of all the regional actors, Pakistan has been most heavily involved in the Afghan conflict and is most likely to bring it down.

Pakistan's ties with the Taliban date back to the 1990s, during the civil war, when Islamabad saw the Pashtun group as a valuable foothold against other Indian-backed groups. And as a good ally in opening trade routes with the newly independent states of Central Asia, securing a friendly government in Kabul. This strategy worked for a while, but became a problem after the 9/11 attacks, when it became clear that al-Qaida had planned the attacks from a safe haven that the Taliban had provided for the terrorist group.

Three days after the 9/11 attacks, Pakistan's president yielded to US demands to cease support for the Taliban, but issued a warning to his ambassador in Islamabad: His country would assist the United States in its impending war against the Taliban,

28 GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 49

who had long been its allies, but hoped that the war would be short and limited in scope and would not create a hostile neighbour for Pakistan[29].

The George W. Bush Jr. administration forced Pakistan to make a drastic choice: sever ties with the Taliban and become a reliable partner against global terrorism, or end up becoming a target in that war. President Musharraf and his successors kept part of the deal: working with the CIA and pursuing Al Qaeda in Pakistan, as well as allowing US drone strikes in the country's tribal areas. But Islamabad never completely severed ties with the Taliban movement. The military intelligence agency, the Inter-Services Intelligence Directorate (ISI), spent years covertly supporting them in Afghanistan and protecting their leaders inside Pakistan. So the Pakistani security apparatus cooperated with the US, but was unable to break completely with its former partners and allowed Pakistan to become a sanctuary for the Taliban[30]. For years Pakistan has served simultaneously as a main supply route for ISAF and as a sanctuary and headquarters for the Afghan insurgents' leadership.

Why has Pakistan maintained this unsustainable balance? The answer to this question is to be found in India. The Pakistani army and its intelligence apparatus feel surrounded by their eternal enemy. Pakistan has lost three or four wars with India (depending on how you count them). India's military and economic superiority, combined with unresolved border issues with India (Kashmir) and Afghanistan (the Durand Line), keeps Pakistan in a perpetual state of alert[31]. Pakistan feels threatened by India's close relationship with the Afghan government and continues to maintain its support for the Taliban to counter this influence, which it sees as hostile. This is the starting point from which he approaches his relations with Afghanistan and the Taliban and also his involvement in the peace process.

For the time being, Pakistan has facilitated direct talks between the US and the Afghan Taliban since they began in 2018.[32] Indeed, there is a widespread feeling in Pakistan that the agreement between the two has come to recognise Pakistan's position since the 2001 Bonn conference that there is no military solution to the conflict and

29 MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. *From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan.* The New York Times. 5 March 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html

30 For a detailed analysis of Pakistan's support to the Taliban: RASHID, A. *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia.* Tauris, New York, 2009. RASHID, A. *Descente into Chaos*, Viking, London 2008. TANNER, S. *Afghanistan. A Military History from Alexander The Great to the War Against the Taliban.* Da Capo Press, 2009. LIEVEN, A. *Pakistan, a Hard Country.* Public Affairs, New York. 2011. POZO SERRANO, P. *La guerra Af-Pakistán y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.* University of Navarra Publisher, 2011. RUIZ ARÉVALO, J. *Afganistán. Claves para entender el pasado, pistas para intuir el futuro.* Ed. University of Granada, 2014.

31 THIER. Page 134.

32 HASIM, Asad. *Pakistan warns US of "spoilers" on US-Taliban deal in Afghanistan*. Al Jazeera. 2 March 2020. https://www.aljazeera.com/news/2020/03/pakistan-warns-spoilers-taliban-deal-afghanistan-200302093650382.html

that the Taliban movement is a political reality in Afghanistan that must be reckoned with in order to make the country governable. In the words of Husain Haqqani, Pakistan's former ambassador to the United States. "*The Taliban and the Pakistani military that supports them see this as their victory... Pakistan gambled on the Taliban for so long on the assumption that the Americans would eventually leave*"[33]. In official Pakistani circles it is argued that today's Taliban are very different from the "*band of fanatics once led by Mullah Mohammed Omar*"[34]. They are now seen as more pragmatic, because they have understood the importance of gaining political leverage in a deal that can lead to power-sharing. For many they are simply a political party[35].

The bottom line is that Pakistan is much more comfortable working with the Taliban than with the current government in Kabul. But they recognise that if they were to seize all power in Afghanistan, the result could be civil war and would encourage the involvement of regional enemies, such as India. The prospect of being embroiled in a long and costly civil war on its western front is sufficiently worrying for Islamabad to view with extreme caution any attempt to rely on the Taliban to maintain its influence in Afghanistan[36].

For Pakistan, therefore, the current *status quo*, accompanied by a degree of chaos that allows them to continue to exert their influence, is preferable to either of the two possible extremes: defeat or victory for the Taliban.

Iran's role

The traditional hatred between Iran and the Taliban, stemming mainly from their religious differences, has evaporated over the years, giving way to an alliance that looks set to last, centred on both sides' adherence to the concept of political Islam. While in power in the 1990s, the Taliban received support from Iran's rival, Saudi Arabia. However, the Saudis were unable to maintain this support once their US ally went to war with them. The confrontation between Saudi Arabia and Qatar, where the Taliban have always had their political office, combined with existing ties between Qatar and Iran, facilitated reconciliation. Also contributing to this rapprochement has been Iran's move towards an Islamic theocratic state, which, despite sectarian differences, closely resembles the goal pursued by the Taliban movement, which has always striven to establish a government based on Islamic values in Afghanistan. These good relations are evidenced by the Taliban's continued consultations with the Iranian authorities. Since the start of peace negotiations with the US, its leaders have

33 MAZZETTI and KHAN, op. cit.

34 MAZZETTI and KHAN, op. cit.

35 MAZZETTI and KHAN, op. cit.

36 MAZZETTI and KHAN, op. cit.

made numerous visits to Tehran, one of them, significantly, immediately after the temporary collapse of talks with the US in September 2019. These contacts not only reflect Tehran's importance to the Afghan insurgency, but also show the growing complicity between the two sides[37].

Since the beginning of the peace process, the US has pressured the Taliban movement to sever its ties with Iran, which it accuses of using its influence over the insurgent group to torpedo it. Earlier, in October 2018, the US imposed sanctions on Iran for providing economic and military support to the Taliban. This alliance was, for the Trump administration, unequivocal proof of the terrorist nature of the regime in Tehran[38].

Iran is also important to the insurgent group because of its good relations with almost all Afghan actors, including President Ghani, a Pashtun who is at odds with the Taliban, and Chief Executive Abdullah, an ethnic Tajik, a traditional ally of Iran. More importantly, both Iran and the Taliban face a common threat. Both are engaged in a direct fight against the Islamic State and US forces, with the ultimate goal of annihilating the former and driving the latter out of the region.

While Iran's *spoiler* role has become increasingly pronounced in recent months as Tehran has helped the Taliban consolidate its authority in the western regions of Farah province bordering Iran, there are indications that Iran may be distancing itself from the Taliban. Iran has consistently participated in Moscow-sponsored peace talks and the Shanghai Cooperation Organisation's anti-ISIS initiatives in order to appear as a responsible international actor advocating peace in Afghanistan. In the same vein, it seems that increasingly, his preferred interlocutors are the more moderate among the Taliban, which could indicate a rapprochement with the US position on a dialogue-based end to the conflict[39].

For Iran, the best option is a stable Afghanistan free of the Taliban, the radical Sunnis with whom it almost went to war in 1998 and who, among other things, pose a

37 Cfr. HUSSAIN, Kashif. *Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran*. The Diplomat. 15 February 2020. https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/. For a more in-depth analysis of Iranian-Taliban relations: APELLÁNIZ VÉLEZ, Alejandro (2017)." "¿Es Afganistán una cuestión de estado para Irán?" *Historia Actual Online, 44 (3), 2017*: 7-21. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365856. BEHRAVESH, Maysam (2020).» "What does Iran want in Afghanistan?". Al Jazeera. 04/02/2020. https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/190204092658549.html CLARK, K." "Taliban Claim Weapons Supplier by Iran" *Daily Telegraph,* 14 September 2008. GOHEL, Sajjam (2010)." "Iran's Ambiguous Role in Afghanistan". *Combating Terrorism Centre, March 2010, Volume 3, Issue 3.* 2010. https://ctc.usma.edu/irans-ambiguous-role-in-afghanistan/

38 RAMANI, Samuel. *Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan*. The Diplomat. 14 November 2018. https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/

39 RAMANI, op. cit.

threat to Afghanistan's Shia minority and their Tajik allies[40]. But a stable Afghanistan, within the US orbit, is not a good option for Iran either. Even less so if such an alliance involves the permanent presence of US military or intelligence elements on Afghan soil. At this juncture, it backs the Afghan government while providing limited support to the Taliban insurgency, especially in its fight against ISIS groups operating near its border[41]. With this support it achieves a double objective: to keep ISIS, Iran's strategic enemy, out of its territory and to maintain pressure on the US by fostering a state of controlled instability in Afghanistan, supporting the Taliban enough to complicate US military objectives, but without allowing the organisation to expand unchecked[42].

The United States and its allies

Although they are not regional actors, it is not possible to talk about the Afghan conflict without mentioning, albeit briefly, the US and its allies, primarily NATO. First of all, it should be remembered that they were instrumental in shaping the conflict by deciding at the Bon Conference to include representatives of many armed factions, but not the Taliban, [43]. Moreover, international support for the new government led it to believe that it would be able to assert itself militarily, persuading the government of President Karzai (2001-2014) to seek its defeat rather than a settlement. Developments have shown how wrong this approach was.

The reality of the facts is compounded by the Trump administration's radical shift in its approach to the conflict, announced in August 2017, when it released its new strategy for Afghanistan and South Asia: "*From now on, victory will have a clear definition: attacking our enemies, destroying ISIS, defeating Al Qaida, preventing the Taliban from taking over Afghanistan and stopping terrorist attacks on America before they emerge.*"[44]. The aim of this strategy was to break the stalemate in the armed conflict so that the Taliban leadership would come to the conclusion that they cannot achieve victory by military means. This would lead them to agree to a reconciliation process promoted and led by the Afghan authorities[45]. Whether or not as a consequence of the development of this strategy, the fact is that developments have since been aligned with its purpose.

40 NADER Alireza et al. *Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown*. Rand Corporation. 2014. Page 5.

41 WALLDAN and WRIGHT, op. cit. p. 7.

42 RAMANI, op. cit.

43 SAJJAD, Ahmed." "The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities", *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law,* Vol. 4, Issue 1, Spring 2017.

44 CASTRO TORRES, op. cit. Page 158.

45 CASTRO TORRES, op. cit. Page 158.

In addition to fighting the Taliban, the US has been conducting a parallel campaign against terrorism in Afghanistan since 2001. The fight against international terrorism remains the main reason for the US military presence and its main objective in the ongoing peace negotiations. The international community also pursues its own agenda in Afghanistan, related to the promotion of human rights –including women's rights– and liberal democratic values. This promotion of Western values generates rejection, both inside and outside Afghanistan, among those who do not share Western values and provokes resistance among regional actors opposed to the US. On the other hand, the fact that the US, in addition to supporting the government, continues to support certain militias, provokes tensions that further complicate the situation in the region.

However, in this group of actors, the factor that weighs most heavily today is the need to end their involvement in a conflict that is very costly, both in terms of lives and in economic terms, and which does not produce results that justify such a sacrifice. The United States combines this with the fact that one of President Trump's election promises was precisely to put an end to "endless wars". With 2020 being an election year, there will be considerable pressure for immediate progress at any cost. The US and its allies urgently need an intra-Afghan agreement to end the conflict and allow them to end their military presence in Afghanistan without their legacy being the triumphant return of the Taliban or a new civil war. The fear among regional actors is that the need to withdraw militarily will lead them to ratify an agreement that does not meet the necessary guarantees of long-term stability[46].

Russia and China's role in Afghanistan

When analysing the role that states in the region can play in the development of peace talks, the case of Russia and China deserves special attention. In principle, they share a fundamental objective for both: containing *jihadist* extremism within Afghanistan's borders, preventing the emergence of Islamist forces with an 'internationalist' agenda. Moscow fears that a Taliban victory could have negative consequences for the stability of Central Asia and Russia's Muslim-majority regions. Beijing, for its part, is concerned that a Taliban victory could strengthen the Muslim opposition in Xinjiang[47].

Given this fear, a prolonged US presence supporting the Afghan government is preferable for both sides to the risks of a Taliban government, even though they have reiterated that they are only interested in Afghanistan and will never become a source of tension for neighbouring countries. If anything, as the US prepares to

46 RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. Page 149-50.

47 RUIZ ARÉVALO, J. *Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán.* Global Strategy. University of Granada. 2010. https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/

leave, Moscow and Beijing have established contacts with the insurgent group[48]. Despite their many differences with the US, both Russia and China accepted (and Moscow even supported) the US-led military presence in Afghanistan as a means to further their own objectives[49]. However, since the 2014 start of the withdrawal of US and allied forces from Afghanistan, the Kremlin and Beijing have been preparing for the consequences of a full withdrawal. To this end, they work with the government in Kabul and also cooperate with the Taliban and Pakistan, their main external supporter. The insurgent group is no longer a threat but an ally against more radical movements such as the Islamic State and the East Turkestan Liberation Front, from which they have more to fear[50].

Russia's vision

Historically, Russia's policy towards Afghanistan has been more active than that of China. The Soviet Union maintained good relations and provided significant assistance to the Afghan monarchy until its fall in 1973 and continued to do so with the regimes that succeeded it. Support for the communist regime of the People's Democratic Party of Afghanistan, faced with an insurgent movement that it was unable to control, eventually led the Soviet Union to engage in a fruitless counter-insurgency campaign that ended in a humiliating withdrawal. After the Soviet withdrawal, the USSR continued to support the communist regime in Kabul until the collapse of the USSR itself in 1991. The regime in Kabul fell a few months later and was replaced first by an Islamic republic dominated by the *mujahideen* who had fought against the Soviet occupation and then by the Taliban.

Until the US-led intervention in 2001, Russia and Iran were the two regional powers providing military support to the internal opposition to the Taliban regime. Russia had its own reasons for doing so: the Taliban allowed the Islamic Movement of Uzbekistan to operate from northern Afghanistan and launch incursions into former Soviet Central Asia in 1999 and 2000. Iran, among other reasons, supported the Shiite minority, which was severely persecuted by the Taliban.

In the aftermath of 9/11, Russia's new president, Vladimir Putin, not only supported the US-led intervention in Afghanistan, he even approved the establishment of a US military presence in the former Soviet republics of Uzbekistan and Kyrgyzstan, consisting of support bases that facilitated the transit of personnel and resources to Afghanistan. However, from 2005 onwards, as relations between the two countries deteriorated for reasons unrelated to the Afghan conflict, President Putin began to call for the withdrawal of US forces from Central Asia, prompting Uzbekistan and

48 RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

49 For an analysis, see RUIZ AREVALO, 2020, op. cit.

50 GOVERNMENT OF CANADA, 2019, Page 55

Kyrgyzstan to make the same demand. Despite this, Russia continued to support US-led efforts in Afghanistan, especially through the establishment of the Northern Distribution Network, which it offered to the US. This was a support route to avoid the traditional route through Pakistan, which was proving problematic due to Islamabad's unreliable attitude, which was simultaneously hindering the use of this route and aiding the Taliban[51]. Over time, the rise of ISIS and its spread to Afghanistan, the drawdown of US and allied forces and the increasing vulnerability of the Kabul government led Moscow to see the Taliban as a preferable alternative to ISIS. ISIS has an internationalist agenda designed to spread *jihad* in Central Asia, while the Taliban's targets are limited to Afghanistan, which makes them less dangerous in Moscow's eyes.

Russia's approach to the Taliban is conditioned by its concern about the presence of the Islamic State (ISIS) in northern Afghanistan: in early July 2018, Taliban forces launched an offensive, possibly with Russian support, to drive ISIS out of the Darzab district near the border with Turkmenistan. On the other hand, Moscow may see relations with the Taliban as a form of deterrence against Washington: in private talks in Moscow in late 2016, Russian officials warned that if the US armed Ukraine, Russia could provide anti-aircraft weapons to Afghan insurgents[52].

The Soviet experience has allowed Russia to establish contacts with the Taliban, which it does not see as a transnational threat and has therefore accepted them as a valid spokesperson. At the same time, the Russians have moved closer to Pakistan through military sales, while their alliance with Iran gives them special weight in the regional context. Meanwhile, they struggle with the US to exert their influence over the former Soviet republics to the north. Russia's approach could be a replica of the strategy it has developed in Syria, where it has benefited significantly from the erratic attitude of the US. Similarly, participation in talks in which the US is under pressure to deliver results in the short term may enable it to ensure that the outcome is favourable to it and, in the long term, to increase its influence in the region[53].

China's vision

Prior to the Soviet intervention in Afghanistan, China had preferential ties with Pakistan. Seeing the USSR as its main opponent, China sided with Pakistan in supporting the Afghan *mujahideen* fighting against the Soviet occupation. When the Taliban came to power, China continued to back Pakistan, its main supporter. In this way, it became an indirect ally of them. But just as Moscow came to see them as a threat because of their support for Islamists in Central Asia, Beijing felt threatened by

51 RUIZ ARÉVALO, 2011, op. cit.

52 RUBIN, Barnett. *Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War.* Foreign Affairs, 30 July 2018.

53 CASTRO TORRES, op. cit. Page 165.

their support for Islamists in Xinjiang, where there is a growing Muslim movement in opposition to Chinese rule[54].

Although China was not part of the US-led international coalition since 2001, it seemed to see it as an obstacle to Afghanistan becoming a safe haven for Islamist movements in Xinjiang, and therefore welcomed its presence in Afghanistan. In recent years, China has provided security assistance to the Kabul government and, according to some reports, has even established a small military base on Afghan territory near the Chinese border and is expected to further strengthen its military presence in the region by establishing a naval logistics hub in the new Pakistani port of Gwadar[55]. Finally, like Russia, following the drawdown of US and allied forces, Beijing has established contacts with the Taliban and continued cooperation with Pakistan, which remains China's main partner in the region. In addition, it has increased its military presence in Afghanistan and Tajikistan to ensure that these territories do not serve as bases for ISI or Uighur attacks on its interests in Central Asia.

China's position seems rather pragmatic. Its Silk Belt and Road Strategy[56] needs Afghanistan's stability to provide continuity of overland communications from Central Asia and inland Chinese provinces to Pakistan. China has therefore offered to mediate talks with the Taliban, and has invested significant amounts of economic and military aid since 2016[57].

Russia and China face the future of Afghanistan: Swimming and storing clothes

It is possible that as US influence in Afghanistan wanes, Russian and Chinese interests may begin to compete with each other. But based on Russia's and China's behaviour in Central Asia, this seems unlikely at the moment. Both seem content with a division of responsibilities, according to which Russia provides security in the region, while China focuses on economic development, according to its own interests. In Afghanistan, China has greater economic interests than Russia, but both have very modest trade and investment ties: In 2017, Afghanistan imported USD 1.15 billion worth of goods from China, making China Afghanistan's largest supplier, although this amount is derisory to Beijing, as is the USD 3.44 million that Afghanistan exported to China. Russia's economic relationship with Afghanistan is even smaller: in

54 *Why is there tension between China and the US?* BBC News. 26 Sept 2014. https://www.bbc.com/news/world-asia-china-26414014

55 FARMER, Ben. *China 'building military base in Afghanistan' as increasingly active army grows in influence abroad*. The Telegraph, 29 August 2018.

56 CHATZKY, A. and McBRIDE, J. *China's Massive Belt and Road Initiative*. Council on Foreign Relations. January 2020. https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative

57 CASTRO TORRES, op. cit. Page 163-164.

2017, Afghanistan's imports from Russia amounted to only USD 157 million, while its exports to Russia amounted to just USD 1.15 million[58].

China's main interest is to ensure that Afghanistan does not become a safe haven for Chinese Islamist groups that could pose a threat to Xinjiang, and it sees Russia's policy in Afghanistan as fulfilling this need, thus supporting Moscow's double game of supporting the Kabul government while working with the Taliban. Moscow, for its part, is convinced that a stalemate in the conflict is not the worst option, but if Taliban forces prevail, it is interested in maintaining good relations with them in order to keep ISIS under control. The US has accused Russia of providing aid to the Taliban, for example, by leaving poorly secured weapons caches after military exercises in Tajikistan, a tactic it has already used to arm rebels in eastern Ukraine. The Russians argue that the ineffectiveness of Afghan security forces leaves them no choice but to liaise with local commanders to protect the borders of Central Asia, which Moscow considers vital to its own security. Moscow claims that these commanders are "warlords", not real Taliban.[59]

For both Russia and China, the Taliban may be the lesser of two evils, and they prefer to maintain cordial relations with them in the face of uncertainty about their future role.

All open scenarios pose risks for Moscow and Beijing. A stalemate in negotiations is not a bad option in principle, but it could benefit ISIS, which would benefit from less attention from its adversaries. The Taliban's rise to power could be positive if they remain committed to confronting ISIS; but they could also return to supporting *jihadist* groups operating in other countries, as they have done in the past, threatening China, the Central Asian Republics and even Russia. Even if they have given assurances that this will not be the case, it is difficult to be sure that the Taliban leadership could prevent the more radical elements of the movement from deciding to support ISIS or similar groups. While for Moscow a "light-hearted" US withdrawal is still an attractive option, as symbolic compensation for its own withdrawal in 1989, prolonged US support for the Afghan government, even without a force presence, is not a bad option. This would hedge the risk of a Taliban victory and would mean continued US economic support for Kabul, which could continue to buy arms and other goods from Russia, something Moscow does not want to subsidise[60].

While the security situation in Afghanistan has become more precarious, neither Russian nor Chinese interests have suffered much so far. Arguably, Moscow and Beijing benefit from the fact that all contending parties are too weak to prevail, but strong enough to keep their opponents in check. The failure of the US and its allies to defeat Kabul's enemies would mean that the US would be unable to use Afghanistan as a

58 GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 57-58

59 RUBIN, 2018, op. cit.

60 GOVERNMENT OF CANADA, 2019: 59

secure base from which to spread Western influence in Central Asia. However, it is this continued US presence that has prevented the insurgents from gaining the upper hand. Both the success and failure of the negotiations pose risks and opportunities, and the strategy of both powers is aimed at preserving their interests in both scenarios.

The weight of the war economy

When assessing the attitude of regional actors towards the Afghan conflict, there is a cross-cutting factor that needs to be taken into account: the economic benefits that the conflict generates for almost all actors involved in it. An effective peace would put an end to the business of those who profit, directly or indirectly, from the business of war.

Leading figures on all sides have profited handsomely from the war: government officials, military, opposition groups, insurgents, governments and security forces in the region have all, to a greater or lesser extent, gained substantially from the conflict. The real concern is that this war economy provides incentives to maintain the *status quo*, potentially creating obstacles to effective progress towards lasting peace. A selfish calculation of the benefits to them of a stalled conflict may incline some actors to hinder negotiations – unless the benefits of a possible agreement clearly outweigh the economic benefits of continued conflict. Businesses associated with the armed conflict represent the largest non-agricultural employer in Afghanistan, either through direct contracts with the security forces or indirectly through the provision of transport, construction, fuel supply, private security and other activities associated with sustaining the military effort[61]. This poses a challenge for any future peace process: successful peace negotiations may reduce the size of the war economy, endangering the livelihoods of large parts of the population. On the other hand, the Afghan government and armed forces may feel, not without reason, that a stable Afghanistan will attract less international attention and therefore less economic aid[62].

On the other hand, opium thrives in areas where conflict makes effective control by the authorities difficult. As with other illicit businesses, such as the arms trade, timber smuggling and illegal mining[63]. In May 2016, when a drone strike killed then-Taliban leader Akhtar Mansur in Pakistan, disputes arose among senior insurgents over

61 HASIM, op. cit.

62 According to official figures, the cost to the US of the military intervention in Afghanistan between 2001 and 2019 was USD 780 billion. The annual cost has been declining significantly from a peak of 115 billion in FY2011 to 40 billion in FY2019. Projected budgets for 2021, calculated before the peace agreement was signed, are even lower. And the COVID 19 crisis will force a drastic downward adjustment. US Department of Defense. *Afghanistan. Cost of war through September 30, 2019*. https://fas.org/man/eprint/cow/fy2019q4.pdf

63 GLOBAL WITNESS. *War in the Treasury of the People*. Report. June 2016.

USD 900 million that reportedly disappeared from their bank accounts. The origin of this amount of money is difficult to trace, but can certainly be associated with illicit businesses related to drugs, illegal mining and extortion. On the opposite side, some well-known figures among the Afghan elite are, by all available reports, multi-millionaires[64]. These fortunes are in many cases the result of involvement in the opium industry, which has grown significantly since 2001 and now dominates the world market[65]. They also come from million-dollar contracts signed with the US and other powers, associated with reconstruction and development aid projects and support for their military contingents.

Armed conflict also creates many business opportunities, legal and illegal, in neighbouring countries. However,while this is a factor, it is also true that neighbouring states support the peace process in principle insofar as they see it as a means to end regional instability and allow for the definitive withdrawal of US forces. The positive effects of both factors appear to outweigh the disadvantages arising from the loss of economic benefits from the war economy. But while this is true, one cannot underestimate the weight of certain power groups, which may undermine the process in order to maintain their sources of income.

The Afghan conflict: A complex adaptive system

The ongoing peace talks will be watched by all regional actors concerned about a possible peace agreement detrimental to their interests. But it is precisely this profusion of players, motivations, conditions and possible *spoilers* that makes it difficult to foresee how events will unfold.

This difficulty in forecasting is due to the fact that the Afghan conflict and the regional framework in which it is embedded constitute what in sociology is called a *Complex Adaptive System*, riddled with *wicked problems*[66]. The concept of a *wicked*

64 See BERENGUER, F. *The Blunders in the Western Cross-cutting Policies in Afghanistan*: *The Opium Economy as a Case of Study.* Instituto Universitario General Gutierrez Mellado, UNED. May 2018. http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2018/05/UNISCIDP47-8BERENGUER..pdf. WARD, Ch. and BYRD, W. *Afghanistan's Opium Drug Economy*. SASPR Working Paper Series. World Bank, Dec 2004. COYNE, Ch, HALL BLANCO, A. and BURNS, S. *The War on Drugs in Afghanistan*: *Another Failed Experiment with Interdiction*. The Independent Review, Vol. 21, No. 1 (Summer 2016), pp. 95-119. https://www.jstor.org/stable/43999678?seq=1

65 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Afghanistan opium survey 2017*, May 2018.

66 Concepts introduced in the 1970s by Horst Rittel and Melvin Webber as a framework for analysing problems involving multiple stakeholders and conflicting interests. Unlike the definitive answers of the scientific domain (which they described as "tame" problems), wicked problems are societal and organisational planning problems that resist rigid definition and structure. RITTEL, Horst and WEBBER, Melvin. Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences 4,* 1973. pp. 155-169.

problem is used in social planning to describe a problem that is difficult or impossible to solve because it presents incomplete, contradictory and changing constraints that are difficult to recognise. Moreover, in this type of problem, the existence of complex-interdependencies between its components means that efforts to solve a partial aspect may generate new, unforeseen problems. This is why the environments in which such problems occur are often defined as Complex Adaptive Systems.

> "A Complex Adaptive System consists of a plurality of parts (organisations, processes, technologies, relationships) that interact in different ways with each other and with the outside world, with the particularity that a change or intervention in any part of the system will produce changes, often difficult to predict, in other parts of the system. Its essential characteristic is that it can change its structure and behaviour over time in response to changes in its environment or interactions with other systems. Its analysis requires an examination of the dynamic behaviour of the system as a whole and its relations with the outside world"[67].

In other words, the decisions taken by each of the actors throughout the negotiation process will alter the overall situation and, precisely for this reason, will provoke changes in the attitude of the other actors. This volatile scenario makes it virtually impossible to make reliable forecasts. We can deduce what the initial attitude of each of the actors will be; what their aspirations and red lines are. But we cannot anticipate what their attitude will be to the new scenarios that will open up and that will continually modify the initial budgets.

It is precisely this reality, intuited by all, that makes the general attitude of all actors be "swimming and storing their clothes"; that is, to maintain an open negotiating position, without ruling out any possibility, trying to find themselves in the best possible position, whoever the winner may be. This strategy helps to understand why a large proportion of regional actors support, directly or indirectly, both sides of the conflict. The aim is not to close off avenues and to be able to decide in favour of one or other option depending on developments.

Conclusions

The main suspicion that has been circulating for years among Afghanistan's neighbours is that the real purpose of the US presence in Afghanistan is its interest in maintaining permanent military bases in South Asia. A US troop presence similar to that in South Korea, for example, would be unacceptable to Iran, Pakistan, Russia and China. Only India, interested in a long-term US commitment, could accept a permanent

67 RUIZ ARÉVALO, Javier. *Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?* Spanish Institute for Strategic Studies. Opinion Paper 41/2017. April 2017. Page 8.

military presence[68]. This means that news of a possible US withdrawal is viewed with cautious optimism among most regional actors.

To the extent that they understand that the US negotiating effort is aimed at militarily abandoning the region, these actors may feel that it is not in their interest to hinder the process. A different aspect is the way in which they want the US to leave Afghanistan militarily. An abrupt exit, without guaranteeing a stable Afghanistan, would not be a good solution. Indeed, there is a widespread belief that a precipitous withdrawal could trigger a new civil war that would destabilise the entire region. No one wants any surprises here. For this reason, the signals from the White House during 2019, insofar as they questioned the US commitment to make its withdrawal conditional on certain guarantees of stability, were received with alarm in the region[69] .

Now, for regional powers, the problem is how to deal with Afghanistan's future in a new scenario, already looming, in which the US presence will be much more limited. This situation confronts them with difficult decisions on how to shape the future. They can support peace talks to create a more stable regional environment. They may support Afghan groups seeking to keep the civil war alive, or they will likely try to keep both avenues open and choose one or the other depending on how events unfold.

The main unknown in this scenario is Pakistan, a country that has very important interests at stake and has in its hands the possibility of derailing the process. It is unlikely to abandon its relationship with the Taliban, which it considers a strategic asset. It wants its allies, the Taliban, to succeed and wants to be a key player in the peace process. But it could use its influence to force a political settlement that preserves its vital interests. Its decision will be heavily influenced by its conflict with India. Tensions between India and Pakistan are such a major factor in the Afghan conflict that, in the opinion of many analysts, only an agreement between the two countries could guarantee stability in Afghanistan. And such an agreement does not seem very likely. In our view, the only plausible option at present is to find ways to mitigate Pakistan's concerns about the India-Afghanistan relationship.

In the words of former Pakistani ambassador Husain Haqqani, Pakistan's aim would be to continue to have the Taliban as *proxies* "while trying to contain their wilder instincts"[70].

The other main players, Iran, Russia and China, face similar problems. Their red lines are threefold: they do not want a permanent US military presence; they do not want a Taliban victory; and they do not want an unstable Afghanistan. But all indications are that they would accept a certain level of instability rather than accept either of the first two conditions.

68 RUBIN, op. cit.

69 RUIZ ARÉVALO, 2019, op. cit. Page 149-150.

70 MAZZETTI and KHAN, op. cit.

In assessing how they are adapting their positions to the evolving negotiations, public statements by regional diplomats will not be revealing of their plans. A more reliable indicator will be where the flow of arms and support of all kinds is heading in the future. Throughout the peace process that began in 2018, the attitude of regional powers has been consistently supportive of the negotiations, allowing for a degree of optimism. It remains to be seen whether these interventions will continue in this constructive spirit in the future. For the time being, regional policy in Afghanistan is at a crossroads and regional actors will continue to adapt their actions to the developments they observe.

The role of actors opposed to any agreement can also not be ignored. Either by defending maximalist positions or by benefiting from the current situation. *Spoilers* could be non-state actors such as ISIS, al-Qaida and the Pakistani Taliban, who do not want to see the conflict end, as well as actors inside Afghanistan who benefit from the war economy.

Each of the neighbouring states will analyse the evolution of the US presence in Afghanistan; the role to be reserved for the Taliban in the state that emerges from a possible agreement; the distribution of power between the different Afghan groups. Depending on this, each will decide whether to push the peace process forward or whether to encourage a stalemate that does not, at least, worsen the current situation. What seems to be ruled out by all is that the end of the conflict, if it comes to pass, will be a military victory for one of the two main actors. Peace can only come from an agreement; if there is no agreement, the conflict will continue.

Bibliography

AKBARI, Hayat. *Durand Line Border Dispute Remains Point of Contention for Afghanistan-Pakistan Relations.* Globalsecurityreview. 24 March 2019. https://www.mei.edu/publications/durand-line-british-legacy-plaguing-afghan-pakistani-relations. (10/03/2020)

CASTRO TORRES, José Ignacio. «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero». In *Panorama geopolítico de los conflictos 2018*. Spanish Institute for Strategic Studies. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf. (02/03/2020)

FARMER, Ben. *China "building military base in Afghanistan» as increasingly active army grows in influence abroad*. The Telegraph, 29 August 2018. https://www.telegraph.co.uk/news/2018/08/29/china-building-military-base-afghanistan/. (10/03/2020)

Global Witness. *War in the Treasury of the People*. Report. June 2016.

GOVERNMENT OF CANADA. *Afghanistan. The precarious struggle for stability. Highlights from an unclassified workshop of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS)*. May 2019. https://www.canada.ca/en/security-intelligence-service/corporate/publications/afghanistan-the-precarious-struggle-for-stability.html. (02/03/2020)

HAMIDZADA, Humayun and PONZIO, Richard. *Central Asia's Growing Role in Buildin Peeace and Regional Connectivity with Afghanistan*. United States Institute for Peace. Special Report, 27 August 2019. https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/298-building-afghanistans-fleeting-ceasefire. (10/03/2020)

HUSSAIN, Kashif. *Why the Taliban Won't Cut Ties with Iran*. The Diplomat. 15 February 2020. https://thediplomat.com/2020/02/why-the-taliban-wont-cut-ties-with-iran/ (10/03/2020)

International Crisis Group. *Building on Afghanistan's Fleeting Ceasefire*. Asia Report No 298, 19 July 2018

SPANISH INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES *Geopolitical analysis of Afghanistan*. Analysis Paper 12/2011. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf. (02/03/2020)

JACKSON, Ashley. *Life Under the Taliban Shadow Government*. ODI, Research reports and studies. June 2018. https://www.odi.org/publications/11144-life-under-taliban-shadow-government. (02/03/2020)

MAZZETTI, Mark and KHAN, Ismail. *From the Afghan Peace Deal, a Weak and Pliable Neighbor for Pakistan.* The New York Times. 5 March 2020. https://www.nytimes.com/2020/03/05/world/asia/afghanistan-pakistan-peace.html (12/03/2020)

NADER Alireza et al. *Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U.S. Drawdown*. Rand Corporation. 2014. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR616/RAND_RR616.pdf. (02/03/2020)

RAMANI, Samuel. *Can Turkey position itself as the most effective mediator in Afghanistan?* TRT World. 13 March 2018. https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan--15883 (13/03/2020)

RAMANI, Samuel. *Managed Instability: Iran, the Taliban, and Afghanistan*. The Diplomat. 14 November 2018. https://thediplomat.com/2018/11/managed-instability-iran-the-taliban-and-afghanistan/ (12/03/2020)

RAMANI, Samuel. *In the Demise of the Taliban Peace Talks, Russia Is the Winner*. Foreign Policy. 11 September 2019. https://foreignpolicy.com/2019/09/11/in-the-demise-of-the-taliban-peace-talks-russia-is-the-winner/. (02/03/2020)

RASHID, Ahmed. *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan.* Viking. 2012.

RUBIN, Barnett. *Is Afghanistan Ready for Peace? How Great Powers Can End the War.* Foreign Affairs, 30 July 2018. https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2018-07-30/afghanistan-ready-peace. (02/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. *Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro*. University of Granada. 2,014.

RUIZ ARÉVALO, Javier. *Afganistán y la Red de Distribución Norte. Algo más que un Problema Logístico*. CESEDEN Information Bulletin. Issue 319. August 2011. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ceseden_319.pdf. (01/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. *Lecciones aprendidas en escenarios complejos ¿Es posible aprender de las operaciones de estabilización?* Spanish Institute for Strategic Studies. Opinion Paper 41/2017. April 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017_LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf. (10/03/2020)

RUIZ AREVALO, Javier. *Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?* Revista Española de Estudios Internacionales. Vol. 5 Issue 2 (2019). http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/conversaciones-de-paz-sobre-afganistán-¿una-última-oportunidad-para-la-paz. (10/03/2020)

RUIZ ARÉVALO, Javier. *El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los Talibán*. Global Strategy. March 2020. https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/ (14/03/2020)

SAJJAD, Ahmed. "The Exclusion of the Taliban from Afghanistan's State-Building and Its Human Security Vulnerabilities", *International Academic Forum Journal of Politics, Economics & Law,* Vol. 4, Issue 1, Spring 2017. https://www.researchgate.net/publication/317266013_The_Exclusion_of_the_Taliban_from_Afghanistan's_State-Building_and_Its_Human_Security_Vulnerabilities/link/59770306aca2728d027459bb/download. (10/03/2020)

THIER, J. Alexander *Afghanistan's Rocky Path to Peace*. Current History. April 2010.

United Nations Office on Drugs and Crime. *Afghanistan opium survey 2017*, May 2018. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_opium_survey_2017_cult_prod_web.pdf. (08/03/2020)

WALLDAN, Matt and WRIGHT, Matthew. *Who Wants What Mapping the Parties' Interests in the Afghanistan Conflict*. Research Paper. Asia Programme. July 2014. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140731AfghanistanWhoWantsWhat.pdf. (03/03/2020)

Submited: April 20, 2020.
Accepted: June 19, 2020.

Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies
ISSN-e: 2255-3479

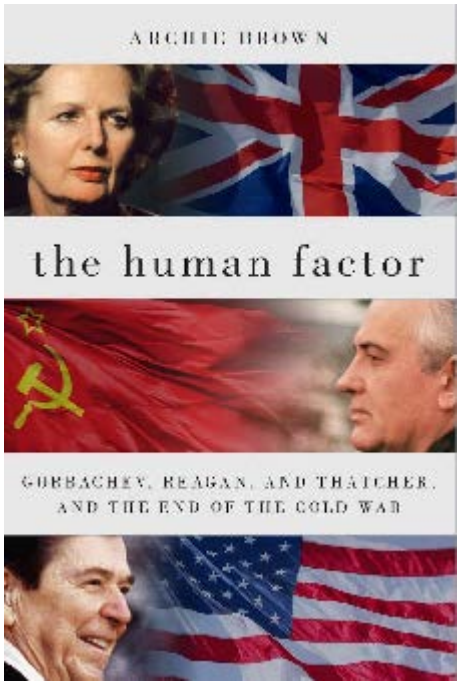
Luis Velasco Martínez
Investigator
HISPONA Research Group
University of Santiago de Compostela

E-mail: luis.velasco@usc.es

Book review

BROWN, ARCHIE: THE HUMAN FACTOR. GORBACHEV, REAGAN, AND THATCHER, AND THE END OF THE COLD WAR. OXFORD, OXFORD UP, 2020,

ISBN: 9780198748700 500PP.



St Anthony's College at Oxford University has had a rich tradition in international studies since it was founded at the beginning of the Cold War. The wonderful biography of Raymond Carr,[1] its second dean, published a few years ago by María Jesús González Hernández, allowed us to get to know in detail the ins and outs of that new centre which, in the field of social sciences, specialised in international relations and regional studies, bringing together areas of knowledge which had hitherto been distant within Oxford, such as historiography, political science, economics and law. Since its foundation in 1950, St Anthony's has played an important role in training a new generation of specialists in international relations and regional or *area* studies. Many of the analysts who have nurtured the Foreign Office since the 1960s have been educated at the institution. This centre has not only fed experts and analysts to the main centres of government in Whitehall but has also drawn on them and established strong relationships between its professors and researchers and the centres of decision-making in the United Kingdom. In short, Britain's foreign and defence policy, as well as its post-World War II intelligence community, could not be understood without understanding the role that St Anthony's College and other university centres have played in them.

Similarly, since the 1950s, Kremlinology has been one of the main areas of specialisation of centres such as St Anthony's College. Understanding the strategic thinking of the USSR and the cultural forms that conditioned the behaviour of the subjects and groups that were part of the decision-making process in Moscow became an object of study in itself. A number of brilliant professionals in history, international relations, regional studies, philology, anthropology, psychology and literary and cultural studies devoted themselves to better understanding the functioning of the Soviet Empire, its hierarchies, its armed forces, its internal dynamics and the thinking of its popular strata. Their work served largely to try to anticipate the strategic changes that could take place east of the river Elbe, and to understand and decipher the rationality behind the decisions taken by Moscow and its satellites. Contrary to the usual image of Kremlinology that has become widespread, understanding Russian history, its diversity, the origins of its leaders or the internal ethnic conflicts involved much more work and benefits than analysing the position of each prominent individual in the Party or State during the May Day parades in Red Square.

Among the brilliant generation of Kremlinologists trained at Oxford, Archie Brown has particularly stood out; linked to St Anthony's College since the 1970s, he has been the director of its Slavic studies centre and the vice-director of the institution itself. Trained in the analysis of the Soviet reality, since the wall fell he has specialised in the building of the new Russian Federation and its power mechanisms, for which he has placed particular emphasis on understanding the personal profiles of its leaders in the decision-making process and on building new power networks in *independent* Russia,

1 González Hernández, María Jesús: *Raymond Carr: the curiosity of the fox. A biography*. Barcelona, Gutenberg Galaxy, 2010.

as well as on the experiences of its elites and the survival of synergies inherited from the previous period.

In the volume he now presents, Brown analyses three key individual actors in the end of the Cold War: Mikhail S. Gorbachev, Ronald Reagan and Margaret Thatcher, approaching many others in a tangential way. George H. Bush, Eduard Shevardnadze and other key names of the time are also addressed in the paper, thus including a generic approach to the teams and cabinets around them. For Brown, the human factor is an irreplaceable key to understanding the *happy ending* of the Cold War. In fact, he puts it in the hands of his biographical profiles that the chain of events that took place in those years ended in a way generally understood as positive. However, this perception of the importance of the human factor, the individual factor in the final analysis, goes against the structural and necessarily complex analysis of the past. While it is true that, at any given time, the choice of a single decision-maker can be decisive, it is no less true that individuals and their perceptions and interpretations of the world are the product of the structures that illuminate them. In this sense, it is essential to understand these structures as a complex multilevel network in which family, academic, work and political spheres, etc., will necessarily be intertwined. The human factor is important, and probably decisive in many aspects, but personal perceptions tend to share certain overall features with other subjects according to their origin, education, experiences and structures in which a certain individual has been trained and seasoned. We could ask ourselves two questions to test the dimension of the human factor: Would it have been possible to avoid the Cold War with other leaders, would the end of the Soviet Empire in 1991 have been impossible with other leaders, and, finally, would current tensions between the West and the Russian Federation also be the result of that human factor?

The complex relations between present-day Russia and the main Western players, and with its former satellite states, cannot be understood without taking into account the causes and ways in which the Soviet Empire was dissolved and its area of influence dismantled. A subject that has already been analysed by other prestigious analysts, such as Serhii Plokhy, over the last few years.[2] In this vein, a detailed analysis of the way in which the new independent states were structured internally and their relations with each other, and of the impact the dissolution of the Union had on Russian nationalism, is still pending. The latter was revived by the rhetoric of a *Soviet defeat*[3] assumed and enhanced from a wide range of Western chanceries. Its revival necessarily meant that some of the old assurances on which relations between the different members of the Union and its former satellites were based were changed. The dissolution of the Soviet Empire brought, to some extent, the revival of a Russian irredentism that re-read its past, its territory, its leaders and its traditions. As part of these new interpretations of itself and its relations with third parties, Russian nationalism did

2 Plokhy, Serhii: *The last Empire: the final days of the Soviet Union*. New York, Basic Books, 2014.

3 Also known as *Russian*.

not hesitate to make the demands for an identity that was particularly linked to the cultural legacy of the Orthodox Church or even the tsarist monarchy compatible, while also claiming the successes of the Great Patriotic War,[4] of the space race or of great leaders of the past who could range from Peter the Great to Joseph Stalin. This identity and political syncretism had already been tried out in other crisis contexts by Russian nationalism, so that during the emergence of the Second World War Soviet propaganda did not hesitate to print posters calling for general mobilisation against the enemy using icons that were easily identifiable by the Russian population but difficult to live with the Soviet regime.[5]

Following Archie Brown's logic, we should look for the origins of the current tensions in the human factor that facilitated the end of the Cold War. Thus, the very dialectic around the defeat-victory axis could be, in itself, one of the many causes of the current situation. We therefore understand that judgements about the human factor must be made, like all analyses, by measuring its causes and consequences in the short, medium and long-term, assuming its ramifications and possible ambivalences. In the end, what could be seen as a victorious outcome in 1990 could also be the origin of the concatenation of events that led to current tensions. History can give us many examples of this, from the Second Punic War to the Treaty of Versailles. In short, we must consider the need to carry out a prosopographical study on a generation of intermediate and young Party and State officials who directly experienced the dissolution of the Union and the complicated 1990s. These *apparatchik* had a promising career ahead of them in the last years of the USSR and had to reinvent themselves and adapt to the new reality in order to continue with their personal and professional aspirations. These events, in short, marked them as a generation and probably proved decisive in understanding their entire subsequent career. In this respect, we understand that the best example is sufficiently obvious to not require specification. The image of the role of the leaders referenced by Brown that the group we are referring to could have would be very different from what we read in the text. Regardless of which of these visions may be more or less realistic, it is clear that the actors' own perceptions are a determining factor in understanding the rationality or predictability behind their actions. Therefore, understanding the zero-sum dynamic in which relations between the West and the post-Soviet space have been pigeonholed, with particular attention to the Russian Federation, probably requires a review and reinterpretation of events, as well as of what they meant for each of the parties. In the end, for some of the actors this might not have been a total defeat, but only a strategic withdrawal.

In our opinion, probably the most transcendental value of Professor Brown's new study is the need to link foresight studies with historiographic analysis. His work is a good example of the need to vindicate the role of historians in understanding the

4 Núñez Seixas, Xosé Manoel: *El frente del Este: Historia y memoria de la guerra germano-soviética (1941-1945)* (*History and memory of the German-Soviet war (1941-1945).*) Madrid, Alianza, 2018.

5 Calhoun, Gloria: 'Saints Into Soviets: Russian Orthodox Symbolism and Soviet Political Posters'. Thesis, Georgia State University, 2014. https://scholarworks.gsu.edu/history_theses/85

world today and the scenarios of the future that are open to us. Making decisions in the present to move towards the desired future requires a calm reflection on the successes and mistakes of the past.

Submited: June 08, 2020.
Accepted: September 15, 2020.

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

9 782255 347901 01620