

**CUADERNOS  
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA  
NÚMERO 59**

**Selección de memorias  
del Master de Diplomacia y  
Relaciones Internacionales  
2015-2016**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN





**SELECCIÓN DE MEMORIAS  
DEL MASTER DE DIPLOMACIA Y RR II 2015-2016**



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS  
DEL MASTER DE DIPLOMACIA Y RR II 2015-2016**



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores

© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2015

Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO (publicación en papel): 501-15-022-6

NIPO (libro electrónico): 501-15-023-1

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-12014-2017

DISEÑA E IMPRIME: IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ ([www.nolsom.com](http://www.nolsom.com))

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

# ÍNDICE

	Página
<b>LA INTERVENCIÓN EN IRAK DE 2003 Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO ISLÁMICO</b> .....	13
<i>Javier Biosca Azcoiti</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	19
1.1 Estado de la Cuestión .....	19
1.2 Relevancia del trabajo .....	19
1.3 Formulación: hipótesis y objetivos.....	20
1.4 Metodología.....	20
1.5 Motivación personal .....	21
2. ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA GUERRA .....	23
3. CAMPAÑA MILITAR: ÉXITO RÁPIDO Y SENCILLO .....	29
4. RECONSTRUCCIÓN: LA FALLIDA APROXIMACIÓN SECUENCIAL.....	31
4.1 ORHA.....	31
4.2 CPA .....	32
a) Debaazificación .....	33
b) Disolución fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado .....	33
c) Reestructuraciones y salida de Bremer .....	35
d) Aumento de la radicalización .....	37
4.3 Victory for Iraq.....	39
a) Maliki toma la presidencia .....	41
b) Informe: gobierno y policía sectarios.....	42
4.4 The New Way Forward - The Surg .....	44
4.5 La estrategia Obama: la retirada.....	50
a) Des-iraquización de la política de Obama.....	50
b) Elecciones parlamentarias 2010.....	52
c) Retirada total del país.....	53
5. ELECCIONES 2005.....	57
5.1 Elecciones legislativas.....	58



	Página
5.2 Elaboración de la Constitución.....	60
5.3 Elecciones definitivas .....	62
a) Terrorismo yihadista ante las elecciones.....	64
6. SECTARISMO NOURI AL-MALIKI.....	65
6.1 Periodo 2006-2011 .....	65
6.2 Periodo 2011-2014 .....	70
7. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO ISLÁMICO.....	77
7.1 Zarqawi y el nacimiento de al-Qaeda en Irak (AQI).....	77
7.2 Ruptura y transformación.....	81
7.3 Liderazgo de Abu Bakr al-Baghdadi.....	83
7.4 Estructura.....	86
8. CONCLUSIONES.....	89
9. BIBLIOGRAFÍA.....	95

<b>PROTECCIÓN DE INVERSIONES EN MERCOSUR Y DESARROLLO ECONÓMICO: ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS .....</b>	<b>105</b>
--	------------

*Javier García-Ramos Lucero*

RESUMEN .....	109
1. INTRODUCCIÓN.....	113
2. HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA .....	115
2.1. El sueño de Simón Bolívar .....	115
2.2. El panamericanismo en el siglo XIX.....	116
2.3. Del Pacto ABC del Barón del Rio Branco a la Operación Panamericana.....	117
2.4. El comienzo de la integración económica .....	118
2.5. Argentina y Brasil se aproximan: nuevo paso hacia la integración regional .....	119
2.5.1. De Uruguaiana al Tratado de Asunción.....	119
2.5.2. Mercosur y su proceso de consolidación.....	120
2.6. Futuro del Mercosur .....	121
2.6.1. Introducción.....	121
2.6.2. Problemas estructurales del Mercosur .....	121
2.6.3. La presencia del bloque Alianza Pacífico.....	123
3. LA PROTECCIÓN DE INVERSIONES EN MERCOSUR .....	125
3.1. Consideraciones generales sobre acuerdos y negociaciones internacionales en materia de inversión extranjera directa (IED) .....	125
3.2. Problemas del sistema de protección de inversiones .....	128

	Página
3.3. El caso del Mercosur.....	130
3.4. El futuro de la regulación de la IED en Mercosur .....	134
4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MERCOSUR .....	139
4.1. Valoración global del marco institucional .....	139
4.2. Valoración del marco institucional por países .....	141
4.2.1. Argentina.....	141
4.2.2. Brasil .....	142
4.2.3. Paraguay.....	143
4.2.4. Uruguay.....	144
4.2.5. Venezuela.....	145
4.3. La inversión extranjera directa en Mercosur .....	146
4.3.1. Análisis global.....	146
4.3.2. Argentina.....	149
4.3.3. Brasil .....	151
4.3.4. Paraguay .....	153
4.3.5. Uruguay.....	154
4.3.6. Venezuela.....	155
5. EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE EN MERCOSUR.....	157
5.1. Valoración global de la evolución económica .....	157
5.2. Valoración de la evolución económica en los países del Mercosur .....	159
6. CONCLUSIONES.....	163
7. BIBLIOGRAFÍA .....	167
APÉNDICE: ESTRUCTURA DEL MERCOSUR.....	169

<b>LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI Y SU RELACIÓN CON LA MICRONESIA ¿UNA RELACIÓN QUE VA MÁS ALLÁ DEL VIEJO RECUERDO COLONIAL DEL IMPERIO DONDE "NUNCA SE PONÍA EL SOL"?</b> .....	175
<i>David Manzano Cosano</i>	

RESUMEN .....	179
ABREVIATURAS.....	181
INTRODUCCIÓN .....	185
CAPÍTULO I - LA MICRONESIA.....	193
1.1. El concepto de micronesia.....	193
1.2. Características de la micronesia en el sistema internacional.....	198

CAPÍTULO II - LOS ESTEREOTIPOS DEL PENSAMIENTO ESPAÑOL EN LA MICRONESIA: DEL PASADO AL PRESENTE.....	209
2.1. el pasado: La Micronesia como parte de la oceanía hispana.....	210
2.2. El presente: Un vacío de información que denota olvido.....	214
CAPÍTULO III - LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN LA MICRONESIA.....	223
3.1 La política del franquismo: el sueño irreal de la provincia de la Micronesia española .....	225
3.2 La España del siglo XXI y su política exterior en la Micronesia.	232
3.2.1. Acuerdos bilaterales y estructura administrativa de España en la Micronesia .....	233
3.2.2 El foro de las islas del pacífico .....	239
3.2.3 La promoción de España en micronesia: el uso de la red iberoamericana .....	246
CONCLUSIONES .....	249
BIBLIOGRAFÍA .....	251

<b>LA ZONA DE IDENTIFICACIÓN DE DEFENSA AÉREA EN EL MAR DE LA CHINA ORIENTAL. LA LEGALIDAD Y LAS POLÍTICAS .....</b>	<b>261</b>
--	------------

*Daegoog Ha*

I. INTRODUCCIÓN .....	267
II. EL ASPECTO LEGAL DE LA ADIZ .....	269
1. El Concepto y el Origen de la ADIZ .....	269
2. El Estado Legal de la ADIZ.....	273
A. Los Tratados .....	273
B. ..La Costumbre Internacional .....	276
3. Las Prácticas de los Estados .....	278
A. EEUU .....	278
B. Japón.....	280
C. Corea del Sur .....	282
D. Otros .....	282
4. La Evaluación de la ADIZ en el Mar de la China Oriental .....	283
5. La Comparación entre la Nueva ADIZ en el Mar de la China Oriental y la Extensión de la ADIZ de Corea del Sur .....	288
III. EL ASPECTO POLÍTICO DE LA ADIZ .....	293
1. La Situación Geopolítica de Asia del Este .....	293

2. El Estado Actual y las Potenciales Situaciones en los tres Mares de China .....	294
A. El Mar de la China Oriental, un hecho consumado y un nuevo <i>statu quo</i> de tensión habitual .....	296
B. El Mar de China Meridional, buscando una estabilidad temporal bajo la ambigüedad estratégica .....	299
C. El Mar Amarillo, el menos conocido, pero con una buena posibilidad de sorpresa .....	302
IV. CONCLUSIÓN .....	307

**ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS LEGALES DEL CIBER-ESPACIO, LAS PRINCIPALES AMENAZAS Y EL MARCO JURÍDICO DE LA CIBERSEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA .....** 313

*Patricia Roldán Benhayón*

1. INTRODUCCIÓN .....	323
1.1 Relevancia del tema .....	323
1.2 Objetivo del trabajo .....	323
1.3 Metodología y fuentes .....	324
1.4 Motivación personal .....	325
1.5 Organización del texto .....	325
2. APROXIMACIÓN AL CIBERESPACIO .....	329
2.1 Globalización y obsolescencia del concepto de frontera .....	329
2.2 Aspectos jurídicos del ciberespacio .....	331
2.2.1 Conceptos de ciberespacio .....	331
2.2.2 Naturaleza jurídica de la relación ciberespacial ..	324
2.2.3 El ciberespacio como Global Common o espacio común .....	335
2.2.4 Características del ciberespacio .....	337
2.2.5 El ciberespacio como Patrimonio de la humanidad .	339
3. PRINCIPALES AMENAZAS A LA CIBERSEGURIDAD .....	341
3.1 La vulnerabilidad del ciberespacio .....	341
3.2 El delito informático .....	342
3.3 Principales amenazas a la ciberseguridad .....	344
3.3.1 Concepto de ciberseguridad .....	344
3.3.2 Ataques informáticos .....	344
3.3.3 Clasificación de las conductas .....	347
3.3.4 Modalidades .....	349
3.4 Ciberterrorismo .....	351

	Página
3.5 Ciberguerra .....	353
4. MARCO JURÍDICO SOBRE CIBERSEGURIDAD EN LA U.E. ....	353
4.1 La regulación del ciberespacio .....	357
4.2 Normativa europea.....	360
4.2.1 Cronología de la normativa .....	360
4.2.2 Desarrollo de la normativa .....	362
5. CONCLUSIONES .....	379
6. BIBLIOGRAFÍA.....	381
7. GLOSARIO .....	385
8. ANEXOS .....	389

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA INTERVENCIÓN EN IRAK DE 2003  
Y EL SURGIMIENTO DEL ESTADO ISLÁMICO**

JAVIER BIOSCA AZCOITI



## RESUMEN

El presente trabajo traza y estudia la relación entre el surgimiento del Estado Islámico y la intervención estadounidense en Irak en 2003. Para ello se partió de la hipótesis en que efectivamente la intervención militar había sido causa del nacimiento del Estado Islámico. Planteada la hipótesis, el trabajo se marca como objetivo principal afirmar o refutar dicha hipótesis y probar y exponer el papel de la intervención en la eclosión de la organización terrorista más poderosa de la historia. De este objetivo se derivan otros tres de vital importancia:

- Identificar y analizar de forma individual los errores en la intervención, así como estudiar sus consecuencias.
- Obtener un conocimiento en profundidad del Estado Islámico, comenzando por los factores de su surgimiento, como base para cualquier respuesta y estrategia para derrotarlo.
- Estudiar y comprender el sectarismo estallado a partir de 2003 en el país a través de la violencia, los procesos electorales y las decisiones políticas.

Para todo ello, se ha realizado un estudio cronológico en profundidad de los acontecimientos ocurridos en Irak en el periodo comprendido entre los momentos previos al inicio de la guerra en 2003 y el comienzo en agosto de 2014 de los primeros bombardeos estadounidenses sobre posiciones del Estado Islámico. Planteados los hechos se trazan los vínculos entre los mismos y se está en posición de descubrir la relación de causalidad que los une. Sin embargo, se pueden observar ciertos saltos temporales debido a la importancia que representan algunos temas y la necesidad de desarrollarlos en un espacio más amplio y especializado.

La investigación realizada confirma la hipótesis inicial con algunos matices: especialmente se insiste en la diferencia entre causa y desencadenante. Más concretamente, la guerra de Irak no genera al Estado Islámico, sino que los errores cometidos en dicha guerra crean la situación perfecta para el nacimiento de esta



organización terrorista. Esta conclusión se debe enmarcar en el contexto de ‘guerra total’ la cual lleva a cabo el islamismo radical, fenómeno que ha fundamentado guerras pasadas y presentes y que no contempla sino la victoria final. En este sentido, se podrá acabar con un grupo terrorista, pero en cualquier otra situación favorable podrá nacer otro grupo fundado en las ideas del islamismo radical terrorista. Ello no quiere decir que el surgimiento del Estado Islámico fuese algo inevitable o inconexo a la guerra, sino que los errores e imprudencias del post conflicto facilitaron que las ideas islamistas terroristas ya existentes, conocidas y sufridas por la comunidad internacional cristalizasen en la creación del Estado Islámico. Por ello la especial gravedad de estos errores.

Dos son los errores identificados y explicados en detalle en las conclusiones de la presente investigación y de los que se derivan unas consecuencias que también son estudiadas en el mismo apartado. Por un lado, la ya conocida falta de planeamiento del post conflicto. Una brillante campaña militar acabó con el régimen de Sadam en apenas 40 días, pero las erráticas decisiones posteriores alargaron la presencia hasta 2011, nueve años más de los previsto.

La guerra generó otra guerra aun más cruenta y EEUU pretendió llevar a cabo un postconflicto estando el propio conflicto todavía vivo. Esto se debe, en parte, a la utilización de una estrategia secuencial y no integral, la cual hubiese permitido trabajar con una perspectiva a largo plazo y contemplar los factores más importantes en la reconstrucción del país de una forma global y simultánea: intervención militar, gestión de la tensión sectaria, recuperación del tejido institucional, etc. Sin embargo, el camino utilizado forzó a la improvisación y los hechos se impusieron a los planes, obligando a realizar hasta siete reestructuraciones del plan de reconstrucción inicial. En términos generales, se subestimó enormemente este proceso y ello lo convirtió en mucho más costoso de lo que realmente era.

Por otro lado destaca también la conversión del asunto de Irak en un asunto de política interna y partidista en lugar de política de Estado. Ello empujó a cada administración a defender ciegamente sus decisiones y estrategias, aun siendo conscientes y advertidos del daño que ello estaba causando. Como se explica y detalla en el trabajo, ambas administraciones ignoraron evidencias y aun así defendieron sus medidas. Esto es especialmente destacable con la política de desiraquización iniciada por el presidente Obama. Este nuevo giro respecto a la administración Bush no solo se refleja en la retirada del país, sino en el borrado de toda huella estadounidense en el mismo.

No solo se ignoraron evidencias, sino que en ocasiones se consintieron, dado que ambos presidentes estaban informados y advertidos de lo que estaba ocurriendo e incluso continuaron alabando y apoyando a los responsables. Este consentimiento dejó las manos libres a Maliki para desarrollar una política extre-

madamente sectaria, fuente directa de alimentación del terrorismo del Estado Islámico.

En este sentido, la violencia sectaria, que únicamente estalla y se convierte en problema después de la intervención de 2003, será la base que fundamente la existencia del Estado Islámico. De hecho, el sectarismo será el elemento que haga que mucha parte de la población suní marginada por el gobierno perciba al Estado Islámico como una herramienta idónea para expulsar de su territorio a una administración violenta, ilegítima y discriminatoria.



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 ESTADO DE LA CUESTIÓN

El surgimiento del Estado Islámico es un acontecimiento reciente y, como tal, actualmente se encuentra en pleno proceso de estudio por los principales académicos y especialistas. De cualquier modo, los escasos años que se tienen de referencia no proporcionan todavía la perspectiva y distanciamiento suficientes para estos análisis. Sin embargo, se comienzan a publicar los primeros libros y textos académicos sobre el surgimiento del Estado Islámico pero estos son, en muchas ocasiones, un simple compendio cronológico de acontecimientos.

Más información, análisis y estudios existen sobre la intervención estadounidense en Irak de 2003. Sin embargo, habitualmente se da por obvia y sobreentendida la relación entre dicha intervención y el surgimiento del Estado Islámico, sin entrar en un análisis objetivo de los motivos que conectan ambos elementos.

Destacan entre las publicaciones con análisis los textos y libros escritos por analistas de think tanks como Brookings, Middle East Institute y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, entre otros. De especial ayuda para esta investigación han sido todas estas publicaciones de think tanks y libros como *The Endgame: the inside story of the struggle for Iraq, from George W. Bush to Barack Obama*, de Michael R. Gordon y de Bernard E. Trainor.

## 1.2 RELEVANCIA DEL TRABAJO

La importancia de explicar las causas que motivaron el surgimiento del Estado Islámico, una de las principales amenazas a las que se enfrenta actualmente la sociedad internacional, es evidente. Es necesario identificar las causas para poder combatir las bases sobre las que se apoya y sustenta esta organización terrorista. De lo contrario uno no sabe a qué se enfrenta ni cómo enfrentarlo. Ejemplo perfecto de la importancia de conocer las causas del problema es la estrategia iniciada por EEUU en Irak en 2007, *The Surge*, donde se identificó acertadamente que la exclusión de la población suní era la clave del asunto y por ello se incluyó a este

sector de la población en la solución. Ello debilitó tremendamente a al-Qaeda. Creo, por tanto, que la relevancia de esta investigación se explica simplemente por la actualidad y la amenaza que supone este problema a la sociedad internacional.

### **1.3 FORMULACIÓN DE LA CUESTIÓN: HIPÓTESIS, OBJETIVOS GENERALES Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

La hipótesis de la presente investigación es que la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003 y especialmente la posterior reconstrucción de este país han sido las causas principales del surgimiento de la organización Estado Islámico.

El objetivo general de este trabajo es, por tanto, analizar las acciones de EEUU en Irak desde el inicio de la guerra en 2003 hasta la actualidad y reafirmar o rebatir la hipótesis planteada inicialmente. Se pretende por tanto probar y exponer el papel de la intervención en el nacimiento de la organización terrorista más poderosa de la historia.

Como resultado de este objetivo general se desprenden otros específicos:

- Identificar los errores en la intervención así como estudiar sus consecuencias.
- Obtener un conocimiento en profundidad del Estado Islámico, comenzando por los factores de su surgimiento como base para cualquier respuesta y estrategia para derrotarlo.
- Estudiar y comprender el sectarismo estallado a partir de 2003 en el país a través de la violencia, los procesos electorales y las decisiones políticas.

### **1.4 METODOLOGÍA**

Lo reciente de los acontecimientos estudiados hace que no exista todavía un análisis e idea generalmente aceptada de las relaciones entre el Estado Islámico y la intervención de Irak de 2003. Por ello, la metodología utilizada en esta investigación ha sido el seguimiento detallado y cronológico de los acontecimientos para luego, conociendo los hechos, trazar la relación entre ambos sucesos en las conclusiones del trabajo. Cabe destacar también la utilización de las interpretaciones de otros especialistas y analistas a través de sus obras publicadas en think tanks, revistas especializadas o libros.

En este mismo sentido, y para que sirva de guía al lector, el trabajo está estructurado generalmente en orden cronológico. Sin embargo, en ciertos temas se pueden observar saltos temporales. Esto se debe a la importancia de los mismos, los cuales han requerido de un capítulo propio para poder ser desarrollados correctamente.

Por último aclarar el nombre utilizado a lo largo del trabajo para la organización terrorista en cuestión. Dada su evolución y diferentes nombres adoptados, se ha optado por mencionar al grupo terrorista como en cada momento se hacía denominar el mismo. La razón de esta elección es que permite situar siempre el espacio temporal donde transcurren los acontecimientos. En consecuencia no se ha utilizado el término Daesh en ningún momento del trabajo.

## **1.5 MOTIVACIÓN PERSONAL**

Por último, la motivación personal para llevar a cabo este trabajo no ha sido solo la enorme actualidad e importancia del asunto, sino el deseo de comprobar con hechos y evidencias la asunción generalmente aceptada de que efectivamente la intervención en Irak de 2003 ha sido la principal causa del surgimiento del Estado Islámico.



## 2. ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA GUERRA

*“Buenos días, las fuerzas americanas y de la coalición han comenzado una campaña de acción conjunta contra el régimen de Sadam Husein. En esta guerra, nuestra coalición es amplia, más de 40 países de todo el mundo. Nuestra causa es justa: la seguridad de las naciones a las que servimos y la paz del mundo. Y nuestra misión es clara, desarmar a Irak de las armas de destrucción masiva, acabar con el apoyo de Sadam Husein al terrorismo y liberar al pueblo iraquí”<sup>1</sup>*

George W. Bush

Así comenzó el discurso del presidente Bush el 22 de marzo de 2003 anunciando el inicio de las operaciones militares en Irak. Como bien explica al inicio de su discurso, las causas oficiales de la guerra son tres: la tenencia de armas de destrucción masiva por parte del régimen de Sadam; su apoyo al terrorismo; y la liberación del pueblo iraquí de una dictadura para lograr la llegada de la democracia.

Previamente a este discurso, Estados Unidos había intentado activamente conseguir una resolución favorable del Consejo de Seguridad que legitimase la intervención militar. Al no conseguirlo, tuvo que obtener esta legitimación mediante la conocida como ‘Coalition of the willing’: una serie de países que apoyaron directa o indirectamente, activa o pasivamente la política estadounidense.

En cualquier caso fueron las armas de destrucción masiva el principal móvil oficial de la coalición internacional diseñada y dirigida por Estados Unidos. Sadam Husein desarrolló un programa de armas químicas durante la guerra entre Irán e Irak (1980-88), las cuales no dudó en utilizar contra su enemigo. También las utilizó en 1988 contra su propia población civil kurda y, por último, en 1991

---

<sup>1</sup> White House: ‘President discusses beginning of operation Iraqi Freedom’ <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030322.html>



durante un levantamiento popular chií en el sur. Se calcula que en este periodo Irak disparó y utilizó alrededor de 100.000 armas químicas que causaron decenas de miles de muertos, según el Iraq Survey Group, el equipo mandado por los Estados Unidos y sus aliados a Irak para encontrar e informar sobre las supuestas armas de destrucción masiva, causa principal de la guerra<sup>2</sup>.

La guerra del Golfo en 1991 destruyó y dañó considerablemente la infraestructura del programa de armas químicas de Sadam, conocido por el régimen como «Proyecto 922». En abril de ese mismo año el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 687, que estableció un cese al fuego pero que obligó a Irak a aceptar equipos de inspectores en busca de las armas de destrucción masiva con el objetivo de destruirlas o eliminarlas como un prerrequisito para el levantamiento de las sanciones, entre las que se incluía el embargo sobre la exportación de petróleo<sup>3</sup>.

En un principio, según indica el informe final del Iraq Survey Group (2004), el régimen de Sadam Husein decidió no colaborar con los inspectores y ocultó información, armas e infraestructuras relacionadas con el «Proyecto 922». Tras una inspección particularmente invasiva llevada a cabo a finales de junio por la Agencia Internacional de la Energía Atómica, Sadam ordenó la destrucción de todos los materiales químicos y biológicos escondidos:

*«Las pruebas disponibles indican que Irak destruyó sus armas químicas escondidas, pero documentación clave así como equipos de doble uso fueron retenidos y posteriormente descubiertos por los inspectores. Durante los siguientes cinco años, Irak mantuvo los materiales útiles para un reinicio del programa de armas químicas, pero no renovó los esfuerzos principales sobre las armas químicas con el miedo de que no se levantasen las sanciones de la ONU. [...] El derrumbe de las infraestructuras a causa de la guerra y la posterior destrucción y seguimiento de la ONU de la mayor parte de los materiales y equipamiento restantes limitaron la habilidad de Irak de reconstruir o reiniciar un nuevo programa de armas químicas»<sup>4</sup>.*

En 1995 se da otro evento fundamental. El yerno de Sadam, Husein Kamel, quien fuera el encargado de los programas de armas de destrucción masiva, huye del país y el régimen hace públicos cientos de miles de documentos sobre dicho programa. Irak defendió que era Husein Kamel quien perseguía este tipo de armamento por su propia cuenta<sup>5</sup>. Según el Iraq Survey Group, se trataba de 12 contenedores llenos de documentos.

<sup>2</sup> Iraq Survey Group. Final report. [http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/isg-final-report\\_vol3\\_cw-01.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/isg-final-report_vol3_cw-01.htm).

<sup>3</sup> BROWNE ANN, Marjorie (marzo 2003) 'The United Nations Security Council – Its Role in the Iraq Crisis: A Brief Overview' CRS Report for US Congress <https://fas.org/man/crs/RS21323.pdf>.

<sup>4</sup> Iraq Survey Group. Op.cit.

<sup>5</sup> Arms Control Association *Iraq a cronology of UN inspections* [https://www.armscontrol.org/act/2002\\_10/iraqspecialoct02](https://www.armscontrol.org/act/2002_10/iraqspecialoct02).

A pesar de las afirmaciones y la presión de EEUU en el Consejo de Seguridad por conseguir apoyo internacional, el propio informe final del grupo de evaluación, creado por Washington y sus aliados, no pudo encontrar las citadas armas de destrucción masiva aunque seguía afirmando que Sadam, previamente a la intervención militar, tenía la intención de reactivar dicho programa:

*«Existe un extenso cuerpo de pruebas que, aunque fragmentario y circunstancial, sugiere que Sadam siguió una estrategia para mantener la capacidad de producción de armas de destrucción masiva mediante la preservación de los activos y la experiencia una vez que las sanciones fuesen levantadas»<sup>6</sup>.*

Entre 1992 y 2002 el Consejo de Seguridad adoptó 39 resoluciones sobre Irak, muchas de ellas relacionadas con las inspecciones internacionales así como con el programa «food for oil». En noviembre 2002 el Consejo adopta la resolución 1441 (2002) la cual, en base a los incumplimientos de Irak de las antiguas resoluciones, «decide dar una última oportunidad para cumplir con todas las obligaciones de desarme y decide establecer un régimen reforzado de inspecciones»<sup>7</sup>.

A principios de ese mismo año, el presidente Bush situó a Irak en el «eje del mal» junto a Irán y Corea del Norte durante el discurso del Estado de la Unión. Dicho discurso es el primero de un alto funcionario estadounidense en indicar los peligros que representaba Irak, muchos de esos altos funcionarios cuestionaron la validez de las inspecciones e incluso abogaban por derrocar a Sadam Husein como la única alternativa para evitar un nuevo programa de armas de destrucción masiva. Posteriormente, en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas, Bush hizo un nuevo llamamiento a la sociedad internacional y, presentando el asunto como un tema de derechos humanos y de libertad del pueblo iraquí, afirmó: «¿Servirá la ONU a los propósitos de su fundación o será irrelevante?». Pero el presidente Bush va más allá de exigir el cumplimiento de las resoluciones previas (como ya lo hacía la resolución 1441) e insinúa la necesidad de derrocar al régimen:

*«Estados Unidos no tiene nada contra el pueblo iraquí. Han sufrido demasiado tiempo en cautiverio silencioso. La libertad del pueblo iraquí es una gran causa moral y un gran objetivo estratégico. El pueblo de Irak se lo merece. La seguridad de todas las naciones lo requiere. Las sociedades libres no se intimidan con la crueldad y la conquista. Y sociedades abiertas no amenazan al mundo con asesinatos masivos»<sup>8</sup>.*

Tan solo cuatro días más tarde Sadam anuncia que permitirá volver a los inspectores de armas «sin condiciones», pero EEUU sostiene que no hay nada de qué hablar y advierte que los iraquíes se están ahogando. Así, Estados Unidos

<sup>6</sup> Iraq Survey Group. Op.cit.

<sup>7</sup> Security Council Resolution 1441 (2002) <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>.

<sup>8</sup> George Bush's speech to the UN General Assembly 12/09/2002 <http://www.theguardian.com/world/2002/sep/12/iraq.usa3>.

sigue presionando por conseguir una resolución del Consejo de Seguridad favorable a sus intereses<sup>9</sup>.

Especialmente recordada es la intervención del entonces Secretario de Estado, Colin Powell, en el Consejo de Seguridad tan solo unos días antes del inicio de la intervención militar, en febrero de 2003. Durante una hora y quince minutos Powell elaboró un discurso lleno de supuestas pruebas, conversaciones telefónicas interceptadas y fotos de satélites que pretendían confirmar la posesión y continuo desarrollo del programa de armas de destrucción masiva por parte de Sadam Husein, así como su relación con Al Qaeda.

*«Por supuesto Irak puede argumentar que estas instalaciones y materiales pueden ser utilizados con fines legítimos. Con la larga y documentada historia de Irak con las armas nucleares y biológicas, ¿por qué debería cualquiera de nosotros conceder a Irak el beneficio de la duda? Yo no, y creo que vosotros tampoco lo haréis. [...] Nuestra preocupación no son solo las armas nucleares sino cómo estas pueden estar relacionadas con el terrorismo y organizaciones terroristas que no tienen ningún remordimiento a la hora de utilizar estas armas contra población inocente. Quiero llamar vuestra atención hoy sobre el siniestro nexo entre Irak y Al Qaeda. Irak hoy encubre a un red terrorista letal liderada por al-Zarqawi, colaborador de Bin Laden. Irak dice que esta relación no existe, pero sus reclamaciones no son creíbles. [...] Escribimos la resolución 1441 para dar a Irak una única y última oportunidad e Irak no ha cogido hasta ahora esa última oportunidad»<sup>10</sup>.*

En una entrevista 10 años más tarde, Colin Powell admitió que se arrepentía de ese discurso e insinúa que fue engañado cuando le dijeron que las informaciones estaban contrastadas por varias fuentes, algo que, posteriormente, le dijeron que no era cierto:

*«Di ese discurso con un aviso de cuatro días y basado en inteligencia obtenida meses atrás. No había nada inventado y nada que yo hubiese introducido. De hecho hubo gente que quiso introducir elementos no contrastados y yo me negué. Presenté las mejores pruebas que teníamos y eran pruebas que ya habían convencido al Congreso hacía meses. Resultó que, como descubrimos más tarde, mucha de aquella inteligencia era errónea. Imagina como me sentí. Es una mancha en mi trayectoria y por supuesto que me arrepiento»<sup>11</sup>*

Cuatro días antes del inicio de la guerra, el 16 de marzo, se celebró la conocida como Cumbre de las Azores, donde George W. Bush, Tony Blair y José María Aznar dieron un doble ultimátum: a los miembros del Consejo de Seguridad de

<sup>9</sup> Arms Control Association. Op.cit.

<sup>10</sup> Intervención completa de Colin Powell ante el Consejo de Seguridad 5/02/2003 <https://www.youtube.com/watch?v=ErIDSJHRVMA>.

<sup>11</sup> Entrevista completa de Al Jazeera al ex Secretario de Estado Colin Powell en el décimo aniversario de la intervención en Irak. (Parte introducida: minutos 7-15) <https://www.youtube.com/watch?v=U6KMYIDyWc>.

la ONU, para que aprobasen una resolución que incluyese la advertencia a Irak de un empleo inmediato de la fuerza; y al régimen de Sadam Husein, para que se desarmase en cualquier caso, ya que, de no hacerlo, los aliados intervendrían militarmente en su país aunque la nueva resolución no fuese aprobada<sup>12</sup>.

Días antes de comenzar la guerra, el vicepresidente Dick Cheney predijo que ésta «iría relativamente rápido; más semanas que meses» y que los estadounidenses serían recibidos como «libertadores»<sup>13</sup>. Lo cierto es que la presencia de Estados Unidos en el país se alargó hasta finales de 2011, casi nueve años; se cobró la vida de 4.500 estadounidenses; costó alrededor de 2 *trillion dollars* (dos billones de dólares); y mató a alrededor de 134.000 civiles iraquíes<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> El País *Bush: Es el momento de la verdad* 17/03/2003 [http://elpais.com/diario/2003/03/17/internacional/1047855601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/03/17/internacional/1047855601_850215.html).

<sup>13</sup> <http://zfacts.com/iraq-war-quotes>.

<sup>14</sup> ‘Reuters *Iraq war costs US more than 2 trillion: study* 14/03/2013. <http://www.reuters.com/article/us-iraq-war-anniversary-idUSBRE92D0PG20130314>.



### 3. CAMPAÑA MILITAR: ÉXITO RÁPIDO Y SENCILLO

*«Compatriotas, las grandes operaciones en Irak han terminado. En la batalla de Irak, EEUU y nuestros aliados hemos vencido. Ahora nuestra coalición está comprometida en asegurar y reconstruir el país. En esta batalla hemos luchado por la libertad y la paz en el mundo. Nuestra nación y nuestra coalición están orgullosos de este logro»<sup>15</sup>.*

George W. Bush

Tan solo 40 días después del inicio de las operaciones bélicas, el presidente Bush pronuncia el 1 de mayo de 2003 este discurso a bordo de un portaviones y tras una pancarta que reza: «Misión cumplida»

En palabras del capitán español y director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Miguel Ángel Ballesteros, la campaña militar estadounidense en Irak fue «prácticamente perfecta y supuso un éxito absoluto»<sup>16</sup>. Como demostrarán los acontecimientos, uno de los errores más graves, si no el más, fue no planear el post conflicto. Esta visión cortoplacista queda perfectamente reflejada en la cita del vicepresidente Cheney mencionada anteriormente (página 6).

El nueve de abril Estados Unidos toma Bagdad y el régimen de Sadam Hussein colapsa. Los Iraquíes salen a la calla a tirar las estatuas del dictador y a saquear los ministerios del gobierno así como los centros de detención. Muchos iraquíes dan una calurosa bienvenida a los estadounidenses y celebran su rápido avance por el país<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Vídeo discurso presidente Bush 1 de mayo de 2003 <https://www.youtube.com/watch?v=XzrJwzYBUkU>.

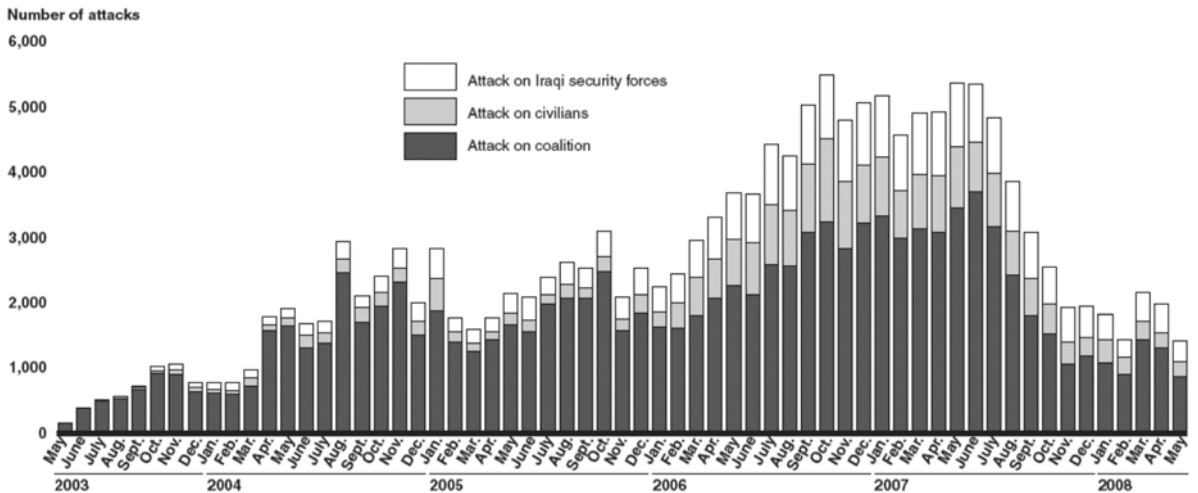
<sup>16</sup> Clase máster Escuela Diplomática, módulo de Geoestrategia y seguridad internacional, ‘Nuevos enfoques para resolución de conflictos’ 27/04/2016 (fecha elaboración de la presentación.)

<sup>17</sup> New York Times *Timeline of major events in the Iraq war* [http://www.nytimes.com/interactive/2010/08/31/world/middleeast/20100831-Iraq-Timeline.html?\\_r=0##/time111\\_3262](http://www.nytimes.com/interactive/2010/08/31/world/middleeast/20100831-Iraq-Timeline.html?_r=0##/time111_3262).

A pesar de todo, la insurgencia y los grupos armados seguían activos en Irak luchando contra las tropas de la coalición. En agosto de 2003, por ejemplo, un ataque suicida en la sede de Naciones Unidas en Bagdad, una de las principales agencias encargadas de la reconstrucción del país, acaba con la vida de 17 personas, incluido el representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para Irak<sup>18</sup>.

Siete meses después del discurso de Bush, conocido como «Misión Cumplida», Sadam Husein es detenido por soldados estadounidenses. «En la historia de Irak, una etapa oscura y dolorosa ha terminado. Los iraquíes pueden ahora juntarse, rechazar la violencia y construir un nuevo Irak», declaró el presidente en televisión<sup>19</sup>.

Como demostrarían los datos posteriormente, el deseo de Bush estaba lejos de cumplirse y el número de ataques de la insurgencia fue aumentando progresivamente desde 2003, llegando a su pico entre julio de 2006 y julio de 2007. Durante ese año se produjeron entre 4.000 y 5.500 ataques mensuales, la mayoría de ellos dirigidos a las tropas de la coalición<sup>20</sup>.



Fuente: United States Government Accountability Office «Securing, stabilizing and rebuilding Iraq»

<sup>18</sup> Ídem

<sup>19</sup> New York Times *Arrest by U.S. Soldiers — President Still Cautious* 15/12/2003 <http://www.nytimes.com/2003/12/15/international/middleeast/15SADD.html>

<sup>20</sup> CORDESMAN H. Anthony (Febrero 2009) «The Iraq war progress in the fighting and security?» *Center for Strategic and International Studies* [http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218\\_iraq\\_war\\_progress.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218_iraq_war_progress.pdf)

## 4. RECONSTRUCCIÓN: LA FALLIDA APROXIMACIÓN SECUENCIAL

Una de las claves en el desarrollo de las acciones de EEUU en Irak fue la adopción de una aproximación secuencial en lugar de integral, es decir, EEUU planeó y organizó cada fase de la intervención según avanzaba y superaba la fase anterior, pero no tuvo una visión integral de la intervención en el país. Esta visión integral hubiese tomado en cuenta los factores y ámbitos que se quedan fuera de cada una de las determinadas fases, pero que son fundamentales para el desarrollo del post conflicto. Dicha aproximación secuencial le obligó en muchas ocasiones a cambiar de estrategia e, incluso, a improvisar. La estrategia de reconstrucción experimentó tres reestructuraciones tan solo entre abril y noviembre de 2003, y seis hasta enero de 2007.

### 4.1 ORHA

En abril de 2003, pocos días antes del famoso discurso de Bush, comienza la segunda fase del conflicto y entra plenamente en acción la ORHA (Oficina de la Reconstrucción y Asistencia Humanitaria). Dicha oficina estaría dirigida por Jay Garner, un teniente retirado, quien coordinaría la acción de las tres ramas principales de la oficina: alivio humanitario, reconstrucción y administración civil<sup>21</sup>.

La ORHA dividió el país en tres regiones y estableció tres centros de administración: Bagdad, Mosul y Basra. Cada administración tenía un personal de base de 12 personas que dirigirían los 23 ministerios. Además, este personal sería ayudado por lo que fueron denominados «iraquíes libres», es decir, aquellos que habían estado viviendo en EEUU, Reino Unido y otros países europeos y que no representaban a ningún grupo ni del gobierno ni de la oposición. La falta

---

<sup>21</sup> [http://www.sourcewatch.org/index.php/Office\\_of\\_Reconstruction\\_and\\_Humanitarian\\_Assistance](http://www.sourcewatch.org/index.php/Office_of_Reconstruction_and_Humanitarian_Assistance).



de un plan concreto fue confirmada por uno de los portavoces de la oficina: «En muchos sentidos estamos aprendiendo sobre la marcha». Este mismo portavoz declaró que la organización quería ganarse la confianza de los iraquíes manteniendo un flujo constante de ayuda<sup>22</sup>.

Otro ejemplo de la descoordinación fue la frontera temporal de la ORHA, la cual no estaba planificada y que es clave para cualquier plan de reconstrucción nacional. Garner, director de la reconstrucción del país, aseguró que la ORHA dirigiría Irak por un periodo de tres meses después del cese de las hostilidades. Sin embargo, el general Buck Walters declaró que la oficina estaría en el país durante más tiempo: «Mi ejercicio será probablemente hasta finales de año, pero esta organización va a estar aquí [Irak] durante un tiempo»<sup>23</sup>.

Los trabajos de la organización empezaron con serias dificultades ya que el principal grupo chií, el Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Irak (Sciri), decidió al principio boicotear el trabajo de la ORHA: «Esto es parte del mandato del general Garner sobre Irak y nosotros no vamos a ser parte de ese proyecto en absoluto»<sup>24</sup>.

Los problemas continuaron cuando, menos de un mes después de ocupar el cargo, Garner dimite. Al parecer dos fueron las causas principales: En primer lugar Garner quería organizar elecciones lo antes posible y dejar a los iraquíes al mando en cuanto antes. En segundo lugar, los recursos no eran suficientes. En una historia del New York Times se describe el siguiente diálogo entre Rumsfeld, Secretario de Defensa, y Garner después de que este le presentase un informe:

Rumsfeld: «¿Cuánto crees que costará eso?»

Garner: «Creo que costará miles de millones de dólares».

Rumsfeld: «Amigo, si crees que nos vamos a gastar miles de millones de nuestro dinero ahí, estás tristemente equivocado»<sup>25</sup>.

## 4.2 CPA

Tras la dimisión de Garner en mayo 2003, el presidente Bush nombra al diplomático Paul Bremer como máxima autoridad en Irak, quien estaría bajo las órdenes del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Días más tarde, la ORHA se convierte en la CPA (Coalition Provisional Authority).

<sup>22</sup> BBC: *The American who will run Iraq* 10/04/2003 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/2932965.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2932965.stm).

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> NYT: *Official History Spotlights Iraq Rebuilding Blunders* 13/12/2008 [http://www.nytimes.com/2008/12/14/world/middleeast/14reconstruct.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/14/world/middleeast/14reconstruct.html?pagewanted=all&_r=0).

### a) Debaazificación

El 16 de mayo de 2003 Bremer toma su primera decisión y es la disolución y prohibición del antiguo partido de Sadam, el partido Baaz. En esta primera orden, llamada «de-baathification of Iraqi society» se desmantela tanto el partido como sus estructuras, se despide a todos sus miembros (desde el nivel más bajo al más alto) y se les prohíbe volver a trabajar en el sector público. También se afirma que los miembros de alto nivel serán investigados por conducta criminal. En su punto número 3, la orden dictada por Bremer va más allá y establece lo siguiente:

*«Individuos ocupando posiciones en las tres primeras capas de dirección en cualquier ministerio del gobierno, corporaciones afiliadas y otras instituciones gubernamentales (ejemplo: universidades y hospitales) serán interrogados por posible afiliación con el partido Baaz y sujetos de investigación por conducta criminal y riesgo a la seguridad. Cualquier persona detenida por ser miembro de pleno derecho del partido Baaz será despedida de su empleo»<sup>26</sup>.*

Garner, antiguo lidera de la ORHA, advirtió a Bremer de que no tomase la decisión, a lo que Bremer contestó que no había nada sobre lo que discutir. Bremer reconoció más tarde que existían preocupaciones sobre la decisión y que la CIA le dijo que en torno a 20.000 personas se quedarían sin trabajo<sup>27</sup>.

### b) Disolución fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

La segunda orden de Bremer, tan solo siete días más tarde, ha sido considerada uno de los grandes errores de EEUU en la reconstrucción de Irak. Se trata de la disolución del ejército, los ministerios de Defensa, Información y Asuntos Militares, los servicios de inteligencia, la policía, etc.

*«Cualquier persona empleada por una de las entidades disueltas queda despedida. Cualquier persona empleada por una de las entidades disueltas será responsable de los actos cometidos durante dicho empleo. Un pago de terminación cuya cantidad será determinada por el administrador se entregará a los empleados despedidos. Ningún pago se realizará a cualquier persona que sea un alto miembro del partido». Cualquier persona con el rango de coronel o superior en el antiguo régimen será considerado alto miembro del partido»<sup>28</sup>.*

A pesar de que según expertos militares de occidente el ejército iraquí de Sadam Husein en 2003 había disminuido en torno a un 40% respecto al año 1991 (Guerra del Golfo), muchos expertos lo calificaban como el ejército más efectivo en la región del Golfo. El ejército estaba dividido en tres pilares: el ejército regular (entre 300.000 y 350.000 efectivos); la Guardia Republicana (60.000-70.000),

<sup>26</sup> CPA Orden Número 1 'De-baathification of Iraqi society' CPA/ORD/16 may 2003/01 [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516\\_CPAORD\\_1\\_De-Ba\\_athification\\_of\\_Iraqi\\_Society\\_.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf)

<sup>27</sup> PBS: 'Losing Iraq' (documental) 29/07/2014 <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/losing-iraq/>

<sup>28</sup> CPA Orden número 2 'Dissolution of entities' CPA/ORD/23 May 2003/02 [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030823\\_CPAORD\\_2\\_Dissolution\\_of\\_Entities\\_with\\_Annex\\_A.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030823_CPAORD_2_Dissolution_of_Entities_with_Annex_A.pdf)

considerada como una fuerza de élite; y la Guardia Republicana Especial (unos 15.000), encargados de la protección personal del presidente y su familia<sup>29</sup>. Estos son un número considerable de personas para dejar en desempleo.

Aun así, tan solo nueve días antes de comenzar la guerra, el presidente Bush se había comprometido a mantener el ejército iraquí. Además, Franklin C. Miller, miembro del Consejo de Seguridad Nacional de Bush declaró a Frontline que uno de los informes pasados al presidente recomendaba mantener el ejército iraquí como institución. Miller explica así el motivo: «Pensábamos que sería peligroso poner 300.000 hombres en la calle con armas y sin trabajo»<sup>30</sup>. Incluso una vez dictada la orden hubo gente negociando para traer de vuelta a los militares iraquíes y que estos ayudasen en el trabajo en el terreno, según relata un miembro del equipo militar de estrategia de la CPA al mismo programa.

A pesar de todo, el propio Bremer califica la disolución del ejército y la policía como «la decisión más importante y correcta desde el punto de vista político que tomamos en los 14 meses que estuvimos allí»<sup>31</sup>.

La orden también señalaba que las personas en posesión de bienes de las entidades disueltas (armas), deberán «informar sin demora a las autoridades de la coalición y devolverlas de forma inmediata; la posesión, transferencia, venta, utilización, conversión o la ocultación de dichos activos a partir de la fecha de esta resolución están prohibidas y pueden ser castigadas»<sup>32</sup>.

El general Ballesteros afirma que muchos de aquellos arsenales y armas fueron a parar a la insurgencia que posteriormente lucharía contra Estados Unidos y de la que nacería el autodenominado Estado Islámico<sup>33</sup>. El entonces secretario de Estado, Colin Powell, confirma esta teoría cuando hizo las siguientes declaraciones al canal al-Jazeera:

*«Aunque esto se discutió en nuestras reuniones [el saqueo de los arsenales de armas] y se aseguraba que estos sitios estaban bajo control, realmente no estaban bajo control. Me alegró cuando cayó Sadam, pero creo que cometimos serios errores en el siguiente periodo, donde no tomamos el control del país. Una vez le tuve que decir al presidente «una vez que lo rompes, te lo quedas [once you break it, you own it], y nosotros no actuamos como si nos lo hubiésemos quedado»<sup>34</sup>.*

Cuatro años más tarde, en 2007, el presidente Bush insinuó en una entrevista que él no estaba avisado ni había autorizado la orden número 2 de la CPA. «El

<sup>29</sup> OTTERMAN Sharon (abril 2003) 'IRAQ: Iraq's Prewar Military Capabilities' *Council on Foreign Relations*. <http://www.cfr.org/iraq/iraq-iraqs-prewar-military-capabilities/p7695#p0>.

<sup>30</sup> PBS: 'Losing Iraq' Op.cit.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> CPA Orden número 2 Op.cit.

<sup>33</sup> Clase máster Escuela Diplomática, módulo de Geoestrategia y seguridad internacional, 'Nuevos enfoques para resolución de conflictos' Op.cit.

<sup>34</sup> Entrevista Al-Jazeera a Colin Powell (2013) Op.cit.

plan era dejar intacto al ejército, pero eso no pasó», declaró el presidente. Como reacción, Bremer filtró al New York Times las cartas que supuestamente probaban que Bush no solo estaba avisado, sino que había autorizado dicha orden<sup>35</sup>.

Además, no fue hasta cuatro meses después de la disolución del ejército y las otras entidades que EEUU publicó las normas para la formación del nuevo Ejército iraquí en su orden número 22. La visión cortoplacista de dicha orden se refleja en una de sus primeras afirmaciones, donde no se pretende la creación de un ejército sólido y estable en el tiempo para servir al país, sino para «proporcionar seguridad durante la autoridad de la CPA; la existencia continuada de este Nuevo Ejército Iraquí después del mandato de la CPA es sujeto de decisión del futuro gobierno iraquí»<sup>36</sup>. Esto permitirá el sectarismo de Maliki en la institución durante los años posteriores (estudiado en el capítulo siete).

Tras disolver un cuerpo de aproximadamente 400.000 personas se establecieron unos criterios demasiado exigentes para crear uno nuevo: no pertenecer ni haber pertenecido al partido Baaz ni a ningún otro partido u organización política, tener experiencia militar, ausencia de afiliación con la seguridad y la política en el antiguo régimen, etc. El resultado es que para el final de la autoridad de la CPA, en junio de 2004, el ejército tan solo se componía de 10.173 personas, según el propio informe de la coalición<sup>37</sup>. Muchos de estos miembros de entidades disueltas se involucraron en los grupos insurgentes, de los que posteriormente nacerá el Estado Islámico. Según el capitán Ballesteros el Estado Islámico lleva a cabo estrategias militares y por eso triunfa, es decir, no es un grupo terrorista típico que ataca y rápidamente se repliega, sino que ataca un barrio o ciudad y se queda para ejercer el control de facto del territorio<sup>38</sup>.

### c) Reestructuraciones y salida de Bremer

Como ya se ha visto, en mayo de 2003 se crea la CPA con ocho departamentos, la cual sustituye a la más pequeña ORHA. Al ser esto insuficiente, la CPA sufre una primera reestructuración dos meses más tarde y se le añaden tres nuevos departamentos. Otros dos meses más tarde sufrirá una segunda reestructuración, lo que permitirá extenderse fuera de Bagdad, que hasta ahora había sido prácticamente el único foco de atención. Por último, todavía insuficiente, se realiza una tercera reestructuración en noviembre de 2003 llegando a tener 15 departamentos.

<sup>35</sup> NYT: *Bremer told Bush of plan to dissolve Iraqi "military and intelligence structures"* 04/09/2007 [http://www.nytimes.com/2007/09/04/world/americas/04iht-bremer.1.7372961.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/09/04/world/americas/04iht-bremer.1.7372961.html?_r=0).

<sup>36</sup> CPA Orden Número 22 'Creation of a New Iraqi Army' CPA/ORD/27 August 2003/22 [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030818\\_CPAORD\\_22\\_Creation\\_of\\_a\\_New\\_Iraqi\\_Army.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030818_CPAORD_22_Creation_of_a_New_Iraqi_Army.pdf).

<sup>37</sup> CPA 'An historic overview of CPA accomplishments' (2004) [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pca-ab654.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pca-ab654.pdf).

<sup>38</sup> Clase máster Escuela Diplomática: 'Nuevos enfoques para resolución de conflictos'. Op.cit.

Habiendo pasado la orden sobre transición y ley electoral, la CPA y Bremer se van del país dejando el mismo a cargo de un gobierno provisional hasta la celebración de las elecciones que tendría lugar en enero de 2005. Para aquel entonces, la insurgencia y los ataques terroristas habían aumentado y se habían convertido en un verdadero problema. Aun así, EEUU decide abandonar Irak. El propio Bremer declara lo siguiente sobre su salida del país en el documental <Losing Iraq>:

*«Los servicios de inteligencia sugerían que los terroristas y los insurgentes estaban planeando una gran serie de ataques el día 30 [de junio] para avergonzarnos y que pareciese que nos estaban echando de Irak, no que nos estábamos yendo nosotros mismos. Así que teníamos que trazar un plan de salida que no supusiese un C-130 [al principio el plan era salir de forma triunfal en el C-130, mismo avión en el que aterrizó Bremer en el país]. Y, por supuesto, lo teníamos que mantener todo secreto. Subimos las escaleras y nos sentamos en el C-130 durante unos 15 minutos mientras que la prensa y todo el mundo se iba. Después nos salimos, descargamos el equipaje que estaba en el C-130 y volamos en helicóptero a otra parte del aeropuerto. Y en lugar de salir en un C-130, salimos de forma segura en un avión más pequeño del gobierno hacia Jordania»<sup>39</sup>.*

Para demostrar el éxito de la CPA, la agencia de ayuda humanitaria de EEUU, USAID, publicó un informe con los supuestos éxitos de dicho organismo. Entre ellos estaba la siguiente tabla, donde, en una nueva falta de visión, se considera el factor tiempo y la rapidez de la reconstrucción como el fin último de este proceso. La tabla compara la reconstrucción en Irak y en la Alemania de la Segunda Guerra Mundial en un intento de disipar las dudas sobre Irak<sup>40</sup>:

	IRAQ	GERMANY
Local Governments Installed	2 Months	8 Months
Independent Central Bank	2 Months	3 Years
Police Established	2 Months	14 Months
New Currency	2 1/2 Months	3 Years
Training a new Military	3 Months	10 Years
Major reconstruction plan	4 Months	3 Years
Cabinet Seated	4 Months	14 Months
Full Sovereignty	1 Year	10 Years
New Constitution	2 1/2 Years	4 Years
National Elections	3 Years	4 Years
War Trials	Pending	6 Months

CPA <An historic overview of CPA accomplishments> (2004)

<sup>39</sup> Business Insider: *The Former Head Of The US Occupation In Iraq Did Two Very Embarrassing Things On His First And Last Days On The Job* 8/8/2014.

<http://www.businessinsider.com/l-paul-bremer-was-embarrassed-on-first-and-last-days-in-iraq-2014-8>

<sup>40</sup> CPA ‘An historic overview of CPA accomplishments’ (2004) Op.cit.

El aumento constante de la violencia y los ataques terroristas hará necesaria una quinta reestructuración con un mayor número de efectivos. Estrategia que, de nuevo, tendrá que ser modificada posteriormente en un nuevo ejemplo de la falta de planificación generalizada desde 2003.

#### **d) Aumento de la radicalización**

Tras engañar a todo el mundo con la supuesta salida triunfal del país, un nuevo militar sustituye a Bremer en su misión, el general de cuatro estrellas George Casey. Para aquel entonces aumenta la radicalización, los ataques sectarios y los ataques contra la coalición. Dichos ataques provienen tanto de la población suní como chií.

En un principio es de destacar la insurgencia chií, promovida e incitada sobre todo por el líder Moqtada al-Sadr, calificado en ocasiones como radical y uno de los líderes contra la intervención estadounidense. Sadr es un poderoso líder que tras la invasión de 2003 salió a la calle en Bagdad para dar alimentos a la población, proporcionar servicios sanitarios y facilitar otros servicios a la población chií de la ciudad. Una evidencia de su poder se refleja ese mismo año, cuando decide cambiar el nombre de la ciudad Sadam a Sadr. En junio de 2003 Sadr creó el grupo armado Ejército Mahdi, con el cual prometió proteger a la población chií y luchar contra la ocupación estadounidense<sup>41</sup>.

A mediados de 2004, coincidiendo con la salida de Bremer del país, Sadr se hizo fuerte en Najaf y estableció su centro de operaciones en una de las mezquitas de la ciudad. El General Casey decidió entrar en conflicto directo con los insurgentes, por lo que el ejército estadounidense tomó la ciudad. Dado el apoyo popular que tenía Sadr, Estados Unidos decidió no acabar con él por las consecuencias que ello podría traer, pero llegó a un acuerdo con el líder religioso. Sadr aceptó no enfrentar su Ejército Mahdi contra los americanos y, a cambio, Estados Unidos le compraría parte de su armamento. Estados Unidos gastó en total 1,2 millones de dólares en dicho armamento y 300 millones más en fondos de reconstrucción. El comandante Thomas Mowle, consejero de estrategia del general Casey, declaraba lo siguiente al programa Frontline: «No era un acuerdo de paz, pero en su esencia sí que lo era»<sup>42</sup>.

Aun así, en el periodo 2004-2007 y a pesar de introducirse en política y ser vital para la formación del gobierno (como se ve en el capítulo cinco), el ejército Mahdi y Sadr participan en la violencia sectaria contra la población suní. De hecho ocupan varias ciudades donde secuestran y matan a los suníes, proporcionan servicios

<sup>41</sup> BBC: Profile: Moqtada Sadr 19/01/2012 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12135160>.

<sup>42</sup> PBS: 'Losing Iraq' Op. Cit.

solo para la población chií (sanidad, gasolina, etc), ocupan las casas de los suníes y las alquilan a precios más baratos a familias chiíes, etc. Todo esto se hace, además, aun estando el propio Sadr en el gobierno, en el cual ocupaba varios ministerios, incluido el de sanidad. Los estadounidenses llegaron a planear la construcción de hospitales y gasolineras para la población suní de estas ciudades<sup>43/44</sup>.

Lo cierto es que tras el acuerdo con Sadr en el verano de 2004, la insurgencia chií contra los americanos queda en un segundo lugar y estos se centran entonces en la insurgencia suní. Aun así, el sectarismo entre ambos grupos se estaba disparando y no había un plan para combatirlo. En noviembre de 2004, tan solo a dos meses de las primeras elecciones en Irak, el general Casey decide entrar a luchar en Faluya, santuario de los insurgentes suníes, incluido Al Qaeda. Estados Unidos pensaba que Zarqawi, futuro impulsor del Estado Islámico, estaba en Faluya. La batalla de Faluya fue una de las más duras de la guerra y duro 10 días seguidos. Una vez tomada la ciudad, el presidente Bush declaró: «Con la liberación de Faluya ya no hay santuario para los terroristas, a quien les ha quedado claro que no pueden vencer a las fuerzas de la coalición»<sup>45</sup>.

Como se ve en el gráfico, la violencia sectaria no dejó de aumentar, el país se estaba dividiendo y estaba muy cerca de la guerra civil. Además, la operación en Faluya había dañado todavía más la visión de la población suní sobre la intervención estadounidense ya que la ciudad quedó prácticamente devastada y generó miles de refugiados. Además el gobierno de Estados Unidos reconoció unos meses más tarde la utilización de armas químicas, más concretamente de fósforo blanco. El fósforo blanco no está considerado como tal un arma química si se utiliza para iluminar las operaciones militares, pero sí lo está si se utiliza directamente contra la población. El gobierno había informado que este fósforo se había utilizado para iluminar «y no contra la población civil». Ante la aparición de nuevas pruebas el Gobierno rectificó<sup>46</sup>:

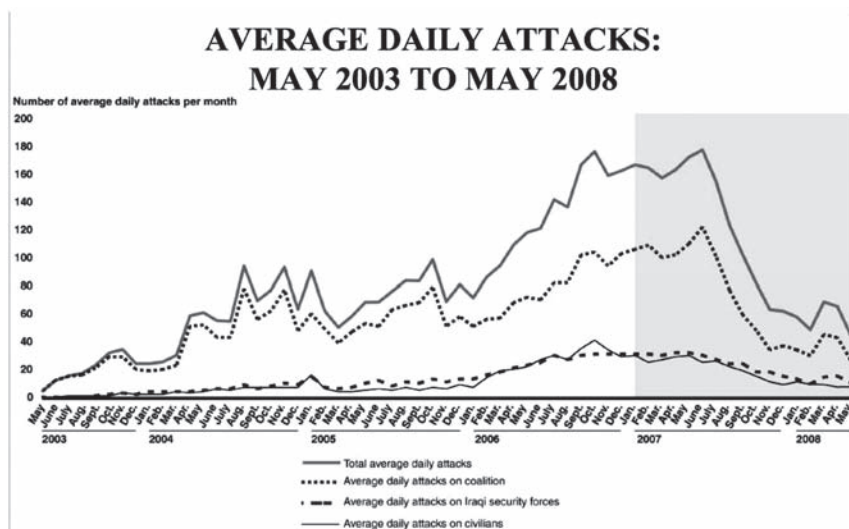
*«Nos hemos dado cuenta que algunas de las informaciones que se nos dieron eran incorrectas. Las bombas de fósforo blanco, que generan humo, fueron usadas en Faluya no solo para iluminar sino para propósitos ocultos. Según la revista Field Artillery se utilizó <como un arma psicológica potente contra los insurgentes en las trincheras y sus escondites. El artículo informa que las fuerzas estadounidenses usaron rondas de fósforo blanco para ahuyentar a los enemigos y así posteriormente matarles en rondas de altos explosivos»*

<sup>43</sup> The Washington Post: Mahdi Army, not al Qaeda, is enemy N°1 in Western Baghdad 16/07/2007 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/15/AR2007071501248.html>.

<sup>44</sup> Stanford University 'Mapping militant organizations: Mahdi Army' <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/57>.

<sup>45</sup> PBS: 'Losing Iraq' Op. Cit.

<sup>46</sup> The Guardian: The US used chemical weapons in Iraq - and then lied about it 02/04/2005 <http://www.theguardian.com/politics/2005/nov/15/usa.iraq>.



Fuente: Government Accountability Office: “Securing, stabilizing and rebuilding Iraq: Progress Report: Some Gains Made, Updated Strategy Needed”

### 4.3 ‘VICTORY FOR IRAQ’

Ante el empeoramiento de la situación, que era ya de cuasi guerra civil, y la proliferación de grupos insurgentes y terroristas, comienza en noviembre de 2005 una nueva estrategia para el país: ‘Victory for Iraq’. Derrocado Sadam, celebradas elecciones (ganadas por los chiíes y donde los suníes apenas obtuvieron representación por su abstención. Aunque saltando el orden cronológico, las elecciones serán estudiadas en un capítulo propio más adelante debido a su relevancia) y redactada una nueva Constitución, era evidente para Estados Unidos la necesidad de una nueva estrategia para hacer frente a los nuevos retos, amenazas y enemigos reconocidos por la propia estrategia. La pancarta de ‘Misión cumplida’ estaba muy lejos de ser una realidad:

*“La victoria en Irak es vital para el interés de EEUU. Irak es el frente central en la guerra contra el terrorismo. El fracaso inspiraría a los terroristas y extendería su alcance. Irak se convertiría en un santuario desde el cual los terroristas podrían planear ataques contra América y nuestros aliados. El resultante caos tribal y sectario tendría grandes consecuencias para la seguridad americana y los intereses en la región. El enemigo es un conjunto de ‘negacionistas’, ‘sadamistas’ y terroristas afiliados con o inspirados por Al Qaeda. Estrategias distintas pero integradas son necesarias para derrotar a cada elemento. Cada elemento comparte objetivos a corto plazo pero tiene objetivos incompatibles a largo plazo, por ello explotar estas diferencias es fundamental en nuestra estrategia<sup>47</sup>”.*

<sup>47</sup> US National Strategy for Victory in Iraq. November 2005. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/Iraqnationalstrategy11-30-05.pdf>



Por primera vez en el post-conflicto se habla de estrategia integrada centrada en los ámbitos de la política, la seguridad y la economía. De cualquier modo, y a pesar de las celebraciones y afirmaciones anteriores, se admite que la guerra no había terminado y se presentaba aún más difícil después de haber disuelto el ejército iraquí, del cual muchos de sus miembros se habían metido a la insurgencia. Realmente, según la propia estrategia, parece haber acabado una guerra y comenzado otra nueva:

*“Nuestra misión en Irak es ganar la guerra, nuestras tropas volverán a casa cuando esa misión esté completa. Esperamos, pero no podemos garantizar, que nuestra posición de fuerza cambiará a lo largo del año que viene [2006] a medida que avanzan los procesos políticos y las fuerzas de seguridad ganan fuerza y experiencia. Ninguna guerra ha sido ganada con una fecha límite y tampoco lo será esta<sup>48</sup>”.*

Los esfuerzos de esta fase se evidencian en el aumento exponencial del número de tropas, el cual pasó de 67.700 en el año 2003 durante la invasión, a 143.800 en el año 2005<sup>49</sup>. EEUU no contemplaba la necesidad de este aumento en los primeros meses tras derrotar a Sadam, lo que evidencia un error de cálculo y precisión.

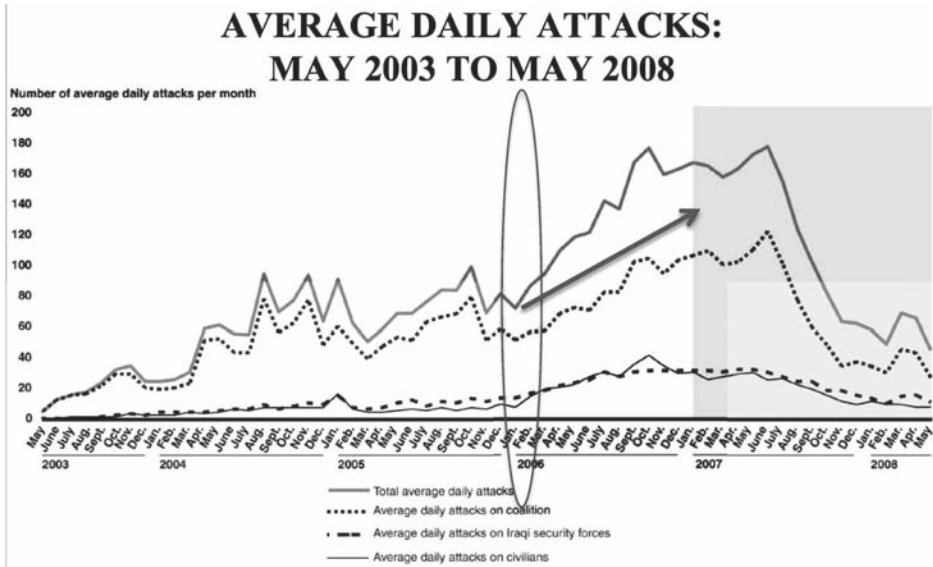
Además, a pesar de la progresiva participación en el proceso político de Moqtada al-Sadr y sus seguidores, la violencia sectaria seguía en alza, esta vez liderada por al-Qaeda en Irak y otros grupos terroristas en nombre de la población suní, cuyo objetivo era deslegitimar el proceso político. El 22 de febrero de 2006 se produce el atentado en la mezquita de al-Askari, uno de los lugares más santos de la rama chií. El objetivo declarado de al-Qaeda en Irak, liderada por Zarqawi, era atentar contra los chiíes hasta provocar una verdadera guerra civil para hacer ingobernable el país<sup>50</sup>. Dicho atentado provocó una serie de crueles represalias sectarias. Se asesinaron imames, se atacaron mezquitas suníes, se mató a población civil, etc. Como resultado, dos años después del acuerdo entre Sadr y Estados Unidos, el primero cambia su objetivo hacia la población suní.

Las consecuencias de este ataque se observan perfectamente en la gráfica anterior que aquí se repite, donde se comprueba que el verdadero pico de violencia comienza con este atentado, provocando una crisis de violencia en el país jamás vista hasta el momento y cercana a la guerra civil.

<sup>48</sup> Ídem.

<sup>49</sup> BELASCO, Amy (julio 2009) 'Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues' Congressional Research Service. <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>

<sup>50</sup> CNN: Letter may detail Iraqi insurgency's concerns 10/02/2004 <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/02/10/sprj.nirq.zarqawi/>.



Fuente: Government Accountability Office: "Securing, stabilizing and rebuilding Iraq: Progress Report: Some Gains Made, Updated Strategy Needed"

*Fuente: Government Accountability Office: "Securing, stabilizing and rebuilding Iraq: Progress Report: Some Gains Made, Updated Strategy Needed"*

### a) Maliki toma la presidencia

El primer ministro Jafari, quien se mantuvo en el poder tras la victoria en las elecciones definitivas de diciembre de 2005 (elecciones celebradas con la Constitución aprobada, no como las elecciones provisionales de enero de 2005), dejó su cargo el 20 de abril de 2006, dando paso al candidato Maliki, promovido y apoyado por Estados Unidos. Khalizad, entonces embajador de EEUU en Irak, declaró al canal estadounidense PBS: "El asunto era cómo unificar Irak para contener la violencia. Se necesitaba a alguien que uniese a todas las comunidades... y su nombre fue aprobado por las otras dos grandes comunidades de Irak (kurdos y suníes)"<sup>51</sup>. Maliki no tenía experiencia en el gobierno e incluso realizaba diariamente conferencias con el presidente Bush, quien le aconsejaba y guiaba durante sus últimos años de gobierno en Estados Unidos. Esta política cambiará con la llegada de Barack Obama<sup>52</sup>. Será más tarde cuando se evidencien los errores del nombramiento de Maliki como primer ministro.

Que la elección de Maliki se trataba de una nueva acción de Estados Unidos era algo sabido y demostraba una vez más el manejo de Irak por parte de Esta-

<sup>51</sup> Frontline: Who is Nouri al-Maliki? 29/07/2014. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/who-is-nouri-al-maliki/>

<sup>52</sup> PBS: 'Losing Iraq' Op.cit.

dos Unidos. Esta nueva acción se evidencia con las siguientes declaraciones del entonces embajador en Irak, Khalizad, frustrado por la dificultad de encontrar a un posible candidato:

*«Pregunté a mi equipo si era posible que en este país de 30 millones de personas no pudiésemos encontrar a alguien que fuese un unificador y que liderase el país conforme a nuestras necesidades<sup>53</sup>».*

Dichas declaraciones demuestran como la estrategia de los estadounidenses estaba fracasando. Se habían celebrado elecciones pero la situación no era estable y la había motivado al presidente Bush a buscar un nuevo líder para Irak.

Desde el primer momento, en un contexto de extrema violencia entre suníes y chiíes, Maliki buscó una centralización del poder político y de la infraestructura de seguridad en el país, lo que no fue mal visto desde EEUU ante la ola de violencia<sup>54</sup>. Dicha estrategia llevó, poco a poco, a un sectarismo y marginación de la población suní, lo que favorecería el nacimiento y expansión de la insurgencia terrorista suní, especialmente el Estado Islámico. De nuevo, y a pesar del orden cronológico, el creciente sectarismo de Maliki será estudiado en un capítulo propio debido a su importancia para la comprensión del nacimiento de la organización terrorista (Capítulo 7).

## **b) Informe: gobierno sectario, policía sectaria y 3.000 civiles muertos al mes**

A finales de 2006, el Iraqi Study Group publica su informe final, también conocido como Informe Baker-Hamilton (B-H), elaborado conjuntamente por expertos y miembros del partido tanto republicano como demócrata. Dicho informe describe la progresiva degradación del país y la ineficacia de las estrategias y acciones seguidas hasta el momento y pone en evidencia, una vez más, la necesidad de una nueva estrategia en Irak<sup>55</sup>. De hecho, dicho informe motivará el impulso de la estrategia de 2007 liderada por Petraeus.

El informe B-H califica la situación en 2006 de «grave» y «en deterioro». Según el mismo, los ataques contra la coalición estadounidense y las fuerzas de seguridad iraquíes son, por aquel entonces, «persistentes y crecientes». Octubre de 2006, mes de realización del informe fue el mes más letal para EEUU desde enero de 2005, con 102 estadounidenses muertos. De enero de 2006 a octubre del mismo año los ataques diarios pasaron de una media de 70 a 180. Por su parte, los ataques letales contra las fuerzas de seguridad iraquíes se duplicaron

<sup>53</sup> Idem

<sup>54</sup> SULLIVAN, Marisa (abril 2003) 'Maliki's authoritarian regime' Institute for the Study of War. <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Malikis-Authoritarian-Regime-Web.pdf>

<sup>55</sup> BAKER A. James y HAMILTON H. Lee (diciembre 2006) The Iraq Study Group Report Vintage Books, Nueva York. <http://www.antiwar.com/ISG.pdf>

entre enero y octubre. En el caso de los civiles, los ataques se multiplicaron por cuatro. Alrededor de 3.000 civiles iraquíes fueron asesinados cada mes en 2006. El deterioro de la situación era evidente.

La población chií, mayoría en el país, había obtenido el poder por primera vez después de décadas. Según el informe Baker-Hamilton el gobierno formado tras las elecciones era sectario y sus actores actuaban de acuerdo con sus intereses sectarios. La violencia sectaria era precisamente la principal fuente de inestabilidad en el país, así como la causa de las muertes de civiles. Dicha violencia fomentaba a su vez un círculo vicioso de ataques de grupos insurgentes. A menudo, los ataques de la insurgencia suní conllevaban, en su mayoría, una represalia chií y viceversa. Entre esta amalgama de grupos se encuentra Al Qaeda en Irak así como otros grupos terroristas yihadistas. También se pone en evidencia las deficiencias tanto del ejército como de la policía.

En cuanto al ejército, el informe indicaba que aún quedaban grandes cuestiones por resolver sobre la composición étnica y las lealtades del mismo. Además, la falta de recursos era evidente. «El Congreso ha sido generoso en financiar las solicitudes de las tropas estadounidenses, pero se ha resistido totalmente a financiar a las fuerzas iraquíes», indicaba el informe. La asignación estadounidense total para el ejército iraquí durante el año 2006 fue de 300 millones de dólares, menos de lo que Estados Unidos se gastaba en ese momento en Irak cada dos semanas<sup>56</sup>. Otro de los graves problemas era la disposición de las tropas, ya que a los soldados se les daban permisos libremente y además no se les sancionaba por ausentarse sin permiso.

El estado de la policía iraquí, por su parte, era, según el informe, «sustancialmente peor» que el del ejército. «La policía no puede controlar el crimen y participa diariamente en la violencia sectaria incluyendo las detenciones innecesarias, la tortura y la ejecución de suníes civiles», confirma el informe. La policía dependía de un Ministerio de Interior «corrupto» y con «infiltración de milicias».

Por último se señala que la presencia de grupos terroristas era cada vez más fuerte y que, por ejemplo, Al Qaeda era ya por aquel entonces una franquicia en Irak. De hecho, Al-Zawahiri, segundo de Osama Bin Laden, ya había declarado Irak como uno de los focos principales de la organización terrorista<sup>57</sup>. El informe también señala la posibilidad de que se extendiese el conflicto sectario a otros países de la región. En una premonición de lo que ocurriría años más tarde, el informe señala lo siguiente:

*«Si la situación en Irak continúa deteriorándose, las consecuencias pueden ser graves para Irak, los Estados Unidos, la región y el mundo»*

<sup>56</sup> Ídem

<sup>57</sup> Ídem

#### 4.4 THE NEW WAY FORWARD - THE SURGE

*«La nueva estrategia que voy a describir esta noche cambiará el curso de Estados Unidos en Irak y nos ayudará a tener éxito en la lucha contra el terrorismo. [...] Las elecciones del 2005 fueron un logro impresionante. Pensamos que esas elecciones unirían a los iraquíes y que podríamos cumplir nuestra misión con menos tropas estadounidenses. Pero en el 2006, ocurrió lo contrario. La violencia en Irak, particularmente en Bagdad, afectó a los avances políticos. [...] La situación en Irak es inaceptable para el pueblo estadounidense, y es inaceptable para mí. Donde se cometió errores, toda la responsabilidad recae en mí. Es evidente que necesitamos cambiar nuestra estrategia en Irak<sup>58</sup>»*

Gorge W. Bush. Enero 2007

Como resultado del devastador informe de diciembre de 2006 el presidente George Bush anunció el 10 de enero de 2007 en un discurso televisado la puesta en marcha de una nueva estrategia para Irak: «The New Way Forward». Se trata de la sexta reestructuración de Estados Unidos en el post-conflicto y estuvo liderada por el general Petraeus mediante una aproximación muy diferente a las anteriores. A esta situación hay que añadir la derrota electoral del Partido Republicano en las elecciones legislativas de noviembre de 2006, tan solo un mes antes de la presentación del Informe Baker-Hamilton, y la posterior dimisión de Donald Rumsfeld, lo que ya evidenció la impopularidad y falta de apoyo en la gestión en Irak. La violencia alcanzó tales niveles que en diciembre de 2006 había 53 civiles muertos cada 24 horas<sup>59</sup>; niveles que seguirían creciendo hasta alcanzar su pico en julio de 2007, mes en el que empieza a reducirse el número de muertos.

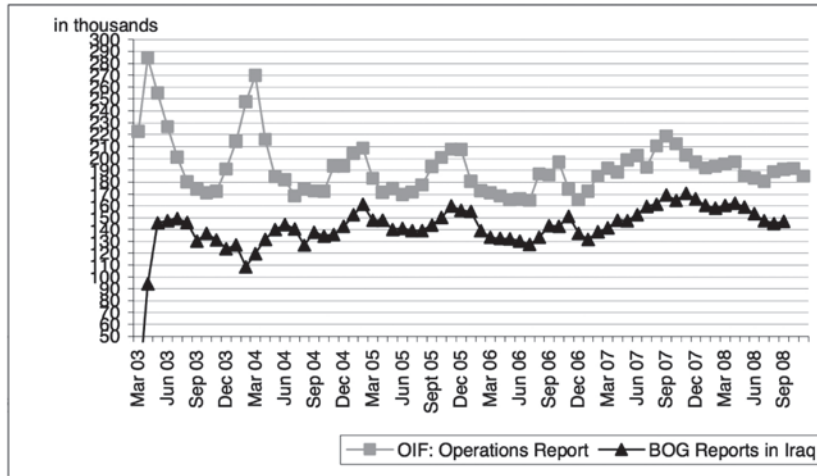
El objetivo principal de la nueva estrategia era identificar y apartar de la sociedad a los insurgentes extremistas, y se basó en cuatro puntos fundamentales<sup>60</sup>:

- Ayudar a los iraquíes a garantizar la seguridad de la población para permitir una transición acelerada y el progreso político.
- Proveer recursos civiles y militares adicionales para cumplir esta misión: es por esta razón que la nueva estrategia adopta también el nombre de ‘The Surge’ (aumento, subida, ola). Este punto se tradujo en el aumento de 40.000 ‘botas sobre el terreno’ entre enero y diciembre de 2007.
- Incrementar los esfuerzos para apoyar a las tribus dispuestas a ayudar a los iraquíes a luchar contra al-Qaeda en Anbar. Esto se tradujo en el apoyo

<sup>58</sup> Discurso del presidente George W. Bush a la nación. Enero 2007. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.es.html>.

<sup>59</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus: ISIS's Rise in Iraq Isn't a Surprise 29/07/2014. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/david-petraeus-isiss-rise-in-iraq-isnt-a-surprise/>.

<sup>60</sup> US Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq 10/07/2007. <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/78567.htm>.



Fuente: Government Accountability Office: "Securing, stabilizing and rebuilding Iraq: Progress Report: Some Gains Made, Updated Strategy Needed". **BOG = Boots On the Ground**

militar y económico a las milicias suníes que luchaban contra los suníes extremistas de Al Qaeda en esta región: Sons of Iraq. El grupo Sons of Iraq llegó a tener entre 100.000 y 120.000 luchadores pagados por EEUU, de los cuales 4.605 eran voluntarios. Este grupo (80% suní), logró desplazar a Al Qaeda de sus santuarios y limitar su influencia y capacidad de actuación<sup>61</sup>. Muchos de estos luchadores tenían un pasado insurgente y Estados Unidos había logrado que ahora luchasen contra Al Qaeda. El objetivo de Estados Unidos a largo plazo era integrar a la mayoría de sus miembros en el ejército y la policía iraquí una vez que la misión de la coalición hubiese terminado.

- Acelerar y expandir el programa de inserción al tiempo que se minimiza el riesgo de los participantes. Este punto no fue tan exitoso como los anteriores y es uno de los factores que han impulsado y favorecido las acciones de la organización terrorista Estado Islámico. Tras la retirada de las tropas estadounidenses, el primer ministro Maliki rechazó integrar en el gobierno a las tribus suníes, las cuales se sintieron abandonadas. Esto generó protestas generalizadas en enero de 2014 en la región de Anbar. La relación entre ambos factores es evidente y se materializa cuando ese mismo mes el Estado Islámico toma el control de la mayor parte de la región afectada por el descontento<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> PETRAEUS H. David, 'Multi-National Force-Iraq: Charts to accompany the testimony of General Petraeus' 8-9 April 2008

<sup>62</sup> Al Jazeera: How ISIL became a major force with only a few thousand fighters 19/01/2014. <http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/19/isil-thousands-fighters.html>.

El general Petraeus explicaba así la estrategia:

*“Volvimos a los vecindarios en Bagdad y otras áreas que también estaban amenazadas por esta creciente espiral de violencia sectaria, esta guerra civil. Solo en Bagdad establecimos 77 nuevos puestos para nuestras fuerzas. Cada una de ellas supuso inexorablemente una lucha, pero teníamos que entrar en los vecindarios. Teníamos que estar ahí con la gente 24 horas al día, siete días a la semana. Con el tiempo, empezaron a darse cuenta que no nos íbamos a ir, no íbamos a limpiar la zona e irnos, íbamos a limpiar, mantener y construir. Una vez esto reconocido, ellos empezaron a venir a nosotros y decirnos ‘oye, dejadnos decirnos donde están los malos, porque los queremos fuera de nuestro vecindario. Y esa era la más importante de las ideas importantes’<sup>63</sup>”*

En la misma entrevista, y en línea con la gran idea de identificar y apartar a los terroristas de la sociedad, el general Petraeus reconoce que existían dudas sobre la misma, pero indica que así es como estas cosas suelen terminar: “Tienes a los reconciliables y queremos conseguir el mayor número posible para que sean parte de la solución en lugar de ser parte del problema. Después esto identificará a los irreconciliables. Estos serán los líderes, el núcleo duro de al-Qaeda, los líderes duros de la insurgencia suní. Y entonces iremos a por ellos”. En este sentido reconoce que en sus centros de detención había extremistas entre todos los detenidos y que ellos estaban radicalizando al resto de presos. “Así que lo que de hecho estábamos liberando era peor que lo que, en muchos casos, habíamos encerrado”.

El embajador estadounidense en Irak entre 2007 y 2009, Ryan Crocker, declaró sobre la dificultad de la misión. “Las primeras semanas de The Surge fueron bastante horribles. Estábamos perdiendo cientos de soldados y no sabíamos si iba a tener éxito<sup>64</sup>”.

Sin embargo, justo un año después del inicio de la nueva estrategia, los resultados eran muy positivos. Según uno de los líderes de Al Qaeda en Irak, Riyadh al-Ogaidi, la organización estaba tremendamente debilitada y el número de miembros había caído de unos 12.000 en 2007 a alrededor de 3.500 en febrero de 2008. Números que se acercan a los datos facilitados por el ejército de EEUU, quien aseguró haber matado a 2.400 miembros de la organización terrorista y capturado a otros 8.800. Estos avances en la lucha contra Al Qaeda en Irak (AQI) no solo se deben a los avances de EEUU y Sons of Iraq, sino a la progresiva falta de apoyo popular de la población suní. “No negamos las dificultades. Los americanos no nos han derrotado, pero el cambio de rumbo de los suníes contra nosotros nos ha hecho perder mucho y sufrir dolorosamente”, declaró al Washington Post el propio al-Ogaidi. Esta falta de apoyo suní, base de la derrota de Al Qaeda, llevó incluso a la organización terrorista a pegar comunicados en las

<sup>63</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>64</sup> PBS: ‘Losing Iraq’ Op.cit.

mezquitas indicando suavizar sus tácticas. El comunicado estaba firmado por el entonces líder de AQI, Abu Hamza al-Muhajer<sup>65</sup>.

*“Dedicaos solo a luchar al verdadero enemigo para evitar abrir nuevos frentes contra los árabes suníes. No cerréis la puerta del arrepentimiento en la cara de aquellos suníes que se volvieron contra nosotros. No interferiréis en los asuntos sociales como el cubrirse la cabeza, el satélite y otros asuntos sociales que están en contra de nuestra religión, hasta próximo aviso. Tened cuidado de no matar a civiles suníes que no simpatizaron con los apóstatas de las tribus [Sons of Iraq]”*

Abu Hamza al-Muhajer, también conocido como Abu Ayyub am-Masri y autor del comunicado, era el sucesor de Zarqawi, conocido por su extrema violencia y la cual le llevó incluso a distanciarse de la dirección central de al-Qaeda. Estas características heredadas de Zarqawi serían posteriormente marca del autodenominado Estado Islámico. Como se observa anteriormente y como reconocen los propios líderes de al-Qaeda, el apoyo social de la población suní a estas organizaciones terroristas es fundamental y el sectarismo llevado a cabo por el primer ministro Maliki favoreció este apoyo popular. Dada la importancia del sectarismo de Maliki, este se estudiará posteriormente en un capítulo aparte (Capítulo 6).

El general Petraeus explica de la siguiente forma el éxito de Sons of Iraq (SoI): “Una vez que vieron que nosotros estábamos comprometidos, una vez que vieron que éramos capaces de garantizarles seguridad, se habían cansado de al-Qaeda. al-Qaeda había sido abusivo. Había estado haciendo explotar a árabes suníes y sus mezquitas además de a los chiíes y sus mezquitas. Por eso estaban dispuestos a echar a estos individuos de sus áreas y reintegrarse en Irak<sup>66</sup>.”

El general Petraeus compareció ante el Congreso en abril de 2008 para dar cuenta de la evolución de la estrategia ‘The New Way Forward’. En ella expuso los avances en cuanto a seguridad y se mostró favorable a la posibilidad de alcanzar los objetivos políticos, aunque advirtió que estos avances podían ser reversibles si se descuidaba la atención. Por último, Petraeus apostó por el camino de la progresiva retirada en Irak mientras el país siguiese el camino de reducción de la violencia y progresiva estabilidad<sup>67</sup>. En el momento que Petraeus se fue del país, en septiembre de 2008, la violencia había caído, según el propio general, alrededor del 90%<sup>68</sup>.

A continuación se exponen algunas de las gráficas referentes a la seguridad utilizadas por Petraeus en su comparecencia de 2008:

<sup>65</sup> The Washington Post: Shift in Tactics Aims to Revive Struggling Insurgency 8/02/2008 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/07/AR2008020703854.html?hpid=topnews&sid=ST2008020801213>

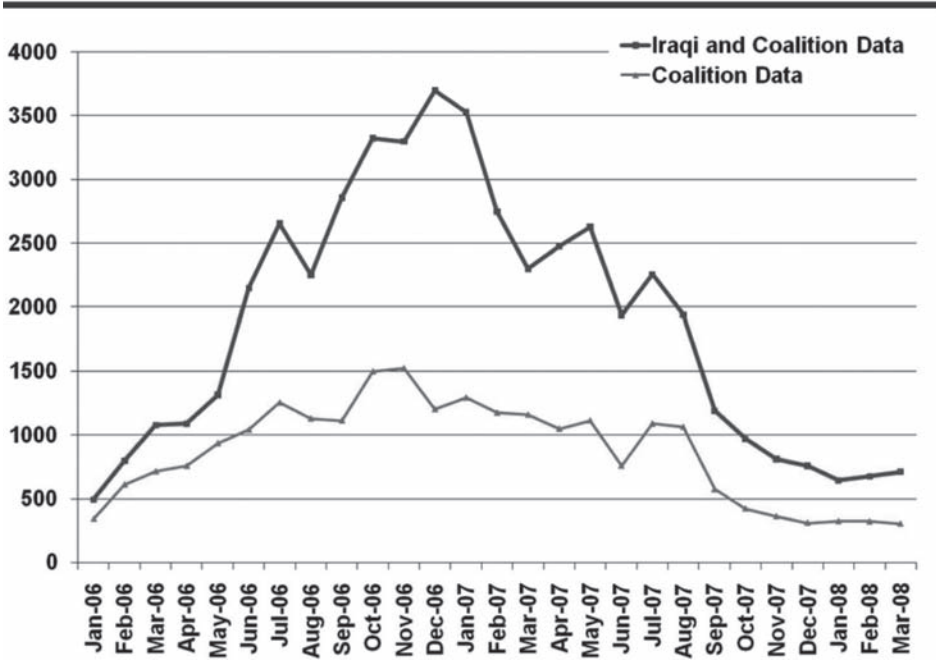
<sup>66</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>67</sup> Report to Congress on the Situation in Iraq. General David H. Petraeus Commander, Multi-National Force-Iraq 8-9 April 2008

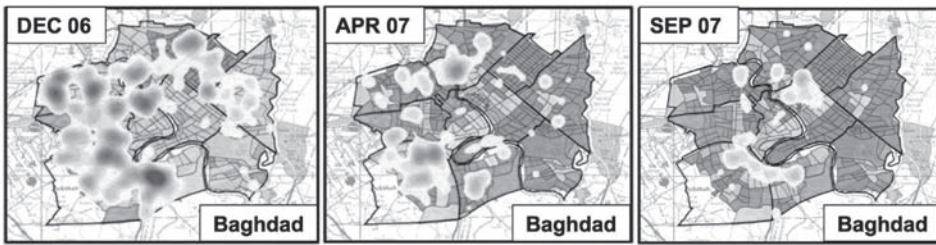
<sup>68</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.



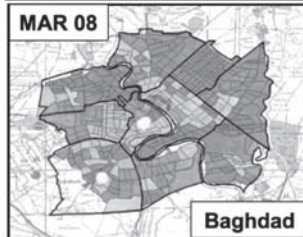
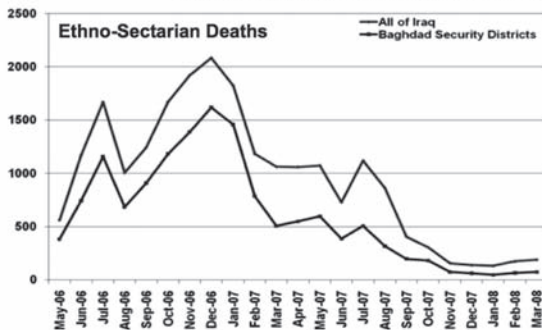
### Civilian Deaths



### Ethno-Sectarian Violence



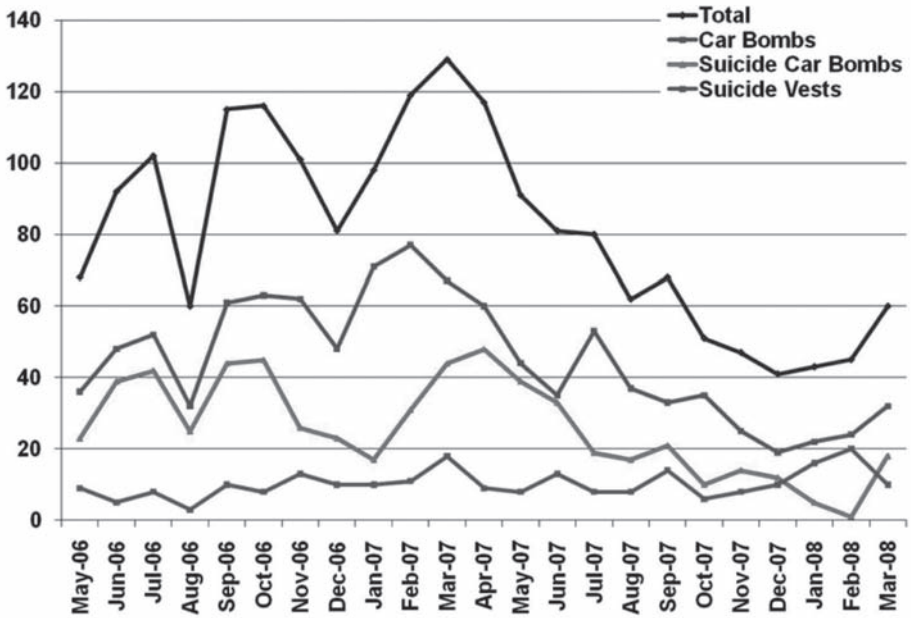
Density plots depict incidents of ethno-sectarian deaths.



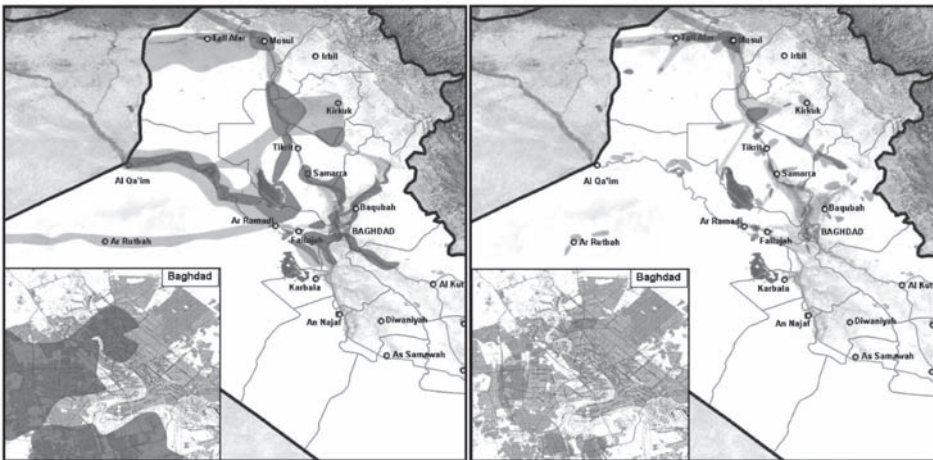
**Neighborhood Sect Legend**



### High Profile Attacks (Explosions)



### Al Qaeda in Iraq and Sunni Insurgents



December 2006

March 2008

## 4.5 LA ESTRATEGIA DE OBAMA: LA RETIRADA

*“Hoy he venido a hablar con vosotros sobre cómo terminará la guerra en Irak. [...] No podemos liberar a Irak de todos aquellos que se oponen a América o simpatizan con nuestros adversarios. No podemos patrullar las calles de Irak hasta que estén completamente a salvo, ni estar en el país hasta que la unión de Irak sea perfecta. No podemos sostener indefinidamente un compromiso que ha supuesto un peso para nuestro ejército, y que costará al pueblo americano cerca de un trillón de dólares [billón español] [...] La situación ha mejorado y pretendo sacar a todos los soldados estadounidenses de Irak a finales de 2011<sup>69</sup>”*

Durante la campaña, Obama había prometido acabar con la guerra de Irak, que se hacía cada vez más impopular entre el pueblo estadounidense. De hecho, durante la campaña se comprometió a un periodo máximo de 16 meses para la retirada total del país, algo que se retrasaría cerca de dos años más<sup>70</sup>. Finalmente, en un discurso ante los marines tan solo un mes después de su toma de posesión en el cuartel de Fort Lejeune, Carolina del Norte, puso la fecha límite que verdaderamente cumpliría: finales de 2011.

Sin embargo, detrás de aquel discurso victorioso de Obama, la historia era bien diferente. Obama hizo caso omiso del consejo tanto de Petraeus como del embajador estadounidense en Irak de 2007 a 2009, Ryan Crocker, quienes le recomendaron no anunciar una fecha de retirada del país. “Tanto Petraeus y yo nos negamos a hablar de fechas límite. Hablamos de lo que necesitaríamos hasta conseguir que las cosas estuvieran hechas. Poner una fecha límite es simplemente decirle al enemigo cuánto tiempo tiene que esperar, y eso puede ser muy peligroso”, declaró el embajador Crocker<sup>71</sup>.

### a) ‘Des-iraquización’ de la política de Obama

Desde su llegada, Obama retiró el foco de Irak, dejando las manos libres a Maliki para continuar su política sectaria, una política que provocaría la revuelta suní y allanaría el terreno a la expansión del Estado Islámico. Además, Obama corta la costumbre que tenía el presidente Bush de hablar con Maliki casi diariamente y reduce a su vez toda la burocracia relacionada con la intervención en el país.

“El nuevo embajador, Christopher Hill, dio la orden de que Irak fuese tratado como un Estado soberano, es decir, que no hubiese más intentos de formular y dirigir la política del país”, declaró el general Jack Keane, segundo del Estado

<sup>69</sup> The Guardian: Six years after Iraq invasion, Obama sets out his exit plan 27/02/2009 <https://www.theguardian.com/world/2009/feb/27/obama-iraq-war-end-august-2010>

<sup>70</sup> NYT: Campaign Promises on Ending the War in Iraq Now Muted by Reality 3/12/2008 [http://www.nytimes.com/2008/12/04/us/politics/04military.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/04/us/politics/04military.html?_r=0)

<sup>71</sup> PBS: 'Losing Iraq' (documental). Op.cit.

Mayor del Ejército desde 99-2003<sup>72</sup>. Dicha política, permitió el desarrollo del creciente sectarismo de Maliki, el cual se estudiará más adelante.

Tan solo dos meses después de su nombramiento, en junio de 2009, el embajador Hill concedió una rueda de prensa donde, de nuevo, dejó entrever la nueva política de Obama en Irak:

*“Con respecto a nuestra relación con Irak, entendemos que para tener una exitosa relación a largo plazo tenemos que ser muy respetuosos con la soberanía de Irak. Y ese es uno de los puntos fundamentales de esta relación. Somos muy respetuosos con la integridad territorial iraquí y respetuosos con la unidad del país. Esa ha sido nuestra política y continuará siéndolo. Trabajaremos muy duro con las autoridades iraquíes, no les diremos lo que tienen que hacer, sino que les expresaremos nuestras visiones y escucharemos las suyas”<sup>73</sup>*

En la misma rueda de prensa Hill reconoce que los niveles de violencia se han reducido y permanecen bajos. “Sigue habiendo grupos armados, pero no hay crecimiento de este patrón. Que continuemos así es muy difícil de prever excepto si trabajamos muy duro para asegurarnos de que hay un diálogo entre los diferentes interlocutores políticos del país. Seguimos haciendo lo que podemos para ayudar al pueblo a unirse<sup>74</sup>”. Sin embargo, este duro trabajo del que hablaba Hill no ocurrió y se tradujo en una política de dejar las manos libres al gobierno de Maliki.

Documentos y entrevistas analizados por The Washington Post apuntan a ambiciosos planes del Departamento de Estado para tomar el control de docenas de programas hasta entonces militares en Irak y enfocados a estabilizar el país, desde la asistencia y entrenamiento de la policía a puestos de recolección de inteligencia. Ninguno de estos planes triunfó, según la investigación de The Washington Post, por el escepticismo del Congreso u órdenes directas de la Casa Blanca<sup>75</sup>.

De hecho, a principios de 2012 la Casa Blanca ya presionaba para borrar su huella en Irak y el Departamento de Estado ya había iniciado recortes generalizados a iniciativas de seguridad y antiterrorismo antes consideradas esenciales. El equipo del Departamento de Estado encargado de la administración de estos recortes obtuvo 1.600 millones de superávit procedentes de estos programas en Irak, que en ocasiones llegaron a ser del 90%. Existían reticencias a esta política tanto dentro del Departamento de Estado como en el campo militar, ya que esta estrategia impediría a Estados Unidos influir en los acontecimientos del país<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Idem

<sup>73</sup> US Department of State: U.S. Ambassador to Iraq Christopher R. Hill On the Current Situation In Iraq. 18/06/2009 <http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/2009/125138.htm>

<sup>74</sup> Idem.

<sup>75</sup> The Washington Post: Promises unfulfilled: How a State Department plan to stabilize Iraq broke apart. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856_story.html) 15/08/2016

<sup>76</sup> Idem.

Entre finales de 2011, con motivo de la retirada de las tropas, y mediados de 2014 solo hubo una visita entre los máximos líderes de Estados Unidos e Irak y esta fue para pedir ayuda ante una situación muy compleja y peligrosa que se estudiará más en profundidad en el Capítulo siete, correspondiente al nacimiento y evolución del Estado Islámico.<sup>77</sup>

## **b) Elecciones parlamentarias 2010**

El siete de marzo de 2010 Irak celebró sus segundas elecciones parlamentarias para elegir a los 325 miembros del parlamento. La participación bajó en 14 puntos respecto a las elecciones de 2005 hasta un 62% y solo aumentó en las provincias suníes de Anbar y Ninewah un 6% y un 4% respectivamente.

La formación Iraquiya, liderada por el primer ministro interino, Ayad Allawi, y de composición mayoritariamente secular suní y chií obtuvo 91 asientos, es decir, un 28% de los escaños en el parlamento. La coalición liderada por el primer ministro Maliki, Estado de Derecho, obtuvo el segundo puesto en las elecciones con 89 asientos (27,4%). Por su parte, la Alianza Nacional Iraquí, sucesora de la Alianza Iraquí Unida, fuerza más votada en 2005 y liderada entonces por el propio Maliki, obtuvo 70 escaños (21,4%). Esta fuerza estaba liderada por Ammar al-Hakim y participaba en ella el clérigo chií Moqtada al-Sadr y el poderoso Consejo Islámico Supremo de Irak. Por último, la Alianza del Kurdistán de Barzani y Talabani obtuvo 43 escaños (13,2%)<sup>78</sup>.

La Constitución de Irak indica que será la formación con más representación la que tendrá la primera oportunidad en formar gobierno. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Superior de Justicia del 28 de marzo de 2010 indicó, en lo que será una de las primeras evidencias del creciente control de Maliki sobre las instituciones, que cualquier grupo formado tras las elecciones podría tener este derecho si su número de escaños fuese mayor a la formación más votada. Esto significaba que Allawi, líder de Iraquiya, podría no tener la oportunidad de formar gobierno, algo que se materializó con la alianza entre la formación de Maliki y la Alianza Nacional Iraquí. Ambas formaron la Alianza Nacional y Maliki fue nombrado primer ministro del país por segunda vez<sup>79</sup>.

Oficialmente Estados Unidos no apoyó a ningún candidato y, según el investigador del Congreso Kenneth Katzman, la administración Obama pensaba que podría trabajar tanto con Allawi como con Maliki<sup>80</sup>. Sin embargo, muchos

<sup>77</sup> PBS: 'Losing Iraq' (documental). Op.cit.

<sup>78</sup> NYT: The 2010 Iraqi Parliamentary Elections 26/03/2010 [http://www.nytimes.com/interactive/2010/03/11/world/middleeast/20100311-iraq-election.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2010/03/11/world/middleeast/20100311-iraq-election.html?_r=0).

<sup>79</sup> KATZMAN, Kenneth (julio 2010) 'Iraq: Politics, Elections, and Benchmarks' Congressional Research Service <http://fpc.state.gov/documents/organization/145562.pdf>.

<sup>80</sup> Ídem.

analistas, años después de permitir a Maliki formar gobierno, calificarían esta acción como uno de los errores más graves de la administración Obama. «Si el pecado original de Bush fue la invasión de 2003, el pecado original de Obama fue no respetar los resultados electorales de 2010 ni el proceso constitucional del país. Sin ninguna duda», declaró a Vice News el diplomático estadounidense Ali Khedery, el estadounidense que más tiempo sirvió en Irak y quien ejerció como asesor para cinco embajadores estadounidenses en el país<sup>81</sup>.

### c) Retirada total del país

La administración Obama vendió la retirada de Irak en 2011 como una victoria: era positivo para los presupuestos del país y suponía un giro en la política de Bush sobre una guerra impopular. Aun así, la historia detrás de la retirada no era tan exitosa.

Un conjunto de factores permitieron la progresiva desconexión y final retirada de Estados Unidos con Irak, lo que permitió a Maliki ejecutar su plan de cara a las elecciones de 2010 y en adelante para consolidarse en el poder. Maliki utilizando un sectarismo que le garantizase el apoyo de la mayoría de la población, chií, pero que generaría profundas divisiones en el país y provocaría el refortalecimiento de la insurgencia suní.

- En primer lugar, la programación para la salida del país no fue un capricho de Obama y, de hecho, fue acordada y firmada por Bush en 2008 en el US-Iraq Status of Forces Agreement (SOFA). El Artículo 24 de dicho acuerdo establece lo siguiente: «Todas las fuerzas estadounidenses se deberán retirar del territorio iraquí no más tarde del 31 de diciembre de 2011<sup>82</sup>».
- A pesar de la política de desiraquización, Obama, o al menos el Departamento de Estado<sup>83</sup>, pretendía mantener una fuerza residual de unos 10.000 hombres, pero las negociaciones con Maliki fracasaron, ya que este rechazó conceder la inmunidad a los soldados estadounidenses<sup>84</sup>.
- La doctrina Obama o desiraquización de la política estadounidense (explicada anteriormente) era favorable a la estrategia de Maliki.

<sup>81</sup> Vice on HBO: 'Fighting ISIS' 16/08/2016. <https://news.vice.com/video/fighting-isis-emmy-nominated-vice-on-hbo-full-episode>

<sup>82</sup> ABC News: Fact-Checking Donald Trump's Foreign Policy Speech 16/08/2016 <http://abcnews.go.com/Politics/fact-checking-donald-trumps-foreign-policy-speech/story?id=41397433>

<sup>83</sup> The Washington Post: Promises unfulfilled: How a State Department plan to stabilize Iraq broke apart 15/08/2016. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856_story.html)

<sup>84</sup> The Atlantic: Obama's Disastrous Iraq Policy: An Autopsy 23/06/2014 <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/obamas-disastrous-iraq-policy-an-autopsy/373225/>

En una entrevista concedida por el general Petraeus al programa Frontline, este declara: “Personalmente esperaba que pudiésemos mantener una fuerza ahí [en Irak], pero esperaba que pudiese tener una misión que realmente le permitiese contribuir. Realmente empecé a dudar de que el primer ministro Maliki fuese a permitirlo... Nunca estuve seguro de que realmente permitiera a nuestras fuerzas ayudar, y no estaba seguro de que influencia tendríamos”<sup>85</sup>.

Horas después de las negociaciones fracasadas con Maliki, Obama hizo las siguientes declaraciones:

*“Los iraquíes han tomado toda la responsabilidad de la seguridad de su país. Hace unas horas hablé con el primer ministro Maliki y le reafirmé que EEUU mantiene sus compromisos. Él habló de la determinación del pueblo iraquí de forjar su propio futuro. Ambos estamos en total acuerdo sobre cómo avanzar. Así que hoy puedo informar que, como prometí, el resto de nuestras tropas en Irak regresarán a casa a finales de año. Después de nueve años, la guerra americana en Irak se habrá terminado. [...] Cuando tomé la presidencia, casi 180.000 soldados estaban desplegados en Irak y Afganistán y para finales de este año ese número se reducirá a la mitad, y no se equivoquen: continuará bajando. A partir de ahora las relaciones entre Estados Unidos e Irak serán unas relaciones normales entre estados soberanos, una asociación igualitaria basada en intereses mutuos y en el respeto mutuo”<sup>86</sup>.*»

En el momento de la retirada, en diciembre de 2011, Obama y Maliki dan una rueda de prensa conjunta en la Casa Blanca. La estrategia es la misma por parte de Obama: éxito total, e ignora el Informe Baker-Hamilton y las advertencias de 2007.

*«El primer ministro iraquí lidera el gobierno más inclusivo de Irak hasta la fecha. Los iraquíes están trabajando por construir instituciones que sean eficientes, independientes y transparentes. Hoy, la violencia permanece en sus registros más bajos y, primer ministro, eso se debe a tu liderazgo. La gente de la región verá un Irak que dirija su propio destino. Mr. Primer ministro, El pueblo iraquí debe saber que no estaréis solos, tenéis un fuerte aliado en EEUU. La retirada nos ha servido para reenfocar nuestros intereses, progresar en Afganistán, poner a Al Qaeda en el camino de la derrota, etc.»<sup>87</sup>*

Por su parte, Maliki insistió en que el trabajo estadounidense había terminado y en que los objetivos se habían alcanzado:

*«Los objetivos que establecimos se han logrado. Irak ha celebrado elecciones, la transferencia de autoridad ha sido pacífica e Irak ha creado un gobierno. Nadie se imaginaba que triunfáramos en derrotar al terrorismo y a Al Qaeda”<sup>88</sup>.*»

<sup>85</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>86</sup> The White House Office of the Press Secretary: 'Remarks by the President on Ending the War in Iraq' 21/10/2011 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>.

<sup>87</sup> The White House: President Obama's Press Conference with Prime Minister Maliki 12/12/2011 [https://www.youtube.com/watch?v=mRV\\_tKIN\\_xc](https://www.youtube.com/watch?v=mRV_tKIN_xc).

<sup>88</sup> Idem.

Lo cierto es que ambos sabían que el éxito no era tal. La retirada de Al Qaeda era algo coyuntural motivado, en parte, por los resultados de The Surge, es decir, la mayor presencia militar estadounidense y la integración de la población suní en la solución. Al-Qaeda no solo no había desaparecido sino que ya se estaba gestando la creación del Estado Islámico. Además, el gobierno estadounidense conocía la tendencia sectaria de Maliki desde su entrada en el poder (incluso Petraeus y el embajador Crocker presentaron a Bush la necesidad de retirar a Maliki del poder)<sup>89</sup> y, sin embargo, la administración Obama siguió la línea de apoyo iniciada por Bush y no evaluó el peligro de dejar las manos libres al Primer Ministro. No fue hasta 2014, una vez evidenciada la fuerza del Estado Islámico, que Obama declaró: «No es nuestro trabajo elegir a los líderes de Irak, pero creo que no hay ningún secreto, al menos ahora, en que hay profundas divisiones entre los líderes suníes, chiíes y kurdos»<sup>90</sup>. En el capítulo seis sobre el sectarismo de Maliki se analizarán más evidencias del apoyo estadounidense al primer ministro a pesar de sus políticas sectarias.

El embajador estadounidense en Irak de 2007 a 2009, Ryan Crocker, declaró al canal PBS lo siguiente sobre la estrategia de Obama:

*«Nos desvinculamos de Irak no solo militarmente sino también políticamente. La guerra había terminado y estábamos fuera. Se pensó que había que dejar caer las fichas por sí mismas... Bueno, creo que no pensamos lo suficiente cuántas fichas iban a caer y cuáles serían las consecuencias»*

---

<sup>89</sup> Ver apartado 6.1

<sup>90</sup> The Guardian: How Nouri al-Maliki fell out of favour with the US 19/06/2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/how-nouri-al-maliki-fell-out-favour-with-us-iraq>.





## 5. ELECCIONES 2005

El orden de este capítulo no responde estrictamente al orden cronológico de los hechos, pero su importancia y complejidad requieren de un capítulo propio. Este capítulo se desarrolla temporalmente entre los apartados 4.2 y 4.3, es decir, entre el final de la CPA (Coalition Provisional Authority) y el inicio de la estrategia «Victory for Iraq» y hay que leerlo y enmarcarlo en dicho contexto para una correcta comprensión.

A pesar del aumento de la violencia, Estados Unidos sigue con su plan de transición en Irak y pocos días antes de que se retirase la CPA proclama, el 8 de marzo de 2004, la «Ley de administración para el Estado de Irak en el periodo transicional». Dicha ley contemplaba dos fases en el periodo de transición, aunque realmente eran tres<sup>91</sup>:

- 1) La fase del gobierno interino: se inicia el 30 de junio de 2004, coincidiendo con la desaparición de la CPA y la formación, en su lugar, de un gobierno interino totalmente soberano. Dicha fase duraría hasta que tuviesen lugar las elecciones legislativas.
- 2) Fase del gobierno de transición: comenzaría con la formación de un nuevo gobierno salido de las elecciones legislativas, que tendrían lugar antes del 31 de enero, y terminaría con la redacción definitiva de una nueva Constitución y la convocatoria de elecciones.
- 3) La tercera fase, aunque no está prevista de forma explícita en la ley se correspondería con la formación del gobierno definitivo o, como se menciona en la ley: «permanente». Dicha fase acabaría con la transición en el país y comenzaría con la primera convocatoria de elecciones tras la aprobación de la nueva Constitución.

---

<sup>91</sup> CPA: Law of administration for the State of Iraq for the transitional period 8/03/2004 <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/iraq/tal.htm>

A continuación se dividirá el capítulo en tres apartados que responderán a cada una de las fases, haciendo especial atención a las elecciones legislativas del 30 de enero de 2005; la elaboración y la aprobación de la Constitución el 15 de octubre; y la celebración de las primeras elecciones constitucionales el 15 de diciembre de 2005 respectivamente.

## 5.1 ELECCIONES LEGISLATIVAS

La ‘Ley de administración para el Estado de Irak en el periodo transicional’, que estaría vigente hasta la aprobación de la Constitución, estableció que la Asamblea se compondría de 275 miembros, entre los cuales no podría haber ningún antiguo miembro del partido Baaz y el 25% de los elegidos tendrían que ser mujeres. Además, dicha ley también regulaba la forma de gobierno del país, el sistema electoral para las elecciones, la subordinación del ejército al poder civil, el rol de la religión en la política, los derechos fundamentales, etc.<sup>92</sup>

En su artículo 27 establece lo siguiente: “Las fuerzas armadas y milicias que no están bajo la estructura de mando del gobierno iraquí de transición están prohibidas”. En un nuevo error de cálculo, Estados Unidos preveía un desarrollo pacífico del país pero el avance del terrorismo, como se ha estudiado anteriormente en el apartado 4.4, le obligará en 2007 a apoyar a milicias ajenas al gobierno e, incluso, a promover su inclusión posterior en el gobierno<sup>93</sup>.

En total se presentaron a las elecciones a la Asamblea Nacional un total de 111 candidaturas de las cuales 9 eran coaliciones multipartidistas, 75 partidos independientes y 27 candidaturas individuales. Las 111 candidaturas contenían alrededor de 7.000 personas en sus listas. El gobierno iraquí presupuestó 250 millones de dólares, de los cuales 130 fueron donados por actores internacionales<sup>94</sup>.

La candidatura ganadora fue la Alianza Iraquí Unida (AIU), una coalición chií de 22 partidos, el principal de ellos el Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Irak (CSRI). Aunque el clérigo radical chií Moqtada al-Sadr denunció el proceso por considerarlo una estrategia estadounidense, 14 de sus seguidores se presentaron en esta candidatura y 8 de ellos obtuvieron escaño. Los dos principales partidos kurdos, la Unión Patriótica del Kurdistan (UPK) y el Partido Democrático del Kurdistan (PDK) formaron coalición en una única lista. Por su parte, el primer ministro del gobierno interino, Iyad al-Allawi, formó otra candidatura, Acuerdo Nacional Iraquí<sup>95</sup>.

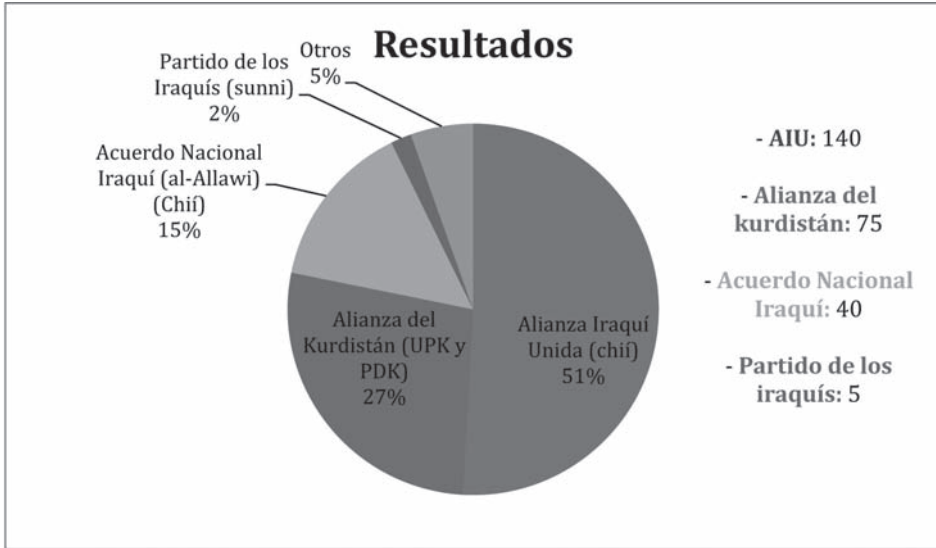
<sup>92</sup> Ídem.

<sup>93</sup> Ídem.

<sup>94</sup> KATHMAN, Kenneth (noviembre 2006) 'Iraq: elections, government and Constitution' CRS Report for Congress <http://fpc.state.gov/documents/organization/76838.pdf>

<sup>95</sup> Ídem.

Por último, y de vital importancia para el futuro del país, sería el destino de los candidatos suníes. Componiendo alrededor del 20% de la población solo obtuvieron 17 de los 275 asientos repartidos en diferentes listas. Según Kenneth Kathman, especialista en el Golfo Pérsico y analista para los Servicios de investigación del Congreso de EEUU, esto se debe a un boicot suní motivado por la previsión de una clara derrota y por la posible intimidación sectaria. Por ejemplo, en la provincia de Anbar, uno de los núcleos suníes del país, la participación fue del 2,42%<sup>96</sup>.



*Fuente: Kenneth Katham Op.cit. Elaboración propia*

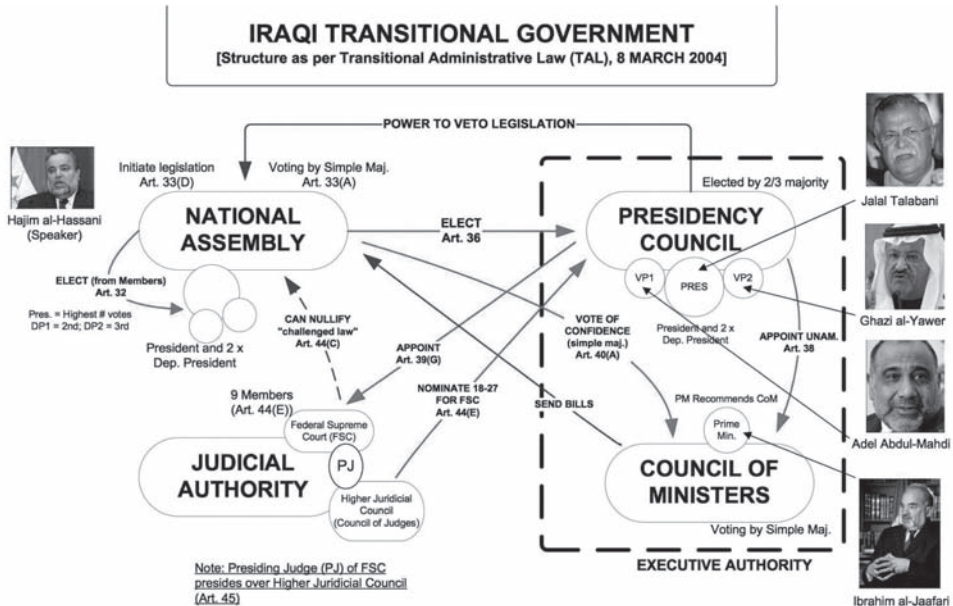
Tras las elecciones, los desacuerdos en las negociaciones para la formación de un gobierno y las tensiones de las demandas kurdas de autonomía retrasaron la formación del gobierno hasta finales de abril y mayo. El nuevo gobierno transicional estaba dominado en su mayoría por los chiíes y kurdos aunque algunos cargos estaban ocupados por la rama suní: el portavoz de la Asamblea, uno de los dos vicepresidentes del gobierno, uno de los tres vice primeros ministros, el ministerio de defensa y otras cinco carteras<sup>97</sup>. Aun así, oficiales del gobierno estadounidense dijeron que el nuevo gobierno no era lo suficientemente inclusivo con la rama suní<sup>98</sup>.

<sup>96</sup> MOZAFFAR, Shaheen (junio 2006) 'Elections, violence and democracy in Iraq'. Bridgewater State University. N.º 1. Volumen 25. Artículo 6. [http://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1156&context=br\\_rev](http://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1156&context=br_rev).

<sup>97</sup> PAN, Esther y OTTERMAN, Sharon (abril 2005) 'Iraq the transitional government' Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/iraq/iraq-transitional-government/p8078>.

<sup>98</sup> KATHMAN, Kenneth (2006) Op.cit.

El 6 de abril la Asamblea eligió al nuevo presidente, el líder kurdo Jalal Talabani, y a dos vicepresidentes, uno de la rama chií y otro suní, que juntos conformaron el Consejo Presidencial. Por su parte, el primer ministro lo ocupó el líder chií Ibrahim al-Jaafari<sup>99</sup>.



Estructura del gobierno de transición. Fuente: Conflict Dynamics International (<http://www.cdint.org/documents/CDI-IRAQ-PoliticalTransitionFlowchart-April2005.pdf>)

## 5.2 ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

*“Invocando las penas de la opresión sectaria infligida por la camarilla autocrática e inspirados por las tragedias de los mártires de Irak, chiíes y suníes, árabes, kurdos y turkmenos y todos los componentes de la sociedad [...] buscamos mano a mano y hombro con hombro crear un nuevo Irak, el Irak del futuro, libre de sectarismo, racismo, complejo de unión regional, discriminación y exclusión.*

*El sectarismo y el racismo no nos han impedido marchar juntos para fortalecer nuestra unidad nacional, siguiendo el camino de una transferencia pacífica del poder y dando igualdad de oportunidades a todos”*

Constitución de Irak

La realidad estaba muy lejos de ser aquella proclamada en la Constitución, aprobada en referéndum el 15 de octubre de 2005. El 10 de mayo de ese año el parlamento iraquí había nombrado un comité de 55 miembros para redactar la Constitución<sup>100</sup>. En un principio, los miembros estaban divididos de acuerdo con

<sup>99</sup> PAN, Esther y OTTERMAN, Sharon (2005) Op.cit.

<sup>100</sup> KATHMAN, Kenneth (2006) Op.Cit.

un sistema de cuotas: 28 de entre las candidaturas chiíes, 15 de la coalición kurda y ocho de la lista liderada por el primer ministro interino Iyad al-Allawi (Acuerdo Nacional Iraquí), que principalmente estaba compuesto por chiíes. También fueron añadidos un cristiano, un turcomano, un comunista y un suní. Un mes más tarde, como respuesta a las fuertes críticas de la comunidad suní, el Parlamento añadió al comité 14 miembros de esta suní<sup>101</sup>.

Unos días más tarde, después de este nombramiento, dos miembros del comité de la rama suní así como un consejero fueron asesinados. Posteriormente, otro miembro suní del comité fue secuestrado y asesinado. Como resultado, todos los representantes suníes suspendieron su participación en el comité como forma de protesta para exigir mayor compromiso del gobierno, aunque se reincorporaron 10 días después. El 8 de agosto se suspendió la actividad del comité y las conversaciones fueron mantenidas casi exclusivamente entre chiíes y kurdos<sup>102</sup>.

Cada uno de los sectores de la sociedad defendía sus intereses, generándose algunos puntos de fricción sobre, por ejemplo, el papel de la religión, la unidad y forma del Estado, la autonomía de las regiones, su capacidad de formar fuerzas de seguridad y defensa de forma autónoma, etc. Esta última propuesta se materializó en la Constitución y ha permitido la creación de los Peshmerga y otras milicias chiíes legales.

Finalmente la Constitución fue aprobada en referéndum el 15 de octubre de 2005 por un 78,6% de los votos a favor y un 21,4% en contra. La mayoría de los suníes, concentrados en el oeste del país, votaron en contra. En concreto, dos de sus provincias más importantes, Anbar y Salahuddin, votaron ampliamente en contra con un 97% y 82% respectivamente. La provincia de Ninewah, también probablemente de mayoría suní, votó en contra con un 55% de los votos. Por su parte, la provincia de Diyala, probablemente también de mayoría suní, aprobó la Constitución con solo un 51% de los votos a favor. Como no llegaron a tres las provincias que votaron en contra de la constitución por una mayoría de dos tercios, la Constitución quedó aprobada<sup>103</sup>.

En la actualidad, y como veremos más adelante, todas estas regiones coinciden con las zonas de control, dominación y apoyo del Estado Islámico en Irak. Como conclusión, es necesario destacar que la Constitución no sirvió, ni mucho menos, para unificar al país sino que incluso pudo incrementar las tensiones entre las dos ramas del islam.

<sup>101</sup> JAWAD N. Saad (noviembre 2013) 'The Iraqi Constitution: structural flaws and political implications' LSE Middle East Centre Paper Series. <http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/SaadJawad.pdf>.

<sup>102</sup> Ídem.

<sup>103</sup> BBC: Iraq voters back new Constitution 25/10/2005 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4374822.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4374822.stm).

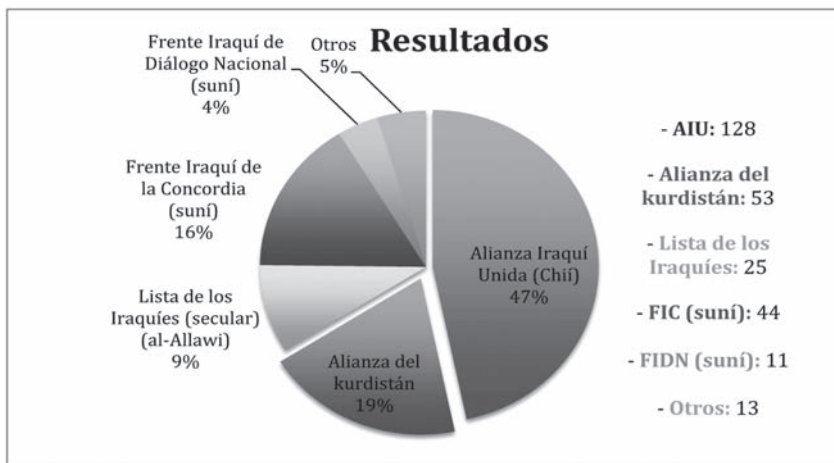
### 5.3 ELECCIONES DEFINITIVAS

Esta vez, las elecciones convocadas tras la aprobación de la Constitución, se dividirían en 18 circunscripciones coincidentes con las provincias del país y no en una circunscripción única equivalente al territorio nacional. De los 275 escaños solo 230 serían distribuidos de este modo. Los 45 escaños restantes serían distribuidos de forma compensatoria a aquellas candidaturas cuya proporción del voto recibida en todo el país fuese mayor que el número de escaños obtenido.

Lo más destacado de estas elecciones fue la mayor participación y no boicot por parte de la población suní. Como consecuencia, los incidentes y ataques armados de la insurgencia también se redujeron. La candidatura suní más importante fue el Frente Iraquí de la Concordia, compuesto por tres partidos. Por otro lado, los radicales de Moqtada al-Sadr se unieron a la Alianza Iraquí Unida y obtuvieron alrededor de 30 escaños. La participación aumentó de un 58% en las elecciones de enero de 2005 a un 75% en estas elecciones<sup>104</sup>.

Los electores, como indicó el entonces embajador de Estados Unidos en Irak, Zil-may Khalilzad, no eligieron entre opciones políticas, sino entre el sectarismo: “Parece que la gente ha preferido votar a sus identidades étnicas o sectarias, pero para que Irak tenga éxito tiene que haber cooperación transversal entre etnias y sectas”<sup>105</sup>.

La alianza gubernamental entre la coalición kurda y la alianza chií (AIU) sumó 181 escaños, lo que roza las dos terceras partes del Parlamento y lo que les permitió seguir gobernando como lo venían haciendo desde las elecciones de enero de 2005<sup>106</sup>.



Fuente: Kenneth Katham Op. Cit. Elaboración propia

<sup>104</sup> KATHMAN, Kenneth (2006) Op.cit.

<sup>105</sup> The Independent: Iraq's election result: a divided nation 21/12/2005 <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraqs-election-result-a-divided-nation-520280.html>

<sup>106</sup> KATHMAN, Kenneth (2006) Op.cit.

*Comparativa resultados:*

ELECCIONES LEGISLATIVAS	ENERO	DICIEMBRE
AIU (chií); se une el radical Sadr, quien obtiene alrededor de 30 escaños	140	128
Alianza del Kurdistán (UPK and PDK)	75	53
Lista de los Iraquíes (secular, Allawi); se añaden algunos partidos suníes	40	25
Frente Iraquí de la Concordia (principal bloque suni)	—	44
Frente Iraquí del Diálogo Nacional (suni)	—	11
Partido de los Iraquíes (suni) En la lista de Allawi en diciembre	5	—
Frente Iraquí Turcomeno (con base en Kirkuk y pro-turcos)	3	1
Independiente Nacional y élites (pro-Sadr)	3	2
Unión del Pueblo (comunistas no); incluidos en la lista de Allawi en diciembre	2	—
Grupo Islámico del kurdistán	2	5
Acción Islámica (chií)	2	0
Alianza Democrática Nacional (no sectaria y secular)	1	—
Lista Nacional Rafidain (cristianos)	1	1
Reunión de liberación y reconciliación (suni y secular)	1	3

También es importante analizar la percepción aproximada de seguridad en el momento de las elecciones para poder estudiar posteriormente el nacimiento de una organización como el Estado Islámico. Según los datos de la encuesta ‘Where things Stand’<sup>107</sup>, el 61% de la población decía sentirse más segura que antes. Sin embargo, esta cifra está dominada por la opinión de las población chiíes y kurdas, las cuales no estaban protegidos bajo el régimen de Sadam. Por el contrario, el 90% de la población suní decía haber visto reducida su seguridad percibida. En 2005, la mayor parte de los ataques insurgentes se habían concentrado en cuatro de las 18 provincias de Irak, hogar del 45% de la población y prácticamente la totalidad de la población suní: Ninewah, Anbar, Bagdad y Salahadin. Los ataques se centraron principalmente en miembros de las fuerzas de seguridad iraquíes, de la coalición internacional, civiles y oficiales del gobierno<sup>108</sup>.

<sup>107</sup> Encuesta publicada y promovida por ABC News, Time, BBC, el servicio de noticias japonés NHK y Der Spiegel y elaborada a través de Oxford Research International con una muestra de 1.711 iraquíes de todo el territorio que reflejan la opinión generalizada en el país. 12/12/2005. <http://abcnews.com/International/IraqWhereThingsStand/story?id=1378209>

<sup>108</sup> CORDESMAN H. Anthony (diciembre 2015) ‘The True Meaning of the Iraqi Election: A “Trigger,” Not a “Turning Point”’ *Center for Strategic and International Studies*. [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/051215\\_iraqelectionfin.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/051215_iraqelectionfin.pdf)



## a) Terrorismo yihadista ante las elecciones

Una coalición de cinco grupos terroristas en Irak (Al Qaeda, el Ejército Victorioso; las Brigadas Abu Bakr; la Brigada Islámica de la Yihad y la Brigada de la Propagación de la Virtud y Prohibición del Vicio) emitieron un comunicado el 12 de diciembre de 2005 de cara a las elecciones legislativas que iban a tener lugar<sup>109</sup>:

*Lo que está ocurriendo en Irak es una conspiración promovida contra la yihad y los muyahidines y liderada por los cruzados y aquellos de acuerdo con ellos en lo que se denomina el proceso político. Este proceso es como otros procesos anteriores, son proyectos satánicos que intentan degradar a los muyahidines y a la religión. Estas malas personas están intentando sentarnos a negociar con ellos, con los infieles y con aquellos que violan la fe de nuestras mezquitas y nuestras casas y violan el honor de nuestras mujeres en aras de la unidad nacional.*

*En el centro de estas malas situaciones que los musulmanes están sufriendo, incluido el asesinato y detención de suníes y el papel jugado por los apóstatas intentando que no se forme el Estado Islámico en Irak; han acordado una solución en cuanto al proceso político, y es la siguiente:*

- 1) Rechazamos el proceso político en nombre de Dios y estamos libres de cualquier relación con el gobierno infiel del llamado proceso político.*
- 2) Unirse al llamado proceso político está religiosamente prohibido y contradice la política legítima de Dios, que es el Santo Corán.*
- 3) Continuar con la yihad luchando por la palabra de Dios y establecer un Estado Islámico.*

Esta coalición de cinco grupos terroristas será fundamental, como se verá más adelante, en el nacimiento del Estado Islámico. De hecho, será el origen del mismo y ya planteó en este comunicado sus objetivos.

---

<sup>109</sup> Idem.

## 6. SECTARISMO MALIKI

Desde su nombramiento como primer ministro en mayo de 2006 hasta su salida en agosto de 2014, Nuri al-Maliki llevó a cabo una política sectaria que degeneró, posteriormente, en una grave crisis política. Esta crisis política fue el último de una serie de acontecimientos iniciados en 2003 y que provocarían el nacimiento del Estado Islámico, la organización terrorista más fuerte hasta el momento.

### 6.1 PERIODO 2006 -2011

La política sectaria de Maliki es el resultado de una estrategia de consolidación en el poder. Consolidación que se inicia desde su nombramiento tanto en el ámbito de la seguridad como en el ámbito civil. Esta última se basa en los intentos de control del poder judicial y en la limitación de acción del parlamento<sup>110</sup>.

A su llegada en el poder en 2006, Irak estaba sumida en una terrible ola de violencia sectaria y al-Qaeda había incrementado notablemente su presencia en el país. Coincidiendo temporalmente con la estrategia The Surge, la última de Bush, la primera prioridad estadounidense era llevar a Irak a la estabilidad y ello favoreció la estrategia e intenciones de Maliki para su consolidación en el ámbito de la seguridad.

Oficialmente el control y comando de las fuerzas armadas del país transcurría necesariamente por el Ministerio de Defensa y los mandos conjuntos del ejército. Sin embargo, desde finales de 2006 y definitivamente a principios de 2007, Maliki creó la Oficina del Comandante en Jefe. Dicha oficina era el núcleo que permitía a Maliki la centralización del poder en torno a su figura saltándose la cadena de mando convencional. Se trata de una institución que respondía directamente al primer ministro y estaba compuesta por los más leales al régimen. La Oficina del Comandante en Jefe ignoraba y se anteponía al Ministerio de

<sup>110</sup> SULLIVAN, Marisa (abril 2013) 'Maliki's authoritarian regime' Institute for the Study of War. <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Malikis-Authoritarian-Regime-Web.pdf>

Defensa y además no contaba con un marco legal institucionalizado, por lo que no estaba sujeto a la supervisión de ninguna otra institución<sup>111</sup>.

Según David Petraeus: “La cadena de mando fue eludida completamente. En lugar de una cadena de mando normal a través de los canales militares, se crearon comandos operacionales de área en todo el país y cada uno de ellos respondía directamente a la Oficina del Comandante en Jefe”<sup>112</sup>.

Desde su creación, tanto oficiales del ejército iraquí como estadounidense denunciaron que se trataba de una estrategia para llevar a cabo una agenda secreta. Se denunció desde un principio también que se trataba de una herramienta para saltarse el control de los ministerios. El ministro de Defensa, Abdul-Qader al-Obeidi, tuvo que salir a negar todas estas acusaciones: “Es una oficina de consulta y coordinación, nada más”<sup>113</sup>. Sin embargo, un oficial de la Casa Blanca citado por la CNN confirmó a dicho medio unos días después de la creación de la oficina que el gobierno tenía preocupaciones concretas sobre la institución recién creada por Maliki: “Estamos trabajando con ellos en los asuntos de mando y control para asegurarnos de que trabajan apropiadamente y de que los comandantes sean puestos en sus trabajos por razones de derecho y no solo por razones sectarias”. Además, el portavoz de la Casa Blanca en aquel momento, Tony Snow, declaró que la administración estaba “preocupada” por las historias sobre el gobierno iraquí en sus intentos de ejecutar el plan de seguridad de Bagdad según líneas sectarias<sup>114</sup>.

A través de la Oficina del Comandante en Jefe recién creada, Maliki podía dirigir el movimiento y las operaciones de unidades, emitir órdenes contra objetivos específicos y eliminar comandantes a su gusto. La oficina justificaba muchas de estas acciones usando órdenes de validez legal cuestionable, ya que no eran producidas por el poder judicial sino por la propia oficina<sup>115</sup>. La oficina controlaba directamente algunas de las unidades más preparadas del ejército iraquí: especialmente el Servicio antiterrorista y, gracias a él, las fuerzas de operaciones especiales.

Desde el 1 de marzo al 30 de abril de 2007 al menos 16 comandantes del ejército y la policía iraquí fueron despedidos, detenidos o presionados para dimitir, según varios documentos militares estadounidenses mostrados al periódico *The Washington Post*. De esos 16 comandantes al menos nueve eran suníes. “Sus únicos crímenes u ofensas fueron que tuvieron éxito [contra el Ejército Mahdi de

<sup>111</sup> GAUB, Florence (enero 2016) ‘An Unhappy Marriage: Civil-Military Relations in Post-Saddam Iraq’ *Carnegie Endowment*.

<http://carnegie-mec.org/2016/01/13/unhappy-marriage-civil-military-relations-in-post-saddam-iraq/isfj>

<sup>112</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>113</sup> CNN: *Shadowy Iraq office accused of sectarian agenda* 1/05/2007 <http://edition.cnn.com/2007/WORLD/meast/05/01/iraq.office/>.

<sup>114</sup> Idem.

<sup>115</sup> SULLIVAN, Marisa (2013) Op. Cit.

Sadr]. Estoy cansado de ver buenos oficiales iraquíes que tienen que mirar por encima del hombro cuando están intentando hacer lo correcto”, declaró al mismo medio el general Dana J.H. Pittard, comandante general del Iraq Assistance Group<sup>116</sup>.

Por otro lado, un oficial militar estadounidense de alto rango contó a la CNN pocos días después de la creación de la Oficina del Comandante en Jefe otros casos en Bagdad en los cuales comandantes militares iraquíes considerados como capaces por los Estados Unidos fueron detenidos o expulsados de sus posiciones después de tomar medidas contra milicias chiíes. Entre estos casos el oficial cita cómo un coronel del ejército en Bagdad que había dado grandes pasos para controlar la milicia chií de Sadr (Ejército Mehdi), fue echado de su trabajo. La misma fuente relata otro caso en el que un comandante de la Policía Nacional iraquí fue detenido y despedido después de ordenar a sus hombres tomar medidas contra milicianos chiíes. Por último el militar denunció cómo la oficina creada por Maliki estaba intentando reintegrar a los oficiales iraquíes expulsados del ejército por EEUU por hacer la vista gorda a la violencia llevada a cabo por las milicias chiíes<sup>117</sup>.

“Luchamos juntos con estos individuos. Conocíamos sus capacidades, y realmente luchaban bien, y un buen número de ellos fue sustituido por individuos que eran sectarios leales al régimen”, comenta Petraeus en una entrevista al canal PBS<sup>118</sup>.

Las detenciones, redadas, y despidos continuaron durante todos estos años, muchas de ellas basadas sobre la ley de debaazificación. En 2010, además, se descubrió que el Servicio Antiterrorista y la Brigada Bagdad, ambos bajo la tutela de la Oficina del Comandante en Jefe, dirigían prisiones secretas donde los detenidos eran torturados e incomunicados durante largos periodos y en condiciones miserables. Dichas cárceles salieron a la luz por el trabajo del Ministerio de Derechos Humanos. Según sus descubrimientos existían dos cárceles de este tipo en Bagdad, una de ellas dentro de la Zona Verde. Una de estas cárceles mantenía a 431 suníes detenidos que declararon haber sido torturados por sus interrogadores. Algunos de los detenidos llegaron a estar hasta dos años en este tipo de centros sin haber sido juzgados previamente. Además, existen cables de la embajada estadounidense que demuestran que el gobierno americano, al menos en 2010 o 2011 conocía la existencia de estos centros<sup>119</sup>.

Todas estas acciones por parte de Maliki no impidieron a Obama llevar a cabo las ruedas de prensa sobre la retirada en Irak, una de ellas junto al propio Maliki en la Casa Blanca, en las que alabó el trabajo del Primer Ministro y destacó el gobierno inclusivo del país<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> The Washington Post: *Maliki's Office Is Seen Behind Purge in Forces* 30/04/2007 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/29/AR2007042901728.html>.

<sup>117</sup> CNN: *Shadowy Iraq office accused of sectarian agenda* Op.cit.

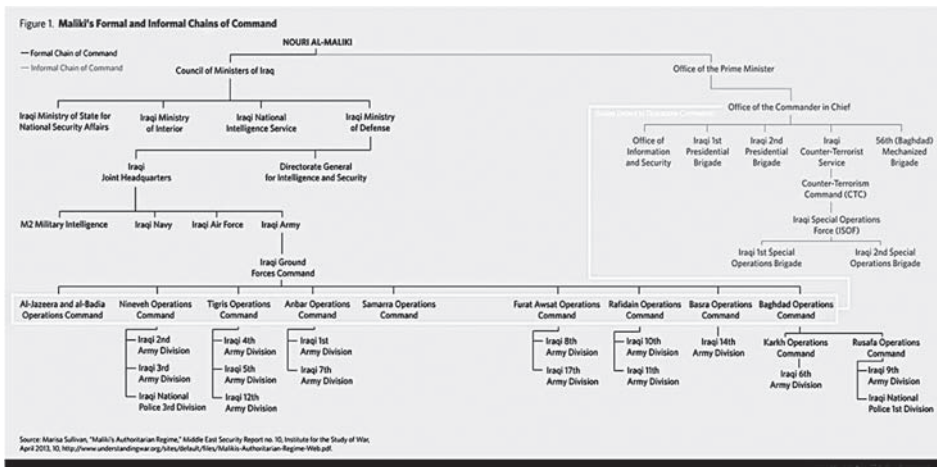
<sup>118</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>119</sup> Los Angeles Times: *Alleged abuse at Iraqi detention center prompts oversight concerns* 23/01/2011 <http://articles.latimes.com/2011/jan/23/world/la-fg-iraq-prison-20110124>

<sup>120</sup> Ver apartado 4.5.C.

Esta purga y acumulación de poder en el sector de la seguridad le permitió rodearse de sus seguidores chiíes en los puestos de mando más importantes del ejército: en las 14 divisiones del mismo y en los comandos de operaciones. Una estrategia para dirigir desde su puesto de primer ministro una política sectaria sin tener problemas en la estructura de mando. De acuerdo con la Constitución iraquí, el Parlamento debe aprobar todos los puestos de oficiales del ejército, desde los puestos de mando de división hacia arriba. Aun así, por lo menos hasta abril de 2013, la cámara de representantes no había aprobado a ni un solo comandante militar. Esto se debe a la incapacidad y negativa de la cámara de mayoría chií para cumplir su papel por razones políticas y sectarias y a la negativa del gobierno de someterse a la supervisión del poder legislativo<sup>121</sup>.

El resultado final antes de las fuertes protestas que desembocaron en una grave crisis política en 2013 y que le obligaron a hacer nuevos nombramientos era el siguiente: 11 de las 14 divisiones del ejército estaban dirigidas por comandantes chiíes; solo una por un kurdo y dos por comandantes suníes, de los cuales uno era aliado de confianza de Maliki conocido por sus duras tácticas e implicado en la violencia sectaria contra suníes. Además, todos los comandos de operaciones provinciales también estaban dirigidos por chiíes. De esta forma, aunque hubiese altos oficiales suníes o kurdos, siempre estaban bajo la dirección de un chií y carecían de poder de mando real. El primer ministro Maliki también se hizo con el control de los servicios de inteligencia del país, convirtiendo en insignificante la agencia de inteligencia promovida por la CIA durante la reconstrucción del país y entonces dirigida por un suní<sup>122</sup>.



Fuente: Carnegie Endowment for International Peace.  
Cadena de comando formal y formal en el gobierno de maliki

<sup>121</sup> SULLIVAN, Marisa (2013) Op.cit.

<sup>122</sup> Idem.

Coincidiendo con el inicio de la estrategia *The Surge*, en enero de 2007, enmarcada en un pico de violencia equiparable a una guerra civil, fueron varios los miembros del equipo estadounidense que plantearon que el problema podría ser el propio primer ministro, Nuri al-Maliki y su política sectaria. El primero de ellos fue el consejero de Seguridad Nacional Steven Hadley, quien había autorizado un informe en el que se recogía el creciente sectarismo del gobierno de Maliki: no aprovisionamiento de servicios a las zonas suníes, eliminación de los comandantes más efectivos en bases sectarias, esfuerzos por garantizar una mayoría chií en todos los ministerios, etc. “Había una agenda sectaria que se estaba llevando a cabo sobre el terreno. Intenté enmarcar el asunto para el presidente sabiendo que esto era una decisión que el presidente iba a tener que tomar él mismo”, declaró el propio Hadley al canal PBS<sup>123</sup>.

Por otro lado, en una conferencia de vídeo, el general Petraeus y el embajador Crocker ya advirtieron al presidente a comienzos del 2007 del peligro que suponía la continuación de Maliki en el gobierno. “Hay un momento donde Petraeus y yo estábamos tragando el polvo todos los días y le dijimos [al presidente Bush]: jefe, necesitamos hacer un cambio. El presidente nos contestó: sabéis, chicos, sé que estáis bajo mucha presión, pero id a sentaros bajo un árbol hasta que esa idea se vaya de vuestra cabeza; vamos a hacer que funcione con Maliki”<sup>124</sup>.

Con el paso de los meses el primer ministro no solo trató de controlar todo el aparato de seguridad del país, sino que hizo lo mismo con las instituciones civiles, especialmente el poder judicial y el legislativo. Las presiones y el control de Maliki sobre el poder judicial se hizo evidente a partir de 2010, cuando en estas elecciones solicitó al tribunal una cuestión sobre el significado de “el bloque más grande” en el Parlamento, lo que le permitió formar coalición después de las elecciones con la otra formación chií y así seguir gobernando. También es de destacar otra decisión del Alto Consejo Judicial unos meses más tarde en la que se decide que solo el gabinete o el presidente pueden introducir nueva legislación, por lo que el Parlamento se limita a aprobarla o modificarla. Por otro lado, en enero de 2011 una nueva decisión del Tribunal Supremo situó a todas las que eran instituciones independientes bajo el control y supervisión del gobierno<sup>125</sup>. Esta es solo una pequeña selección de varios ejemplos que demuestran la manipulación y falta de independencia del poder judicial.

Como se ha mencionado anteriormente, el Primer Ministro utilizó la Comisión de Justicia y Responsabilidad, sucesora de la ‘de-baathification law’ estadounidense, para perseguir a sus rivales políticos e incluso a población

<sup>123</sup> PBS: ‘Losing Iraq’ Op.cit.

<sup>124</sup> Idem

<sup>125</sup> SULLIVAN, Marisa (2013) Op.cit.

civil suní. Meses antes de las elecciones, dicha comisión invalidó a 500 candidatos, la mayoría suníes. Dicha comisión estaba dirigida por Ali al-Lami, un chií que estuvo en custodia estadounidense entre 2005 y 2006 por su asistencia a los agentes iraníes activos en Irak. Incluso el general Ray Odierno, máximo comandante estadounidense en Irak desde su nombramiento en 2008, declaró que Irán estaba trabajando junto a Ali al-Lami para deslegitimar las elecciones<sup>126</sup>. Unos meses más tarde, el Ministerio de Educación despidió, en base a la Comisión de Justicia y Responsabilidad a 140 profesores de la Universidad de Tikrit en la provincia de Salahadin, de mayoría suní. Por último, unos 600 ciudadanos, la mayoría suníes, fueron detenidos acusados de terrorismo o vínculos con el partido Baaz<sup>127</sup>.

Esta crisis se sumó al ya creciente descontento y frustración suní por la lentitud en que el gobierno de Maliki estaba llevando a cabo su promesa de integrar plenamente a la milicia ‘Sons of Irak’ en el ejército iraquí. Alrededor de 100.000 luchadores, el 80% suní, cooperó con Estados Unidos en su lucha contra al-Qaeda (a cambio de la integración en el país) y eran parte de la razón por la cual esta organización terrorista estaba tan debilitada. Se calcula que al-Qaeda había perdido alrededor del 70% de sus efectivos. En febrero de 2008 el gobierno iraquí había aprobado la integración de 12.000 de sus miembros en el ejército, pero tan solo 490 habían pasado las revisiones y entrenamientos necesarios para hacer la transición<sup>128</sup>. Cinco años más tarde, en abril de 2013, solo 30.000 habían sido integrados en el ejército o colocados en puestos civiles del gobierno, es decir, menos de un 30%<sup>129</sup>. Todo esto suponía aún más riesgo de vuelta de la insurgencia armada.

## 6.2 PERIODO 2011-2014

Una vez retirado Estados Unidos de Irak, la persecución de Maliki a los suníes alcanzó otro nivel. Tan solo un día después de la rueda de prensa conjunta en la Casa Blanca entre Obama y Maliki, el 19 de diciembre de 2011, a la vuelta de este último a su país, ordenó la detención del vicepresidente, el suní Tariq al-Hashimi, la figura suní más importante del Estado iraquí. Hashimi huyó del país pero su casa fue rodeada por las fuerzas de seguridad, incluidos carros de combate y 10 de sus guardaespaldas fueron detenidos. Hashimi fue juzgado en abstentia y condenado a muerte por supuestamente ordenar escuadrones de la muerte y atentados contra la población chií. Sus guardaespaldas fueron grabados

<sup>126</sup> KATZMAN, Kenneth (2010) Op.cit.

<sup>127</sup> SULLIVAN, Marisa (2013) Op.cit.

<sup>128</sup> KATZMAN, Kenneth (2010) Op.cit.

<sup>129</sup> FAROOK, Ahmed (febrero 2008) ‘Sons of Iraq and Awakening Forces’ *Institute For The Study of War*. <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/reports/Backgrounder%2023%20Sons%20of%20Iraq%20and%20Awakening%20Forces.pdf>.

en la prisión y confesaron los crímenes después de ser torturados, según declaró el propio Hashimi, quien llegó a asegurar que uno de ellos había muerto en el centro de detención después de las torturas a las que fue sometido<sup>130</sup>. Lo cierto es que los guardaespaldas estuvieron detenidos en una de las cárceles secretas descubiertas en 2010<sup>131</sup>, donde el propio ministerio de Derechos Humanos reconoció que ahí se torturaba. Las confesiones fueron emitidas en la televisión pública del país.

Sin embargo, Estados Unidos no reaccionó a dicha detención, siguiendo las indicaciones de Obama de tratar al país como un Estado totalmente soberano con relaciones de igual a igual. Es decir, EEUU concibió esta detención como un asunto interno de Maliki en el que no había que interferir. Pero lo cierto es que el gobierno de EEUU ya sabía la trayectoria sectaria del primer ministro y, aun así, decidió no actuar. Según cuenta el ministro de Exteriores de Irak de 2003 a 2014, Hoshyar Zebari, Maliki contó a Obama las operaciones que llevaría a cabo contra Hashimi y sus guardaespaldas: «Creo que su respuesta fue, <bueno, cada país tiene sus normas y su ley y el Estado de derecho debería ser aplicado>. Creo que Maliki lo interpretó como un tipo de apoyo a cualquier acción futura»<sup>132</sup>.

Años más tarde, en julio de 2014, el general Petraeus declaró: «Ir contra un político suní de alto rango justo después de que las fuerzas estadounidenses, al menos las fuerzas de combate, se hubiesen retirado, envió una señal bastante importante. Fue un momento realmente serio. Irónicamente, el embajador no estaba en el país. Todo el mundo pensaba que las cosas estaban yendo bien»<sup>133</sup>.

Además de la detención de Hashimi en tan solo una semana después de la retirada estadounidense los medios de comunicación informaron de la detención de 28 miembros del antiguo partido Baaz en la ciudad de Kirkuk, 45 en Diyala, 50 en Babel y 30 en Basra. En la provincia de Salahadin, las fuerzas iraquíes detuvieron a 19 individuos descritos como altos oficiales del ejército del antiguo partido Baaz<sup>134</sup>.

Pero la campaña ya había empezado meses antes. El 27 de octubre, Maliki confirmó la existencia de una campaña en marcha para acabar con los elementos baazistas, especialmente militares y oficiales de inteligencia que sirvieron en el antiguo régimen, citando su participación en actos de terrorismo. Tan solo dos

<sup>130</sup> BBC: *Iraqi Vice-President Tariq al-Hashemi charged with murder* 30/04/2012 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-17897677>.

<sup>131</sup> GRIFFIN, Michael (2015) *Islamic State: Rewriting History*. PlutoPress.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>134</sup> MARDINI, Ramzy (diciembre 2011) 'Maliki arrests potential opposition' *Institute for the Study of War* <http://www.understandingwar.org/backgrounder/maliki-arrests-potential-opposition>.



días más tarde el primer ministro anuncia la detención de 615 individuos. «El partido Baaz está prohibido por la Constitución porque es un partido criminal que llevó a la caída de la soberanía nacional y atacaba al pueblo iraquí con fosas comunes y armas químicas», declaró Maliki. Estas detenciones ya provocaron las primeras movilizaciones y protestas que agruparon a miles de personas en algunas de las provincias de mayoría suní<sup>135</sup>. Las detenciones continuaron y la violencia sectaria aumentó, haciendo fuertes a las milicias chiíes que asesinaban a la población civil suní.

El embajador Crocker (2007 a 2009) explicaba en 2014: «Maliki nunca perdió el miedo de que volviese el partido Baaz y vio básicamente en cada suní un baazista emergente. Sin nosotros ahí, él iba a ir contra aquello que veía como una amenaza potencial, que era el liderazgo suní»<sup>136</sup>. En palabras de Petraeus:

*«Eran acontecimientos muy serios. Y trágicamente, lo que hizo [Maliki] fue, por supuesto, comenzar a deshacer el proceso en el que habíamos trabajado tan duro durante The Surge e incluso en los años posteriores a The Surge, que era volver a unificar el entramado social iraquí, conseguir algunas punzadas con la esperanza de poder conseguir más y más con el paso del tiempo. En su lugar, empezó a retirar algunas de esas punzadas e inició un proceso de ruptura»<sup>137</sup>.*»

Mientras tanto, la violencia sectaria no dejaba de aumentar. AQI estaba llevando a cabo nuevos ataques con coches bomba en núcleos de mayoría chií en el marco de su nueva operación «Breaking the walls» (febrero 2012 - julio 2013)<sup>138</sup> y, por su parte, milicias chiíes estaban llevando a cabo asesinatos extrajudiciales de civiles suníes. Una de las técnicas más utilizadas por estas milicias era la creación de falsos puestos de control y posteriormente el asesinato de sus víctimas<sup>139</sup>. A su vez, la integración de Sons of Iraq seguía siendo solo una realidad en el papel.

En diciembre de 2012, justo un año después de la huida de Hashimi y la detención de sus guardaespaldas, Maliki ordenó la detención del entonces ministro de Finanzas, Rafi al-Essawi, un político suní reconocido por su perfil pacífico, conciliador y del que el pueblo iraquí no dudaba. Maliki acusó a Essawi de cargos similares a los de Hashimi, es decir, terrorismo. El entonces ministro de

<sup>135</sup> Idem

<sup>136</sup> Frontline: *Who is Nouri al-Maliki* 29/07/2014. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/who-is-nouri-al-maliki/>

<sup>137</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>138</sup> LEWISS, Jessica (septiembre 2013) 'AL Qaeda in Iraq resurgent: the breaking the walls campaign. Part I' *Institute for the Study of War*. [http://www.understandingwar.org/sites/default/files/AQI-Resurgent-10Sept\\_0.pdf](http://www.understandingwar.org/sites/default/files/AQI-Resurgent-10Sept_0.pdf)

<sup>139</sup> LEWIS, Jessica, ALI Ahmed y KAGAN Kimberly (mayo 2013) 'Iraq's sectarian crisis reignites as shi'a militias execute civilians and remobilize' *Institute for the Study of War* 31/05/2013 [http://www.understandingwar.org/sites/default/files/IraqsSectarianCrisis\\_0.pdf](http://www.understandingwar.org/sites/default/files/IraqsSectarianCrisis_0.pdf)

Finanzas huye a una provincia suní y diez de sus guardaespaldas son detenidos. Essawi publicó su dimisión en una masiva concentración en Ramadí y su persecución por parte del gobierno impulsó un año de fuertes protestas durante todo 2013 en las ciudades de mayoría suní, a las cuales se unió el propio Essawi<sup>140</sup>. En palabras de Petraeus, las últimas acciones de Maliki<sup>141</sup>

*«Fueron un catalizador para un renovado sentimiento entre la población árabe suní de que, una vez más, no tenían un asiento en la mesa en su país, que iban a ser otra vez privados de derechos y de que sus líderes iban a ser el objetivo del gobierno. Y eso tenía un efecto muy, muy peligroso»*

Tras años de un sentimiento de marginación, exclusión y persecución por parte del gobierno iraquí, los últimos movimientos sectarios de Maliki provocaron fuertes protestas en prácticamente todas las provincias de mayoría suní. De dichas protestas emergió cierto sentimiento identitario y nacionalista que rechazaba al gobierno central. Entre los manifestantes se observaba alguna bandera de islamistas radicales, así como otras baazistas, la bandera del gobierno de transición e incluso banderas del Ejército Libre Sirio. Las manifestaciones se hacían cada vez más importantes y los manifestantes formaron campamentos, y llegaron a cortar el tráfico y paralizar el comercio entre varias regiones iraquíes. En abril de 2013 el ejército iraquí entró en el campamento de la ciudad de Hawija dejando decenas de muertos. El gobierno dio la cifra de 20 muertos, pero el número fue, con casi total seguridad, considerablemente superior<sup>142</sup>. Maliki trató de enviar el mensaje que los manifestantes asesinados eran milicianos islamistas infiltrados. Essawi declaró:<sup>143</sup>

*«No había en absoluto una relación directa entre las manifestaciones y las tribus de fuera y al-Qaeda. La gente se enfadó mucho con el comportamiento del gobierno iraquí y de su ejército... La gente empezó a ver al ejército como un enemigo en lugar de como un ejército nacional. Todo el mundo participó en las manifestaciones, todos los suníes. Puedo decir que todos los suníes, no como personas sino como grupo, participaron porque sentían que, o no estaban representados en el nuevo Irak, o sentían que no recibían un trato justo»*

Mientras tanto, el embajador de Estados Unidos en Irak de 2010 a 2012, James Jeffrey, cuenta que ya había planteado al gobierno estadounidense que «Maliki era un problema». «Por otro lado, el presidente y el país habían tomado la posición de que Irak había sido un error, de que habíamos terminado nuestra guerra y de que si veíamos cosas que no nos gustaban haríamos sim-

<sup>140</sup> The New Yorker: *What we left behind* 28/04/2014 <http://www.newyorker.com/magazine/2014/04/28/what-we-left-behind>

<sup>141</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>142</sup> BBC: *Iraqi Sunni protest clashes in Hawija leave many dead* 23/04/2013 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22261422>.

<sup>143</sup> Frontline: *In Their Own Words: Sunnis on Their Treatment in Maliki's Iraq* 28/10/2014 <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/in-their-own-words-sunnis-on-their-treatment-in-malikis-iraq/>.

plemente lo que hacemos con el resto de los 150 países del mundo que sufren situaciones similares»<sup>144</sup>.

A finales de octubre de 2013, ante la difícil situación, Maliki visita a Obama en la Casa Blanca para pedir armas y asistencia en inteligencia para combatir el terrorismo creciente. En la rueda de prensa conjunta, Obama, a pesar de conocer las tendencias sectarias del gobierno de Maliki, especialmente agresivas desde la retirada estadounidense, valoró positivamente «el compromiso de Maliki de asegurar un Irak fuerte próspero, inclusivo y democrático». Obama reconoció que al-Qaeda había resurgido en los últimos meses y ambos líderes habían discutido sobre este asunto<sup>145</sup>. Con una media de 970 muertos cada mes según Naciones Unidas, septiembre y octubre habían sido los meses más mortíferos en Irak en cinco años. La ONU había estimado entonces que unos 7.000 civiles habían sido asesinados desde el inicio de 2013<sup>146</sup>.

De nuevo, en diciembre de 2013, el ejército volvió a reprimir una manifestación suní cerca de la ciudad de Ramadi dejando alrededor de 14 muertos

Según el analista Kenneth Katzman, las políticas sectarias de Maliki le hicieron cada vez más popular en las regiones chiíes. Popularidad que aumentó todavía más con la represión de las largas protestas suníes<sup>147</sup>. Es obvio que este aumento de la popularidad tendría sus efectos sobre las urnas, ya que el país es de mayoría chií. Esta es la única explicación que encuentra el general Petraeus a la política extremadamente sectaria del primer ministro Maliki<sup>148</sup>.

No fue esta mediados de 2014 cuando Estados Unidos cambió forzosamente de estrategia. El ISIS era ya una realidad sobre el terreno, y había tomado varias ciudades con el apoyo, al inicio, de una gran parte de la población civil suní, la cual veía como necesidad el expulsar al ejército sectario de Maliki de sus ciudades. Es entonces cuando el gobierno de Irak pide ataques aéreos estadounidenses para vencer a los terroristas. Como respuesta, EEUU plantea la dimisión de Maliki como precondition al apoyo aéreo<sup>149</sup>, de lo contrario, como indicó Petraeus en una conferencia en Londres, EEUU corría el riesgo de convertirse en la «fuerza aérea de las milicias chiíes», lo que aumentaría todavía más el apoyo popular suní al Estado Islámico. «Si tiene que haber apoyo a Irak,

<sup>144</sup> PBS: 'The rise of ISIS' (documentary) <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/rise-of-isis/>.

<sup>145</sup> Rueda de prensa conjunta Maliki y Obama 1/11/2013 [https://www.whitehouse.gov/videos/2013/November/100113\\_Bilat\\_Iraq\\_HD.mp4](https://www.whitehouse.gov/videos/2013/November/100113_Bilat_Iraq_HD.mp4)

<sup>146</sup> Politico: *Obama, Iraqi leader talk on Al Qaeda* 1/11/2013 <http://www.politico.com/story/2013/11/barack-obama-nouri-al-maliki-al-qaeda-iraq-099246>

<sup>147</sup> Idem

<sup>148</sup> Frontline, entrevista a David Petraeus (2014) Op.cit.

<sup>149</sup> The Independent: *Iraq crisis exclusive: US rules out military action until Prime Minister Nouri al-Maliki stands down* 19/06/2014 <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraq-crisis-exclusive-us-rules-out-military-action-until-pm-nouri-al-maliki-stands-down-9547311.html>

tiene que ser un apoyo para un gobierno de todo el pueblo y que sea representativo y responda a todos los elementos de Irak», indicó Petraeus. Es decir, no podía haber apoyo a un gobierno extremadamente sectario<sup>150</sup>. El gobierno de Maliki hizo públicas las presiones estadounidenses para forzar la dimisión de Maliki y, en un principio, el Primer Ministro se negó a dimitir<sup>151</sup>.

Obama, se ve forzado por primera vez a retirar públicamente su apoyo a Maliki: «No es nuestro trabajo elegir a los líderes de Irak, pero no creo que sea ningún secreto el decir que hay profundas divisiones entre suníes, chiíes y kurdos». El presidente añadió que formar un nuevo gobierno «haría mucho más fácil la reconciliación de lo que es ahora»<sup>152</sup>. Esa misma semana, el general Martin Dempsey, presidente del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, declaró ante el Senado que el gobierno iraquí había fracasado en su compromiso de combatir el sectarismo, según indica el diario británico *The Guardian*. Tanto Dempsey como el secretario de Defensa, Chuck Hagel indicaron que la intervención sería fútil sin la acción de Maliki por aceptar a la población suní<sup>153</sup>. También el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, se unió a las presiones contra Maliki: «El proceso de formación de un Gobierno es vital en términos de mantener la estabilidad y la calma en Irak y nuestra esperanza es que Al Maliki no remueva esas aguas»<sup>154</sup>.

Para esas fechas, El Estado Islámico estaba ganando territorio e incluso habían tomado el control de Mosul en tan solo un día, la segunda ciudad más importante del país, y seguía avanzando hacia la capital. Por otro lado, se había producido la rápida derrota y desbandada del ejército iraquí. Además, Obama, en contra de su política general sobre Irak y superado por la situación estallada en el país, ya había autorizado los primeros bombardeos contra posiciones yihadistas. Las primeras operaciones aéreas se produjeron el día 7 de agosto de 2014, cuando Maliki todavía no había dimitido<sup>155</sup>.

Finalmente, pocos días más tarde, el 15 de agosto, el primer ministro Maliki cede ante el que ya había sido elegido por el Parlamento para sustituirle, Haidar

<sup>150</sup> *The Guardian: Iraq crisis: Obama announces increase in US military aid to combat Isis surge* 20/07/2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/iraq-crisis-us-urging-maliki-to-resign-live-updates>

<sup>151</sup> *The Guardian: Iraq's Maliki: I won't quit as condition of US strikes against Isis militants* 19/06/2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/iraq-maliki-us-strikes-air-isis-sunni>

<sup>152</sup> *The Guardian: How Nouri al-Maliki fell out of favour with the US* 19/06/2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/how-nouri-al-maliki-fell-out-favour-with-us-iraq>

<sup>153</sup> Ídem.

<sup>154</sup> RTVE: *La coalición chií da la espalda a Al Maliki y el presidente encarga Gobierno a otro candidato* 11/08/2014 <http://www.rtve.es/noticias/20140811/principal-coalicion-chii-irak-da-espalda-maliki-nombra-otro-candidato-primer-ministro/990901.shtml>

<sup>155</sup> RTVE: *EE.UU. bombardea Irak por primera vez desde 2011 para frenar a los yihadistas* 8/08/2014 <http://www.rtve.es/noticias/20140808/eeuu-bombardea-posiciones-del-estado-islamico-norte-irak/989780.shtml>

al-Abadi. Maliki anunció su dimisión en un discurso televisado, donde afirmó que había rechazado utilizar la violencia excepto con los terroristas. De esta forma llamó terroristas a todos los manifestantes suníes que se levantaron contra su gobierno en las protestas iniciadas en diciembre de 2012.

Abadi, era visto como un político más moderado que Maliki, aunque ambos provenían del mismo origen, el partido Dawa, el cual lideró una insurgencia armada contra el partido Baaz. Antes de llegar al poder reconoció que las fuerzas de seguridad habían cometido excesos. Por otro lado, dijo que aceptaría cualquier ayuda para combatir al Estado Islámico: «Si hay bombardeos estadounidenses, no necesitaremos los bombardeos iraníes. Si no, puede que necesitemos las operaciones iraníes»<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> BBC: *Haider al-Abadi: A new era for Iraq?* 9/09/2014. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28748366>

## 7. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO ISLÁMICO

Es innegable que la guerra de Irak fomentó la emergencia del terrorismo en el país y, especialmente, la recuperación de al-Qaeda, la cual ya se encontraba debilitada a causa de la intervención internacional en Afganistán. La guerra en Irak provocó inestabilidad, ambiente perfecto para la organización terrorista, y generó una nueva causa por la que luchar, con lo que facilitó la movilización de recursos, sobre todo de combatientes. La insurgencia apenas existía antes de la intervención pero la construcción de un Estado débil y posteriormente sectario permitió un escenario perfecto para su desarrollo.

Según el analista Ignacio Fuente Cobo, la intervención en Irak «contribuyó de una manera decisiva a producir una nueva generación de yihadistas» árabes que se movían mucho más fácil que en la compleja estructura tribal de Afganistán. En el caso de Irak conocían la estructura de la sociedad, la lengua y compartían la misma confesión que buena parte de la población. «La defensa de los valores musulmanes, junto con la lucha contra las potencias occidentales, constituyeron los fundamentos de una estrategia pragmática que presentaba a las organizaciones yihadistas como un movimiento defensivo y no ofensivo», señala Cobo<sup>157</sup>.

### 7.1 ZARQAWI Y EL NACIMIENTO DE AL-QAEDA EN IRAK

En este contexto destaca la figura del jordano Abu Musad al-Zarqawi, quien fue encarcelado por motivos criminales relacionados con las drogas y el abuso de una chica, según informaron las fuerzas de seguridad jordanas. Posteriormente

---

<sup>157</sup> FUENTE COBO, Ignacio (septiembre 2015) 'El yihadismo en su contexto histórico' en *Cuadernos de estrategia 173: La internacional yihadista* (IEEE). Ministerio de Defensa. Páginas 37-70.

Zarqawi, conocido como el «hombre verde» por su gran número de tatuajes, encontró su causa en Afganistán. Tenía entonces alrededor de 25 años<sup>158</sup>.

Zarqawi llegó a Afganistán cuando la Unión Soviética ya se había retirado, por lo que se convirtió en periodista e informó de los logros y aventuras de la insurgencia. Tres años después regresó radicalizado a Jordania y se unió a una célula terrorista. Allí fue detenido y encarcelado por tenencia de armas. En la cárcel adoptó una visión mucho más radical de la que tenía. Finalmente fue liberado en el 99 por una amnistía general. Al año siguiente regresó a la frontera de Afganistán y Pakistán, donde continuó con sus actividades terroristas e, incluso, según algunos informes de inteligencia, llegó a dirigir un campo de entrenamiento con el apoyo de Bin Laden. En 2002 Zarqawi se trasladó al norte de Irak<sup>159</sup>.

Ya en 2002 Estados Unidos estaba alerta en relación a la actividad terrorista en la frontera entre Irán e Irak, según explica el entonces oficial de la CIA encargado de la recogida de información y asesinato de terroristas en la zona, Sam Faddis<sup>160</sup>. Michael Scheuer, oficial de la CIA del 82 al 2004 explica que la CIA sabía que Zarqawi iba a causar muchos problemas en caso de que se derrocase a Sadam Husein. «Era alguien a quien queríamos muerto si tuviésemos la oportunidad», señala<sup>161</sup>. En este sentido, varios oficiales de la CIA confirman que existía el plan para acabar con Zarqawi y sus aliados en el norte de Irak, ya que el servicio secreto conocía perfectamente sus localizaciones. Sin embargo, la Casa Blanca rechazó intervenir en Irak poco antes de empezar la guerra. En palabras de Colin Powell: «Hubo discusiones y finalmente se decidió no empezar la guerra antes de estar listos para ella». Sam Faddis, así como Nada Bakos, también oficial de la CIA en aquel momento, señalan que no había nadie en su equipo capaz de entender la decisión del Gobierno de no acabar con Zarqawi<sup>162</sup>.

- Nada Bakos: «Yo no lo podía creer. Teníamos una gran oportunidad para eliminar a un yihadista que sabemos que supone una amenaza para nuestros aliados y para las fuerzas estadounidenses una vez que interviniesen».
- Sam Faddis: “No había nadie en ese equipo que considerase correcta la decisión de Washington. Hay un país listo para incendiarse y les estamos dando tiempo y espacio. La situación empeoraría y necesitábamos acabar con ellos rápidamente”.

Prueba de que EEUU sabía del peligro que suponía Zarqawi es que meses más tarde, en febrero de 2003, Colin Powell acusó a Sadam Husein de proteger a este

<sup>158</sup> NYT: *Abu Musab al-Zarqawi Lived a Brief, Shadowy Life Replete With Contradictions* 19/06/2006 [http://www.nytimes.com/2006/06/09/world/middleeast/09zarqawi.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/06/09/world/middleeast/09zarqawi.html?_r=0).

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> PBS ‘The secret history of ISIS’ (documental) 17/05/2016. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/the-secret-history-of-isis/>.

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Idem.

terrorista. Durante su intervención en el Consejo de Seguridad pocas semanas antes del inicio de la guerra, Powell mencionó el nombre de Zarqawi en 21 ocasiones para relacionar al régimen de Sadam con el terrorismo y tener otra justificación para la intervención<sup>163</sup>. Faddis explica que en su equipo de la CIA nunca tuvieron pruebas de que Zarqawi estuviese en Irak trabajando para Sadam<sup>164</sup>.

En el verano de 2003 se atribuyó a Zarqawi el planeamiento del primer gran ataque suicida en Irak, que acabó con la vida de 17 personas. Meses más tarde ya fue identificado como una de las amenazas más peligrosas para Estados Unidos en el país<sup>165</sup>. Dos semanas más tarde de ese primer atentado estalló una bomba en la sede de Naciones Unidas en Irak. El ataque mató a 22 personas, entre ellas el enviado especial de Irak. “La autoría del ataque fue reivindicada, entre otros, por las Abu-Hafs al-Masri Brigades, un grupo afiliado con al-Qaeda”, señaló la ONU en su informe especial sobre el atentado<sup>166</sup>. A finales de ese mismo mes, el grupo de Zarqawi ejecutó otra acción terrorista con un coche bomba contra la mezquita chií Imám Alí, en Nayaf. Este último ataque provocó casi un centenar de víctimas mortales<sup>167</sup>. Es muy representativo de Zarqawi el ataque directo a los chíes y ello será una marca que heredará posteriormente el autodenominado Estado Islámico.

Nada Bakos declaró al programa Frontline que entonces escribió un informe para el presidente indicando la participación e importancia de Zarqawi en el ataque y su intención de hacer estallar una guerra civil<sup>168</sup>. En junio de 2004 el Departamento de Estado fijó una recompensa de 25 millones de dólares por información sobre Zarqawi, la misma oferta que estableció para Osama Bin Laden y para Sadam Husein<sup>169</sup>.

Tras ocho meses de negociaciones entre la organización terrorista dirigida por Zarqawi y al-Qaeda central, Zarqawi juró lealtad a Bin Laden y a su grupo en octubre de 2004.

*“Escucharemos tus órdenes. Si nos pides unirnos a la guerra, nos uniremos y escucharemos tus instrucciones. Si nos frenas en algún momento, obedeceremos tus instrucciones. Al-Qaeda ha mostrado entendimiento por nuestra estrategia y ha mostrado apoyo por nuestra estrategia, estilo y sistema<sup>170</sup>.”*

<sup>163</sup> Intervención Colin Powell Consejo de Seguridad. Op.cit.

<sup>164</sup> PBS ‘The secret history of ISIS’ Op.cit.

<sup>165</sup> NYT: *Abu Musab al-Zarqawi Lived a Brief, Shadowy Life Replete With Contradictions*. Op.cit.

<sup>166</sup> ‘Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq’. Octubre 2003. <http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>.

<sup>167</sup> JORDÁN, Javier (septiembre 2015) ‘*El Daesh’ en Cuadernos de estrategia 173: La internacional yihadista* (IEEE) Ministerio de Defensa. Páginas 109-147.

<sup>168</sup> PBS ‘The secret history of ISIS’ Op.cit.

<sup>169</sup> CNN: *US raises Zarqawi reward to 25 million* 1/07/2004 <http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/07/01/iraq.zarqawi.reward/index.html>.

<sup>170</sup> CNN: *Al-Zarqawi group claims allegiance to bin Laden* 17/10/2004 <http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/17/al.zarqawi.statement/>



Se pone de manifiesto que Zarqawi tenía una agenda bien diferente a la de al-Qaeda central y que este último aceptaba y aprobaba la estrategia de Zarqawi. Dicha estrategia, como se verá a continuación, estará definida por su crueldad, marca también del actual Estado Islámico. La Coalición de la Autoridad Provisional publicó una carta de Zarqawi a al-Qaeda parte de dicho proceso de negociación y donde se muestra parte de esta estrategia y línea de actuación propia. En dicha carta Zarqawi hace un análisis de la situación en Irak:

*“Los americanos concluyeron un acuerdo con los chiíes, lo más malo de la humanidad. El acuerdo establecía que los chiíes se quedarían con dos tercios del botín por haber participado en las filas de los cruzados contra los mu-yahidines.*

*Ellos son el obstáculo insuperable, la serpiente al acecho, el astuto y malicioso escorpión, el espía enemigo y el veneno penetrante. El chiismo es el peligro inminente y el verdadero reto. El chiismo es una religión que no tiene nada en común con el Islam excepto en la misma forma en que los judíos tienen algo en común con los cristianos. Ellos saben que si estalla una guerra civil, muchos de la nación del Islam se levantarían para defender a los suníes. Entonces ellos empezaron a tomar el control de las instituciones del Estado y sus ramas económicas de seguridad y militares<sup>171</sup>.”*

Destaca en el documento el plan de Zarqawi de explotar las diferencias sectarias para provocar una guerra civil entre suníes y chiíes y así poder alargar la batalla. Dicha estrategia, como ya se ha estudiado anteriormente, ha sido precisamente el factor clave que ha permitido el surgimiento y rápida expansión del Estado Islámico y que además, se vio favorecido y legitimado por buena parte de la población tras el sectarismo chií llevado a cabo por Maliki.

*“No hay duda de que las pérdidas americanas son muy importantes porque están desplegados en una zona muy grande y entre la población por un lado y porque es muy fácil suministrar armas [a los terroristas] por otro. Todo esto los convierte en objetivos fáciles y que hacen la boca agua. Pero América no vino para irse, y no se irá no importa cuan numerosas sean sus heridas y cuánta de su sangre se derrame. Es solo mirando al futuro cercano cuando EEUU espera desaparecer y replegarse de forma segura en sus bases y poner los campos de batalla de Irak en manos de un gobierno expósito con un ejército y una policía que traerán de nuevo el comportamiento de Sadam.*

*Los americanos, como sabéis, es la criatura de Dios más cobarde. Son una presa fácil, gracias a Dios. Pedimos a Dios que nos permita matarlos y capturarlos para sembrar el pánico entre los que están detrás de ellos y para cambiarlos por nuestros detenidos. Pero los chiíes son en nuestra opinión la clave del cambio. Si tenemos éxito en arrastrarlos a la arena de la guerra sectaria, será posible des-*

---

<sup>171</sup> US Department of State: February 2004 Coalition Provisional Authority English translation of terrorist Musab al Zarqawi letter obtained by United States Government in Iraq. <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/31694.htm>

*pertar a los suníes distraídos ya que se sentirán en peligro inminente de muerte en manos de estos sabeos [de la región de Arabia antigua].*

*La solución que vemos, y Dios lo sabe mejor, es arrastrar a los chiíes a la batalla porque es la única forma de prolongar la lucha entre nosotros y los infieles. Los chiíes han declarado una guerra secreta contra la gente del Islam. Ellos son el enemigo próximo y peligroso de los suníes, incluso aunque los americanos sean también el archienemigo. El peligro de los chiíes es mayor que el de los americanos, hacia quien encontrarás práctica unanimidad en matarlos. Además, los chiíes han apoyado a los americanos. Los chiíes se han puesto los uniformes de policías y militares y han levantado la bandera de la preservación de la patria y del ciudadano<sup>172</sup>.*”

Zarqawi se despidió mostrando su lealtad a la central de al-Qaeda, pero se muestra inflexible en sus estrategias:

*“Vosotros, amables hermanos, sois los guías, los líderes y las figuras simbólicas de la yihad y la batalla. No nos vemos en condiciones de desafiaros y nunca nos hemos esforzado por alcanzar la gloria para nosotros mismos.*

*Esta es nuestra visión y la hemos explicado. Este es nuestro camino y lo hemos dejado claro. Si estáis de acuerdo con nosotros, si lo adoptáis como programa y camino y si estáis convencidos de la idea de luchar contra las sectas de la apostasía [chiísmo], seremos vuestros soldados preparados, trabajando bajo vuestra bandera, cumpliendo vuestras órdenes y jurándoos lealtad real públicamente y en los medios de comunicación. Si veis las cosas de otro modo, somos hermanos y la falta de acuerdo no arruinará nuestra amistad. Esta es una causa en la que estamos cooperando por el bien y apoyando la yihad”*

Según Javier Jordán la alianza obedeció a “puro oportunismo político” porque al-Qaeda por un lado, presionada en Afganistán, necesitaba tener presencia en Irak y porque Zarqawi por otro deseaba atraer voluntarios y financiación adoptando la marca de la yihad más reconocida.

## 7.2 RUPTURA Y TRANSFORMACIÓN

En julio de 2005, menos de un año después de la alianza entre Zarqawi y al-Qaeda, la mano derecha de Bin Laden, Zawahiri, envía una carta a Zarqawi expresándole sus preocupaciones sobre la estrategia de este en Irak. Aunque sin dudar en ningún momento sobre la alianza entre ambos, Zawahiri expresa su preocupación por dos factores fundamentales: la brutalidad de Zarqawi y sus ataques a la población chií. Esta estrategia, según el líder de al-Qaeda, pone en peligro el apoyo de la población a su causa. Otro de los puntos fundamentales de la carta es el plan de crear un califato islámico en Irak y expandirlo a otros países<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> Idem.

<sup>173</sup> Carta de Zawahiri a Zarqawi en julio 2005. Centro antiterrorista de la Academia Militar de West Point: <https://www.ctc.usma.edu/posts/zawahiris-letter-to-zarqawi-english-translation-2>

*“Si analizamos nuestros dos objetivos a corto plazo, que son la retirada de los americanos y el establecimiento de un emirato islámico, o un califato si es posible, entonces, veremos que el arma más fuerte del que disfrutaban los muyahidines -después de la ayuda y la garantía de éxito de Dios- es el apoyo popular de las masas musulmanas en Irak y en los países musulmanes de alrededor”*

Sobre los ataques a chiíes:

*“La mayoría de musulmanes no comprenden esto y posiblemente no se lo puedan imaginar [el peligro del chiismo]. por esta razón, muchos de vuestros admiradores musulmanes entre la gente común cuestionan vuestros ataques sobre los chiíes. La intensidad de este cuestionamiento aumenta cuando los ataques son en una de sus mezquitas, e incrementa más cuando los ataques son en el mausoleo del imam Ali Bin Abi Talib, que Dios le honre. Mi opinión es que el asunto no será aceptable para el pueblo musulmán independientemente de lo mucho que lo habéis intentado explicar, y la aversión continuará”*

Sobre la crueldad de las decapitaciones y otras tácticas salvajes de Zarqawi:

*“Entre las cosas que el pueblo musulmán que os quiere y apoya nunca encontrará agradable son las escenas de matanza de rehenes. No deberíais ser embaucados por los elogios de algunos jóvenes entusiastas y sus descripciones de vosotros como los jeques de los asesinos, etc. No expresan la visión general del admirador de la resistencia en Irak. Estamos en una batalla y más de la mitad de esta batalla está teniendo lugar en los medios de comunicación y estamos en una guerra de medios en una carrera por los corazones y las mentes de la Umma. [...] Podemos matar a nuestros prisioneros con una bala. Eso podría lograr aquello que estamos buscando sin exponernos a las cuestiones y responder a las dudas. No lo necesitamos”*

Que Zarqawi hizo caso omiso a la petición de Zawahiri queda demostrado con el atentado a la mezquita chií de al-Askari en febrero de 2006<sup>174</sup>. Dicho atentado en uno de los símbolos más importantes del país para la comunidad chií no tuvo víctimas mortales, pero sus consecuencias serían devastadoras, desencadenando una auténtica guerra civil entre suníes y chiíes, lo cual era el verdadero objetivo de Zarqawi. Los efectos de dicho atentado se pueden observar en la gráfica mostrada en el apartado 4.3 de este trabajo.

En junio de ese mismo año los acontecimientos se precipitaron cuando una operación militar norteamericana acabó con la vida de Zarqawi. Tan solo cinco días después AQI nombra nuevo líder: el egipcio Abu Ayyub al-Masri<sup>175</sup>. La situación de caos que vivía el país, con el mayor pico de violencia desde la intervención militar de 2003, favoreció a que la organización terrorista sobreviviese e incluso mantuviese el nivel de su actividad bajo el nuevo líder.

<sup>174</sup> The Washington Post: *Bombing Shatters Mosque In Iraq* 23/02/2006 <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/22/AR2006022200454.html>.

<sup>175</sup> JORDÁN, Javier ‘El Daesh’ en *Cuadernos de estrategia 173: La internacional yihadista* (IEEE) Capítulo Primero: El yihadismo en su contexto histórico. Septiembre 2015.

Aun así, AQI se enfrentó a duras críticas en el país por su radicalismo y la alta presencia de extranjeros. Fue entonces cuando Masri, en octubre de 2006, convenció a otros grupos terroristas del país para unirse y establecer el Estado Islámico de Irak (ISI). Aun así, el grupo continuó siendo conocido como AQI. Masri nombró entonces a Abu Umar al-Baghdadi como la cabeza del recién creado ISI. Dicho movimiento pretendía demostrar que AQI era una organización conciliadora con otras organizaciones y que quería unir la resistencia contra EEUU y las fuerzas de la coalición, ganar atención y apoyo de la comunidad global de la yihad y prepararse para tomar el control tras la retirada de EEUU<sup>176</sup>. El nuevo ISI estaría compuesto por las provincias de Bagdad, Anbar, Diyala, Kirkuk, Salah al-Din y Ninewa<sup>177</sup>.

Aun así, AQI, y por consiguiente el ISI, entraron en crisis por la efectividad de la estrategia *The Surge* (explicada en el apartado 4.4) y por el descontento de la población suní hacia el grupo armado. Entre 2009 y 2010 el ISI había perdido por muerte o detención a 34 de sus 42 miembros de alto nivel, incluidos Abu Omar al-Baghdadi, emir supremo del supuesto Estado Islámico, y Abu Ayyub al-Masri, sucesor de Zarqawi. Ambos fueron asesinados en una operación de Estados Unidos en abril de 2010. Fue entonces cuando Abu Bakr al-Baghdadi, actual líder de la organización, tomó el control de un ISI debilitado, pero no derrotado.

Algunas estimaciones de inteligencia norteamericanas consideraban que la organización había perdido cerca del 95% de sus líderes y potencial cuando las fuerzas de Estados Unidos abandonaron Irak en 2011<sup>178</sup>. Sin embargo, la organización no estaba acabada y aprovechó la progresiva desconexión de Estados Unidos así como el creciente descontento de la población suní generado por el sectarismo de Maliki para recuperarse. Además, a esto hay que añadir el incentivo económico, ya que a mediados de 2010 el ISI ofrecía salarios más altos que los del gobierno. La organización terrorista siguió cometiendo atentados e inició una campaña de toma de prisiones y liberación de los reos, muchos de ellos insurgentes.

### 7.3 LIDERAZGO DE ABU BAKR AL-BAGHDADI

Tras la retirada de las tropas estadounidenses a finales de 2011 aumentó notablemente el número de atentados cometido por el grupo liderado por Baghdadi<sup>179</sup>. Al-Baghdadi anunció en julio de 2012 el inicio de la campaña ‘Breaking

<sup>176</sup> Stanford University: Mapping militant organizations: Islamic State. <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1>

<sup>177</sup> Longwarjournal: *The rump islamic emirate of Iraq* 16/10/2006 [http://www.longwarjournal.org/archives/2006/10/the\\_rump\\_islamic\\_emi.php#](http://www.longwarjournal.org/archives/2006/10/the_rump_islamic_emi.php#)

<sup>178</sup> JORDÁN, Javier (Septiembre 2015) Op.cit.

<sup>179</sup> <https://www.iraqbodycount.org/database/>

the Walls’, la cual duraría justo un año. Dicha campaña coincide con el inicio de las importantes protestas suníes estudiadas en el capítulo anterior y atraerá a un gran número de simpatizantes, ya que no solo llevó a cabo atentados terroristas, sino que atacó ocho prisiones, incluida Abu Graib, y liberó a más de 600 presos<sup>180</sup>. No se debe olvidar que el encarcelamiento sin juicio era una de las bases más importantes del descontento suní. Breaking the Walls contemplaba también el aumento en el número de atentados con artefactos explosivos improvisados, ataques suicida y coches bomba.

En este contexto es esencial mencionar, y solo mencionar, ya que su análisis requeriría un trabajo por sí mismo, la entrada de AQI o ISI en Siria. Anteriormente, el líder de al-Qaeda central ya había llamado a sus seguidores a apoyar a la oposición siria, la cual acabó casi desapareciendo absorbida por los grupos radicales. De esta entrada en Siria nace de AQI el grupo Jabat al-Nusrah<sup>181</sup>. Tomada la ciudad de Raqqa en Siria, Abu Bakr al-Baghdadi declara en abril de 2013 el nacimiento del Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS). Asimismo, el líder del ISIL declara que Jabat al-Nusrah es una organización subordinada al califato<sup>182</sup>. Tanto al-Nusrah como al-Qaeda central rechazaron estas declaraciones y Zawahiri ordenó mediante una carta que ambas organizaciones permaneciesen separadas y centradas en sus respectivas áreas de influencia. En la carta Zawahiri disuelve el ISIS e intenta aclarar el malentendido entre ambas organizaciones<sup>183</sup>:

*“Abu Bakr al-Baghdadi se equivocó al anunciar el Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIS) sin pedirnos permiso o recibir nuestro consejo y sin ni siquiera notificárnoslo. Abu Mohamed al-Joulani [líder al-Nusrah] se equivocó al anunciar su rechazo al ISIS y mostrar sus vínculos con al-Qaeda sin tener nuestro permiso, consejo y sin ni siquiera notificárnoslo.*

*El ISIS queda disuelto, mientras que el ISI (Islamic State in Iraq) continúa con su trabajo. Jabat al-Nusrah, es una filial independiente de al-Qaeda. El sitio del ISI es Irak y el sitio de al-Nusrah es Siria. Ambas partes cesarán todos los ataques, mediante palabra o hechos, hacia la otra parte. Ninguna de las partes atacará a musulmanes o muyahidines”*

Tan solo cinco días más tarde Baghdadi rechaza públicamente las órdenes de Zawahiri y al-Qaeda central:

*“ISIS permanecerá mientras tengamos pulso o un ojo que pestañee. ISIS Permanecerá y no negociaremos con él ni nos retiraremos de él hasta que Alá todopoderoso lo enfrente o muramos con él. Respecto al mensaje atribuido a Zawahiri, que Dios le cuide, tenemos varias cuestiones respecto a la sharía y al creyente se*

<sup>180</sup> LEWISS, Jessica (2013) Op.cit.

<sup>181</sup> Stanford University: ‘Mapping militant organizations: Islamic State’. <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1>

<sup>182</sup> LEWISS, Jessica (2013) Op.cit

<sup>183</sup> Carta de Zawahiri a los líderes de ISIS y al-Nusra <http://s3.documentcloud.org/documents/710588/translation-of-ayman-al-zawahiris-letter.pdf>

*le ha dado la opción de elegir entre el mando del Señor y el mando que se opone al mando del Señor»*

Finalmente, en febrero de 2014, tras una mediación fracasada, al-Qaeda rompe definitivamente con la organización de Baghdadi mediante un comunicado<sup>184</sup>:

*«ISIS no es una rama del grupo al-Qaeda [...] No tiene una relación organizacional con al-Qaeda y el grupo no es responsable por sus acciones»*

Al mismo tiempo, la inacción en Siria por parte de la comunidad internacional y especialmente Estados Unidos es fundamental y es el factor que permite a los grupos terroristas hacer prácticamente desaparecer a la oposición moderada en Siria y seguir expandiéndose. Según declaraciones del general David Petraeus<sup>185</sup>:

*“Llevó algún tiempo reconocer que sin el liderazgo de Estados Unidos, la situación en Irak podría deteriorarse completamente y la situación en Siria iba a continuar una espiral de violencia y, de hecho, nuevos problemas iban a emerger [...]. Todo esto es el resultado de la reticencia americana hasta algún punto. Pero no es solo reticencia americana, es reticencia internacional”*

Tanto el entonces director de la CIA, David Petraeus, como el secretario de Defensa, Leon Panetta, y el entonces embajador de EEUU en Siria (2010-2014), Robert Ford, recomendaron al presidente Obama apoyar a los rebeldes moderados para contrarrestar a las fuerzas del ISIS. Solo un año más tarde la Casa Blanca autoriza la entrega de armas a los rebeldes moderados, pero estos ya habían perdido la fuerza necesaria para combatir al ISIS<sup>186</sup>.

Mientras tanto, Baghdadi no frena sus operaciones e inmediatamente después de ‘Breaking the Walls’, la cual concluye con la toma y liberación de la prisión Abu Graib en julio de 2013, lanza la campaña ‘Soldier’s Harvest’. Dicha campaña tenía el objetivo de seguir agitando las tensiones sectarias, intimidar y expulsar a las fuerzas de seguridad iraquíes y consolidar su poder en las regiones que tenía bajo su control, así como extenderlo a nuevas regiones. La organización terrorista mató a más de 8.000 personas en 2013, según un informe de la ONU<sup>187</sup>.

Las acciones y expansión en Siria continuaron. Al mismo tiempo, en Irak, el ISIS se infiltró entre las largas protestas y en las luchas contra las fuerzas de seguridad y en enero de 2014 tomó la ciudad de Faluya y parte de Ramadi. Pocos meses más tarde, en junio, tomó el control de Mosul. Un periodista presente

<sup>184</sup> The Washington Post: *Al-Qaeda disavows any ties with radical Islamist ISIS group in Syria, Iraq* 3/02/2014 [https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/al-qaeda-disavows-any-ties-with-radical-islamist-isis-group-in-syria-iraq/2014/02/03/2c9afc3a-8cef-11e3-98ab-fe5228217bd1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/al-qaeda-disavows-any-ties-with-radical-islamist-isis-group-in-syria-iraq/2014/02/03/2c9afc3a-8cef-11e3-98ab-fe5228217bd1_story.html)

<sup>185</sup> Frontline: Interview Petraeus: *David Petraeus: “No Substitute” for U.S. Leadership in Iraq, Syria* 17/05/2016 <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/david-petraeus-no-substitute-for-u-s-leadership-in-iraq-syria/>

<sup>186</sup> PBS ‘The secret history of ISIS’. Op.cit

<sup>187</sup> The Washington Post: *Al-Qaeda force captures Fallujah amid rise in violence in Iraq* 3/01/2014 [https://www.washingtonpost.com/world/al-qaeda-force-captures-fallujah-amid-rise-in-violence-in-iraq/2014/01/03/8abaeb2a-74aa-11e3-8def-a33011492df2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/al-qaeda-force-captures-fallujah-amid-rise-in-violence-in-iraq/2014/01/03/8abaeb2a-74aa-11e3-8def-a33011492df2_story.html)

durante la toma de Faluya señaló que la policía y el ejército habían abandonado la ciudad y que ISIS había retirado y quemado todas las banderas de Irak para sustituirlas por la de AQI. Durante el rezo del viernes de la semana de la toma de Faluya el periodista declaró al Washington Post que un representante del ISIS se subió al podio enmascarado e hizo las siguientes declaraciones: “No queremos haceros daño. No queremos coger ninguna de vuestras posesiones. Queremos que reabráis las escuelas y las instituciones y volváis a vuestras vidas normales”<sup>188</sup>. La misma fuente destacó que la mayoría de la población no estaba a favor del ISIS, pero no tenía los medios para defenderse; tampoco estaban contentos con el gobierno sectario de Maliki.

Finalmente, en junio de 2014, cuatro meses después de romper con al-Qaeda y tras importantes conquistas en Siria e Irak, el ISIS publica un nuevo comunicado nombrado a Abu Bakr al-Baghdadi califa de todos los musulmanes y cambiando otra vez el nombre de la organización terrorista a Estado Islámico. Dicho cambio borra las referencias geográficas como ejemplo de la ambición de la organización terrorista.

El Estado Islámico sigue expandiéndose y, finalmente, el 8 de agosto de 2014, tan solo una semana antes de la dimisión de Maliki como primer ministro, comienzan los bombardeos aéreos estadounidenses contra objetivos de la organización terrorista<sup>189</sup>.

## 7.4 ESTRUCTURA

La estructura actual del Estado Islámico ayuda también a comprender e identificar, en cierta medida, los factores que han permitido el surgimiento de esta organización terrorista. La compañía de seguridad e inteligencia The Soufan Group ha investigado y trazado todas las publicaciones y apariciones públicas del Estado Islámico para determinar su estructura. Según sus conclusiones, prácticamente todos sus líderes fueron miembros del partido Baaz en la época de Sadam o presos de Estados Unidos durante la intervención de 2003, incluido el propio Baghdadi.

Bajo Baghdadi, el Estado Islámico está liderado por el Consejo de la Shura, compuesto por siete miembros, cuatro de los cuales antiguos miembros del partido Baaz y tres de ellos también encarcelados por los estadounidenses. Dentro de este consejo se encuentran los dos ayudantes más directos de Baghdadi: Abu Muslim al-Afari al-Turkmani y Abu Ali al-Anbari. Al-Turkmani fue un baazista leal miembro de la inteligencia militar de las fuerzas especiales iraquíes bajo

<sup>188</sup> Ídem.

<sup>189</sup> The Guardian: *US begins air strikes against Isis targets in Iraq, Pentagon says 8/08/2016* <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/08/us-begins-air-strikes-iraq-isis>.

Sadam y fue detenido y encarcelado en Camp Bucca por EEUU. Al-Anbari, por su parte, fue un activista civil del partido. Abu Muhammad al-Adnani, portavoz de la organización terrorista, también fue miembro del partido Baaz y pasó cinco años en prisión en Camp Bucca por luchar en Irak contra los estadounidenses. Al-Adnani fue asesinado recientemente en una operación que reclaman tanto EEUU como Rusia<sup>190</sup>. Otro de los miembros del consejo es Abu Ayman al-Iraqi, quien sirvió en la inteligencia del ejército del aire de Sadam y pasó también varios años en Camp Bucca<sup>191</sup>.



Abu Muslim al Afari al Turkmani



Abu Ali al Anbari



Abu Arkan al Amiri



Omar al Shishani



Abu Ayman al Iraqi



Abu Muhammad al Adnani



Abu al Athir Amr al Absi

Fuente: Frontline y The Soufan Group

<sup>190</sup> Reuters: *Russia's claim it killed Islamic State's Adnani 'a joke': U.S. officials* 31/08/2016 <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-russia-usa-idUSKCN11621G>

<sup>191</sup> Frontline: *Who runs the Islamic State* 28/10/2014. <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/who-runs-the-islamic-state/>





## 8. CONCLUSIONES

Tras analizar la intervención de Estados Unidos en Irak en 2003 y conforme a los objetivos planteados al inicio del trabajo, se confirma, aunque con matices, la hipótesis inicial de que dicha intervención y la reconstrucción posterior fueron la causa principal del surgimiento del Estado Islámico.

Creo que es importante diferenciar entre causa que genera un fenómeno y desencadenante, el cual motiva que un fenómeno ya presente termine de crearse, se extienda y se desarrolle. Esta creo que es la corrección más importante que se debe hacer a la hipótesis inicial del trabajo. La intervención de EEUU en Irak de 2003 y la fracasada reconstrucción, junto a otros importantes factores como la guerra en Siria, fueron los desencadenantes que crearon las condiciones perfectas para que una organización terrorista que ya concebía la creación de un Estado islámico, ejecutase sus planes.

Para la correcta comprensión de este concepto, lo anteriormente indicado se debe enmarcar en un conflicto con el islamismo radical terrorista. Este conflicto no concibe un final al mismo si no es la victoria absoluta, es decir, se podría luchar y acabar con cierto grupo, pero los conceptos ideológicos que soportan la batalla terrorista harían que surgiese otro grupo radical en cualquier otro momento en que las circunstancias lo permitan y favorezcan. Prueba de ellos es que el islamismo radical ha fundamentado guerras y conflictos pasados, presentes y, muy probablemente, futuros. En resumen, Zarqawi ya era un terrorista previo a la invasión, existían los fundamentos para crear un Estado Islámico y la fracasada reconstrucción permitió la cristalización de dicho 'Estado'. Que EEUU conociese este peligro, que lo hubiese sufrido de primera mano y que a pesar de los avisos y advertencias ignorase las evidencias, hace que el asunto sea todavía más grave, si cabe.

Que la intervención fuese desencadenante no quiere decir que el nacimiento del Estado Islámico fuese algo inconexo a la intervención o inevitable. A conti-

nuación se mencionan algunas de esas acciones y errores fundamentales identificados tras el análisis y estudio del asunto:

1) En primer lugar en Irak no había guerra hasta la intervención estadounidense. Tampoco eran problemas serios el terrorismo ni la violencia sectaria. Será la guerra y la errática gestión del post conflicto los que generen inestabilidad y permitan una violencia sectaria ideal para el surgimiento y expansión del Estado Islámico. El problema en este caso fue que la propia intervención creó/desencadenó una guerra civil que no existía con anterioridad. Tras una intervención militar inicial relativamente fácil y bien planeada, la verdadera guerra comenzó tras la victoria contra Sadam y, como ha sido reflejado por las teorías de post conflicto, el proceso de reconstrucción no se puede llevar a cabo exitosamente si el conflicto aún está vivo. De hecho, esa segunda guerra no ha sido vencida y hoy el mundo sufre sus consecuencias.

2) Sin entrar en juicios de valor sobre las razones y motivos de la guerra, una campaña militar prácticamente perfecta permitió derrocar al régimen de Sadam Hussein en apenas 40 días. Por el contrario, la falta de preparación del post-conflicto alargó la presencia estadounidense en el país hasta diciembre de 2011, nueve años más de lo esperado. No solo se intenta iniciar el post conflicto cuando este está vivo, sino que el post conflicto no se planea correctamente y ello fuerza a la improvisación y motiva planes contradictorios y contraproducentes.

Una de las razones que explican este error es que Estados Unidos planteó una estrategia secuencial y no integral, es decir, planificó la intervención por fases, las cuales, en muchas ocasiones, estaban determinadas estricta y exclusivamente por el factor temporal, independientemente de la situación y condición en la que se encontrasen. Ejemplo evidente de esto es la retirada de la CPA del país que, aunque sabían que la situación estaba deteriorándose, engañaron al mundo manipulando a los periodistas para vender una retirada exitosa de cara a las cercanas elecciones, que deberían marcar el inicio de la siguiente fase secuencial.

La estrategia secuencial permitió planificar exitosamente el conflicto armado directo, esperando a que este acabase para pasar a la siguiente fase. Sin embargo, el método secuencial obvia ciertos factores por no formar parte del núcleo u objetivos de la fase del momento pero que, sin embargo, son determinantes para el transcurso de los acontecimientos. Una estrategia integral tiene una visión a largo plazo y hubiese trabajado al mismo tiempo con todos los elementos a tener en cuenta: intervención militar, gestión de la tensión sectaria, reconstrucción nacional, instituciones políticas etc. Ejemplo claro de esto es que la disolución de las fuerzas armadas podría tener cierto sentido en la fase en la que entonces EEUU se encontraba, pero la falta de visión a largo plazo obvió las terribles consecuencias que tendría esta disolución.

Lo que ocurrió como resultado de la estrategia secuencial fueron una serie de errores de cálculo e improvisaciones que en menos de cuatro años obligaron a realizar hasta seis reestructuraciones del plan de reconstrucción inicial (a esto habría que añadir además la política de «desiraquización» de Obama, que supuso otro giro y la séptima reestructuración). EEUU subestimó el trabajo de post conflicto y los acontecimientos se impusieron sobre las estrategias, lo que limitó la reconstrucción a continuas reacciones ante una realidad fuera de control. Ejemplo de esta infravaloración es la conversación mantenida entre el primer director de la ORHA, Jay Garner, y el entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, y recogida en el apartado 4.1 de este trabajo.

3) Si el fallo de la administración Bush fue la falta, error e infravaloración del planeamiento del post conflicto, el error de la administración Obama fue su política de «desiraquización», ignorando la situación del país y las advertencias recibidas. Movido probablemente por promesas y motivos electorales, el presidente Obama quiso borrar la huella de Estados Unidos de una guerra crecientemente impopular y la cual estaba consumiendo una gran cantidad de recursos económicos. Para entonces, la guerra de Irak se había convertido completamente en un asunto de política interna.

Coincidiendo con la cercana retirada de Irak, tanto la administración Obama como el Congreso frenaron la financiación y puesta en marcha del cambio de una serie de proyectos militares a otros de reconstrucción nacional y estabilidad. Asimismo, Obama ordenó que el país fuese tratado como otro cualquier Estado soberano, lo que suponía no intervenir en la toma de decisiones. Por otro lado, se puso fecha de salida a las tropas estadounidenses aún cuando la situación no estaba solucionada y a pesar de los consejos de asesores y diplomáticos. Como advirtieron Petraeus y el entonces embajador en Irak: poner una fecha límite es decirle al enemigo cuánto tiempo tiene que esperar.

En un momento en el que al-Qaeda estaba realmente debilitada tras la apuesta de EEUU de volver a tomar el control de la situación con la estrategia The Surge, la política de «desiraquización» de Obama deja las manos libres a Maliki para continuar con su creciente sectarismo, del cual EEUU era consciente desde hace años. No solo eso, sino que, consecuentemente, también dejó el espacio suficiente a al-Qaeda para recuperarse.

4) Estos dos graves errores de ambas administraciones potenciaron los factores que, junto a otros externos como la guerra de Siria, han permitido el nacimiento del Estado Islámico. El más importante de todos ellos es, en mi opinión, el sectarismo. Dicho auge del sectarismo, el cual degenerará en guerra civil, es producto directo de la intervención. Lo más grave no será su estallido, sino su consentimiento desde Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses permitieron y consintieron que el sectarismo continuase

creciendo a pesar de haber sido advertidos y de conocer perfectamente las evidencias.

Tras décadas de gobierno de la minoría suní, entra en el poder un gobierno chií que lleva a cabo políticas sectarias, desiguales e injustas. En primer lugar se crearon las bases para ese sectarismo intentando disolver una gran red y estructura de poder suní creada y asentada en Irak durante décadas, pero sin tener un plan para los protagonistas de la misma. Ejemplo de esto es la disolución y prohibición del partido Baaz y de las extensas fuerzas de seguridad del país.

Posteriormente, se ignoraron las tendencias sectarias de Maliki y se le dejaron las manos libres hasta que la situación se hizo insostenible con la toma de varias ciudades iraquíes por parte del Estado Islámico. Estos avances terroristas se deben, en parte, al rechazo por parte de la población suní de un gobierno abiertamente injusto, violento, antidemocrático y sectario. Todo ello con el «beneplácito» estadounidense, que finalmente tomó la decisión de tratar a Irak como cualquier otro Estado cuando sus graves problemas eran producto de sus decisiones políticas, incluida la elección de un primer ministro abiertamente sectario.

En muchas ocasiones, el Estado Islámico fue percibido como un mecanismo de defensa para la población suní y para expulsar de las regiones suníes a un ejército y a un gobierno percibidos como ilegítimos y enfrentados directamente contra la población. No es casualidad que el Estado Islámico aproveche las masivas manifestaciones suníes de 2013 y acabe luchando e incluso tomando el control de algunas de sus ciudades. Tampoco es casualidad que muchos de los miembros de la insurgencia, incluido el Estado Islámico, fuesen antiguos miembros del disuelto partido Baaz. De hecho, las dos personas inmediatamente por debajo del califa Baghdadi son dos antiguos miembros del partido Baaz, uno de ellos recientemente asesinado.

Por último, y otra evidencia de la importancia del sectarismo en la expansión del Estado Islámico, es que en el momento de más violencia sectaria tras la intervención de 2003, la estrategia The Surge pone en marcha un plan no sectario que involucra a la población civil suní como parte de la solución en la lucha contra la insurgencia y que consigue debilitar notablemente a AQI (al-Qaeda en Irak, organización predecesora del ISIS).

La primera advertencia del peligro del sectarismo fue el informe Baker-Hamilton a finales de 2006. Meses después, tanto el general Petraeus como el entonces embajador Crocker volvieron advertir del peligro del sectarismo de Maliki, a lo que el presidente Bush aparentemente les contestó: «Id a sentaos bajo un árbol». Posteriormente, la administración Obama no solo deja las manos libres al primer ministro para llevar a cabo su plan sectario, sino que apoya ciegamente a su gobierno, llegando a calificarlo como el gobierno «más inclusivo hasta la fecha». Estos apoyos podrían ser explicados como una forma de vender

a la opinión pública estadounidense el éxito del ansiado giro en política exterior respecto a la administración Bush.

Pero el hacer caso omiso a las evidencias no solo se produjo en el postconflicto y en lo referente al sectarismo, sino que ya antes incluso de que comenzase la intervención de 2003 la Casa Blanca ignoró los consejos de la CIA. La agencia de inteligencia localizó y propuso acabar con el terrorista Zarqawi, de quien conocían su peligrosidad. Dicho plan se descartó en Presidencia porque se pensaba que podría hacer descarrilar la inminente intervención militar. El discurso de Colin Powell en el Consejo de Seguridad días antes de la inminente intervención evidencia que EEUU conocía el paradero y el peligro que suponía Zarqawi. En dicho discurso se pronunció el nombre del terrorista en más de 20 ocasiones y sirvió a Powell para trazar un vínculo entre Zarqawi y Sadam Husein. Pero también se ignoraron otras evidencias, como el efecto contraproducente de algunas cárceles estadounidenses en Irak, donde entraban miembros o leales del régimen y salían insurgentes.

En mi opinión, todos estos errores se clasifican y dividen en dos grandes asuntos:

- El no tener un plan para el post conflicto.
- El convertir un asunto de política internacional en una decisión de política interna y partidista: al hacer de Irak una decisión interna más, el gobierno siente la necesidad de explicar y mostrar el éxito de su «decisión», como lo haría en el caso de cualquier otra decisión acción-reacción, como por ejemplo el aumentar el gasto en educación. Precisamente fue esto lo que motivó la desiraquización de Obama y lo que llevó a ambas administraciones a ignorar las indiscutibles evidencias. Todo por mostrar a la opinión pública que fue la decisión acertada.

Que EEUU hubiese sufrido de primera mano el terrorismo islamista en su país, que conociese su peligro y la vulnerabilidad de Irak y que además ignorase las evidencias hacen todavía más grave los errores de los diferentes gobiernos en la gestión del postconflicto.

En definitiva: el éxito militar llevó a un fracaso estratégico estrepitoso que ha favorecido el surgimiento de una de las principales amenazas mundiales. Además, tanto Estados Unidos como otros países están llevando a cabo actualmente estrategias diferentes y no coordinadas para vencer a esa nueva amenaza. Dicha descoordinación y falta de planeamiento puede ser, de nuevo, la causa de futuros problemas, al igual que lo fue en el caso de la intervención de 2003.



## 9. BIBLIOGRAFÍA

- ABC News: «Fact-Checking Donald Trump's Foreign Policy Speech» 16/08/2016  
<http://abcnews.go.com/Politics/fact-checking-donald-trumps-foreign-policy-speech/story?id=41397433>
- Al Jazeera: Entrevista completa al ex Secretario de Estado Colin Powell en el décimo aniversario de la intervención en Irak. <https://www.youtube.com/watch?v=vU6KMYIDyWc>
- Al Jazeera: «How ISIL became a major force with only a few thousand fighters» 19/01/2014  
<http://america.aljazeera.com/articles/2014/6/19/isil-thousands-fighters.html>
- Arms Control Association *Iraq a cronology of UN inspections* [https://www.armscontrol.org/act/2002\\_10/iraqspecialoct02](https://www.armscontrol.org/act/2002_10/iraqspecialoct02)
- BAKER A. James y HAMILTON H. Lee (diciembre 2006) *The Iraq Study Group Report* Vintage Books, Nueva York
- BBC: «Haider al-Abadi: A new era for Iraq?» 9/09/2014  
<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28748366>
- BBC: «Iraqi Vice-President Tariq al-Hashemi charged with murder» 30/04/2012 <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-17897677>
- BBC: «Iraq voters back new Constitution» 25/10/2005 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4374822.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4374822.stm)
- BBC: «Iraqi Sunni protest clashes in Hawija leave many dead» 23/04/2013  
<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-22261422>
- BBC: «Profile: Moqtada Sadr» 19/01/2012  
<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12135160>
- BBC: «The American who will run Iraq» 10/04/2003 [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/2932965.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/2932965.stm)



- BELASCO, Amy (julio 3009) ‘Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues’ *Congressional Research Service* 2/07/2009 <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>
- BROWNE ANN, Marjorie (marzo 2003) ‘The United Nations Security Council-Its Role in the Iraq Crisis: A Brief Overview’ *CRS Report for US Congress*
- Business Insider: ‘The Former Head Of The US Occupation In Iraq Did Two Very Embarrassing Things On His First And Last Days On The Job’ 8/8/2014 <http://www.businessinsider.com/l-paul-bremer-was-embarrassed-on-first-and-last-days-in-iraq-2014-8>
- BUSH W. George, discurso 1/03/2003 ‘Mission Accomplished’ <https://www.youtube.com/watch?v=XzrJwzYBUkU>
- BUSH W. George, discurso a la nación 10/01/2007 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.es.html>
- BUSH W. George, discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas 12/09/2002 <http://www.theguardian.com/world/2002/sep/12/iraq.usa3>
- Carta de Zawahiri a los líderes de ISIS y al-Nusra <http://s3.documentcloud.org/documents/710588/translation-of-ayman-al-zawahiris-letter.pdf>
- CNN: ‘Al-Zarqawi group claims allegiance to bin Laden’ 17/10/2004 <http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/10/17/al.zarqawi.statement/>
- CNN: ‘Letter may detail Iraqi insurgency’s concerns’ 10/02/2004 <http://edition.cnn.com/2004/WORLD/meast/02/10/sprj.nirq.zarqawi/>
- CNN: ‘Shadowy Iraq office accused of sectarian agenda’ 1/05/2007 <http://edition.cnn.com/2007/WORLD/meast/05/01/iraq.office/>
- CNN: ‘US raises Zarqawi reward to 25 million’ 1/07/2004 <http://www.cnn.com/2004/WORLD/meast/07/01/iraq.zarqawi.reward/index.html>
- CORDESMAN H. Anthony (diciembre 2015) ‘The True Meaning of the Iraqi Election: A “Trigger,” Not a “Turning Point”’ Center for Strategic and International Studies [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/051215\\_iraqelectionfin.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/051215_iraqelectionfin.pdf)
- CORDESMAN H. Anthony (febrero 2009) ‘The Iraq war progress in the fighting and security’ *Center for Strategic and International Security* [http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218\\_iraq\\_war\\_progress.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/090218_iraq_war_progress.pdf)

- Counterterrorism Center of West Point: carta de Zawahiri a Zarqawi en julio de 2005  
<https://www.ctc.usma.edu/posts/zawahiris-letter-to-zarqawi-english-translation-2>
- CPA: ‘An historic overview of CPA accomplishments’
- CPA: Law of administration for the State of Iraq for the transitional period 8/03/2004 <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/iraq/tal.htm>
- CPA Orden Número 1 ‘De-baathification of Iraqi society’ CPA/ORD/16 May 2003/01 [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516\\_CPAORD\\_1\\_De-Ba\\_athification\\_of\\_Iraqi\\_Society\\_.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030516_CPAORD_1_De-Ba_athification_of_Iraqi_Society_.pdf)
- CPA Orden Número 2 ‘Dissolution of entities’ CPA/ORD/23 May 2003/02 [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030823\\_CPAORD\\_2\\_Dissolution\\_of\\_Entities\\_with\\_Annex\\_A.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030823_CPAORD_2_Dissolution_of_Entities_with_Annex_A.pdf)
- CPA Orden número 22 ‘Creation of a New Iraqi Army’ CPA/ORD/27 August 2003/22  
[http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030818\\_CPAORD\\_22\\_Creation\\_of\\_a\\_New\\_Iraqi\\_Army.pdf](http://www.iraqcoalition.org/regulations/20030818_CPAORD_22_Creation_of_a_New_Iraqi_Army.pdf)
- Department of State: February 2004 Coalition Provisional Authority English translation of terrorist Musab al Zarqawi letter obtained by United States Government in Iraq  
<http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/31694.htm>
- Department of State Fact Sheet: The New Way Forward in Iraq 10/07/2007  
<http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/78567.htm>
- Department of State. Remarks: U.S. Ambassador to Iraq Christopher R. Hill On the Current Situation In Iraq. 18/06/2009 <http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/2009/125138.htm>
- El Mundo: ‘Estados Unidos culmina su salida de Irak con la retirada de los últimos soldados’ 18/12/2011 <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/12/18/internacional/1324184045.html>
- El País: ‘Bush: es el momento de la verdad’ 17/03/2003 [http://elpais.com/diario/2003/03/17/internacional/1047855601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/03/17/internacional/1047855601_850215.html)
- FAROOK, Ahmed (febrero 2008) ‘Sons of Iraq and Awakening Forces’ *Institute For The Study of War* <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/reports/Backgrounder%2023%20Sons%20of%20Iraq%20and%20Awakening%20Forces.pdf>

- Frontline, entrevista a David Petraeus: ‘ISIS’s Rise in Iraq Isn’t a Surprise’ 29/07/2014  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/david-petraeus-isiss-rise-in-iraq-isnt-a-surprise/>
- Frontline: entrevista a David Petraeus: ‘David Petraeus: “No Substitute” for U.S. Leadership in Iraq, Syria’ 17/05/2016  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/david-petraeus-no-substitute-for-u-s-leadership-in-iraq-syria/>
- Frontline: ‘In Their Own Words: Sunnis on Their Treatment in Maliki’s Iraq’ 28/10/2014  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/in-their-own-words-sunnis-on-their-treatment-in-malikis-iraq/>
- Frontline: ‘Who is Nouri al-Maliki?’ 29/07/2014  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/who-is-nouri-al-maliki/>
- Frontline: ‘Who runs the Islamic State’ 28/10/2014  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/who-runs-the-islamic-state/>
- FUENTE COBO, Ignacio (septiembre 2015) ‘El yihadismo en su contexto histórico’ en *Cuadernos de estrategia 173: La internacional yihadista* (IEEE). Ministerio de Defensa. Páginas 37-70
- GAUB, Florence (enero 2016) ‘An Unhappy Marriage: Civil-Military Relations in Post-Saddam Iraq’ *Carnegie Endowment for International Peace*
- GORDON R. Michael y TRAINOR E. Bernard (2012) *The Endgame: The inside story of the struggle for Iraq, from George W. Bush to Barack Obama*. Vintage Books. New York
- GRIFFIN, Michael (2015) *Islamic State: Rewriting History*. PlutoPress
- Iraq Survey Group final report [http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/isg-final-report\\_vol3\\_cw-01.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/library/report/2004/isg-final-report/isg-final-report_vol3_cw-01.htm)
- JAWAD N. Saad (noviembre 2013) ‘The Iraqi Constitution: structural flaws and political implications’ LSE Middle East Centre Paper Series  
<http://www.lse.ac.uk/middleEastCentre/publications/Paper-Series/Saad-Jawad.pdf>
- JORDÁN, Javier (septiembre 2015) ‘El Daesh’ en *Cuadernos de estrategia 173: La internacional yihadista* (IEEE). Págd 109-148
- KATZMAN, Kenneth (julio 2010) ‘Iraq: Politics, Elections, and Benchmarks’ Congressional Research Service  
<http://fpc.state.gov/documents/organization/145562.pdf>

- KATHMAN, Kenneth (noviembre 2006) 'Iraq: elections, government and Constitution' CRS Report for Congress  
<http://fpc.state.gov/documents/organization/76838.pdf>
- LEWIS, Jessica, ALI Ahmed y KAGAN Kimberly (mayo 2013) 'Iraq's sectarian crisis reignites as shi'a militias execute civilians and remobilize' *Institute for the Study of War* [http://www.understandingwar.org/sites/default/files/IraqSectarianCrisis\\_0.pdf](http://www.understandingwar.org/sites/default/files/IraqSectarianCrisis_0.pdf)
- LEWISS, Jessica (septiembre 2013) 'AL Qaeda in Iraq resurgent: the breaking the walls campaign. Part I' *Institute for the Study of War*  
[http://www.understandingwar.org/sites/default/files/AQI-Resurgent-10Sept\\_0.pdf](http://www.understandingwar.org/sites/default/files/AQI-Resurgent-10Sept_0.pdf)
- Longwarjournal: 'The rump islamic emirate of Iraq' 16/10/2006 [http://www.longwarjournal.org/archives/2006/10/the\\_rump\\_islamic\\_emi.php#](http://www.longwarjournal.org/archives/2006/10/the_rump_islamic_emi.php#)
- Los Angeles Times: 'Alleged abuse at Iraqi detention center prompts oversight concerns' 23/01/2011  
<http://articles.latimes.com/2011/jan/23/world/la-fg-iraq-prison-20110124>
- MARDINI, Ramzy (diciembre 2011) 'Maliki arrests potential opposition' *Institute for the Study of War*  
<http://www.understandingwar.org/backgrounder/maliki-arrests-potential-opposition>
- MOZAFFAR, Shaheen (junio 2006) 'Elections, violence and democracy in Iraq'. *Bridgewater State University* N.º 1. Volumen 25. Artículo 6. [http://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1156&context=br\\_rev](http://vc.bridgew.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1156&context=br_rev)
- 'National Strategy for Victory in Iraq' November 2005 <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/Iraqnationalstrategy11-30-05.pdf>
- New York Times: 'Abu Musab al-Zarqawi Lived a Brief, Shadowy Life Replete With Contradictions' 19/06/2006 [http://www.nytimes.com/2006/06/09/world/middleeast/09zarqawi.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/06/09/world/middleeast/09zarqawi.html?_r=0)
- New York Times: 'Arrest by U.S. Soldiers-President Still Cautious' 15/12/2003 <http://www.nytimes.com/2003/12/15/international/middleeast/15SADD.html>
- New York Times: 'Bremer told Bush of plan to dissolve Iraqi "military and intelligence structures"' 04/09/2007  
[http://www.nytimes.com/2007/09/04/world/americas/04iht-bremer.1.7372961.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2007/09/04/world/americas/04iht-bremer.1.7372961.html?_r=0)
- New York Times: 'Campaign Promises on Ending the War in Iraq Now Muted by Reality' 3/12/2008  
[http://www.nytimes.com/2008/12/04/us/politics/04military.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/04/us/politics/04military.html?_r=0)

- New York Times: ‘Official History Spotlights Iraq Rebuilding Blunders’ 13/12/2008  
[http://www.nytimes.com/2008/12/14/world/middleeast/14reconstruct.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/12/14/world/middleeast/14reconstruct.html?pagewanted=all&_r=0)
- New York Times: ‘The 2010 Iraqi Parliamentary Elections’ 26/03/2010 [http://www.nytimes.com/interactive/2010/03/11/world/middleeast/20100311-iraq-election.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/interactive/2010/03/11/world/middleeast/20100311-iraq-election.html?_r=0)
- New York Times: ‘Timeline of major events in the Iraq war’ [http://www.nytimes.com/interactive/2010/08/31/world/middleeast/20100831-Iraq-Timeline.html?\\_r=0##/time111\\_3262](http://www.nytimes.com/interactive/2010/08/31/world/middleeast/20100831-Iraq-Timeline.html?_r=0##/time111_3262)
- ONU: ‘Report of The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq’. Octubre 2003  
<http://www.un.org/News/dh/iraq/safety-security-un-personnel-iraq.pdf>
- OTTERMAN Sharon (abril 2003) ‘IRAQ: Iraq’s Prewar Military Capabilities’ *Council on Foreign Relations*  
<http://www.cfr.org/iraq/iraq-iraqs-prewar-military-capabilities/p7695#p0>
- Oxford Research International: encuesta promovida por los medios ABC News, Time, BBC, el servicio japonés NHK y Der Spiegel 12/12/2005. <http://abcnews.go.com/International/IraqWhereThingsStand/story?id=1378209>
- PAN, Esther y OTTERMAN, Sharon (abril 2005) ‘Iraq the transitional government’ *Council on Foreign Relations*  
<http://www.cfr.org/iraq/iraq-transitional-government/p8078>
- PBS: ‘Losing Iraq’ (documental) 29/07/2014 <http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/losing-iraq/>
- PBS: ‘The rise of ISIS’ (documental)  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/rise-of-isis/>
- PBS ‘The secret history of ISIS’ (documental) 17/05/2016  
<http://www.pbs.org/wgbh/frontline/film/the-secret-history-of-isis/>
- PETRAEUS H. David, ‘Multi-National Force-Iraq: Charts to accompany the testimony of General Petraeus’ 8-9 April 2008
- PETRAEUS H. David, ‘Report to Congress on the situation in Iraq’ 8-9 April 2008
- Politico: ‘Obama, Iraqi leader talk on Al Qaeda’ 1/11/2013 <http://www.politico.com/story/2013/11/barack-obama-nouri-al-maliki-al-qaeda-iraq-099246>
- POWELL, Colin intervención completa ante el Consejo de Seguridad 5/02/2003 <https://www.youtube.com/watch?v=ErlDSJHRVMA>

- Reuters: ‘Iraq war costs US more than 2 trillion: study’ 14/03/2013 <http://www.reuters.com/article/us-iraq-war-anniversary-idUSBRE92D0PG20130314>
- Reuters: ‘Russia’s claim it killed Islamic State’s Adnani ‘a joke’: U.S. officials’ 31/08/2016  
<http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-russia-usa-idUSKCN11621G>
- RTVE: ‘EEUU bombardea Irak por primera vez desde 2011 para frenar a los yihadistas’ 8/08/2014  
<http://www.rtve.es/noticias/20140808/eeuu-bombardea-posiciones-del-estado-islamico-norte-irak/989780.shtml>
- RTVE: ‘La coalición chií da la espalda a Al Maliki y el presidente encarga Gobierno a otro candidato’ 11/08/2014 <http://www.rtve.es/noticias/20140811/principal-coalicion-chii-irak-da-espalda-maliki-nombra-otro-candidato-primero-ministro/990901.shtml>
- Security Council Resolution 1441 (2002) <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>
- Stanford University: Mapping militant organizations: Islamic State. <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/1>
- Stanford University ‘Mapping militant organizations: Mahdi Army’ <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/57>
- SULLIVAN, Marisa (abril 2003) ‘Maliki’s authoritarian regime’ *Institute for the Study of War*.  
<http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Maliki-Authoritarian-Regime-Web.pdf>
- The Atlantic: ‘Obama’s Disastrous Iraq Policy: An Autopsy’ 23/06/2014  
<http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/obamas-disastrous-iraq-policy-an-autopsy/373225/>
- The Guardian: ‘How Nouri al-Maliki fell out of favour with the US’ 19/06/2014 <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/how-nouri-al-maliki-fell-out-favour-with-us-iraq>
- The Guardian: ‘Iraq crisis: Obama announces increase in US military aid to combat Isis surge’ 20/07/2014  
<https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/iraq-crisis-us-urging-maliki-to-resign-live-updates>
- The Guardian: ‘Iraq’s Maliki: I won’t quit as condition of US strikes against Isis militants’ 19/06/2014  
<https://www.theguardian.com/world/2014/jun/19/iraq-maliki-us-strikes-air-isis-sunni>

- The Guardian: ‘Six years after Iraq invasion, Obama sets out his exit plan’ 27/02/2009  
<https://www.theguardian.com/world/2009/feb/27/obama-iraq-war-end-august-2010>
- The Guardian: ‘The US used chemical weapons in Iraq - and then lied about it’ 02/04/2005  
<http://www.theguardian.com/politics/2005/nov/15/usa.iraq>
- The Guardian: ‘US begins air strikes against Isis targets in Iraq, Pentagon says’ 8/08/2016  
<https://www.theguardian.com/world/2014/aug/08/us-begins-air-strikes-iraq-isis>
- The Independent: ‘Iraq crisis exclusive: US rules out military action until Prime Minister Nouri al-Maliki stands down’ 19/06/2014  
<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraq-crisis-exclusive-us-rules-out-military-action-until-pm-nouri-al-maliki-stands-down-9547311.html>
- The Independent: ‘Iraq’s election result: a divided nation’ 21/12/2005 <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/iraqs-election-result-a-divided-nation-520280.html>
- The New Yorker: ‘What we left behind’ 28/04/2014 <http://www.newyorker.com/magazine/2014/04/28/what-we-left-behind>
- The Washington Post: ‘Al-Qaeda disavows any ties with radical Islamist ISIS group in Syria, Iraq’ 3/02/2014  
[https://www.washingtonpost.com/world/middle\\_east/al-qaeda-disavows-any-ties-with-radical-islamist-isis-group-in-syria-iraq/2014/02/03/2c9afc3a-8cef-11e3-98ab-fe5228217bd1\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/al-qaeda-disavows-any-ties-with-radical-islamist-isis-group-in-syria-iraq/2014/02/03/2c9afc3a-8cef-11e3-98ab-fe5228217bd1_story.html)
- The Washington Post: ‘Al-Qaeda force captures Fallujah amid rise in violence in Iraq’ 3/01/2014  
[https://www.washingtonpost.com/world/al-qaeda-force-captures-fallujah-amid-rise-in-violence-in-iraq/2014/01/03/8abaeb2a-74aa-11e3-8def-a33011492df2\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/al-qaeda-force-captures-fallujah-amid-rise-in-violence-in-iraq/2014/01/03/8abaeb2a-74aa-11e3-8def-a33011492df2_story.html)
- The Washington Post: ‘Bombing Shatters Mosque In Iraq’ 23/02/2006  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/22/AR2006022200454.html>
- The Washington Post: ‘Mahdi Army, not al Qaeda, is enemy N°1 in Western Baghdad’ 16/07/2007  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/15/AR2007071501248.html>

- The Washington Post: ‘Maliki’s Office Is Seen Behind Purge in Forces’ 30/04/2007  
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/29/AR2007042901728.html>
- The Washington Post: ‘Promises unfulfilled: How a State Department plan to stabilize Iraq broke apart’  
[https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/promises-unfulfilled-how-a-state-department-plan-to-stabilize-iraq-broke-apart/2016/08/15/82e2324e-5a8c-11e6-831d-0324760ca856_story.html)
- The Washington Post: ‘Shift in Tactics Aims to Revive Struggling Insurgency’ 8/02/2008  
<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/02/07/AR2008020703854.html?hpid=topnews&sid=ST2008020801213>
- Vice on HBO: ‘Fighting ISIS’ 16/08/2016  
<https://news.vice.com/video/fighting-isis-emmy-nominated-vice-on-hbo-full-episode>
- White House: ‘President discusses beginning of operation Iraqi Freedom’  
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030322.html>
- White House: President Obama’s Press Conference with Prime Minister Maliki 12/12/2011  
[https://www.youtube.com/watch?v=mRV\\_tKIN\\_xc](https://www.youtube.com/watch?v=mRV_tKIN_xc)
- White House: President Obama’s Press Conference with Prime Minister Maliki 1/11/2013  
[https://www.whitehouse.gov/videos/2013/November/100113\\_Bilat\\_Iraq\\_HD.mp4](https://www.whitehouse.gov/videos/2013/November/100113_Bilat_Iraq_HD.mp4)
- White House Office of the Press Secretary: ‘Remarks by the President on Ending the War in Iraq’ 21/10/2011  
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/10/21/remarks-president-ending-war-iraq>





ESCUELA DIPLOMÁTICA

**PROTECCIÓN DE INVERSORES EN MERCOSUR  
Y DESARROLLO ECONÓMICO:  
ANTECEDENTES, SITUACIÓN ACTUAL  
Y PERSPECTIVAS**

JAVIER GARCÍA-RAMOS LUCERO



## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer en primer lugar la contribución de mis compañeros Isis María Ferreira y Robert Alonso con quienes, en la asignatura de Organismos Internacionales del Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática de España, realicé el trabajo que sería el germen de esta memoria.

En segundo lugar, agradecer el apoyo del cuerpo docente del citado máster y, en particular, de los profesores Cástor Miguel Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa de la asignatura de Organismos Internacionales, cuyas enseñanzas e indicaciones fueron muy valiosas para el entendimiento del Mercosur como organización internacional y de su historia, marco institucional y funcionamiento.

Finalmente, agradecer el apoyo y paciencia de mi madre que me sufrió mientras redactaba esta memoria durante el verano de 2016 en una playa gaditana.



## RESUMEN

La globalización y la liberalización de los flujos económicos han tenido como consecuencia, entre otras, un crecimiento explosivo de los flujos inversores internacionales. Los países emergentes y en desarrollo, como los países desarrollados, no han sido ajenos a esta tendencia. Para los países emergentes y en desarrollo la inversión extranjera puede suponer no solo una fuente de recursos para la realización de inversiones y mejora de las infraestructuras sino también una fuente de mejora de competitividad y de progreso y bienestar en última instancia.

Además de los condicionantes económicos propios de un país, un marco económico, político y regulatorio estable son factores fundamentales para la atracción de inversión extranjera. La pertenencia de un país a acuerdos de integración regional puede ser también un factor favorecedor de la inversión extranjera no solo por el hecho de ofrecer acceso a un mercado mayor sino porque puede tener un efecto multiplicador derivado de la creación de redes empresariales regionales. La creación del Mercosur responde en parte a esa lógica.

El presente trabajo pretende primordialmente analizar de manera sintética la evolución y situación actual de la inversión extranjera y su marco institucional y regulatorio en un contexto global y su influencia en el progreso económico de los países miembros del Mercosur.

Si bien la complejidad del asunto, la incidencia de múltiples elementos y la heterogeneidad de los países analizados hace muy difícil establecer de manera taxativa y sin matices un nexo de causalidad entre el marco institucional y regulatorio de la inversión extranjera y el progreso económico, este trabajo pone de relieve que, si existe una característica compartida por los países miembros del Mercosur (recordemos que son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) es, salvo Uruguay, una marcada debilidad institucional en apartados especialmente relevantes para la inversión extranjera.

No es por tanto casualidad que las economías latinoamericanas y dentro de ellas las del Mercosur hayan experimentado un crecimiento de su bienestar económico medido en renta per cápita no solo inferior al de otros países emergentes y en desarrollo, lo que sería normal, sino también por debajo de los países desarrollados y entre ellos los de la Unión Europea lo cual resulta llamativo dado los muy distantes puntos de partida.

Tan solo Uruguay ha experimentado una mejora sustancial en sus instituciones y marco regulatorio y ha sido Uruguay la que ha experimentado una mejora en su bienestar económico claramente superior al resto de países de la zona. En el extremo opuesto se sitúa Venezuela, cuyo deterioro institucional e inestabilidad económica y política se ha traducido en un comportamiento claramente inferior al resto.

Por tanto, Mercosur, como mecanismo que pretendía, entre otros objetivos, mejorar el bienestar de sus países miembros y sus ciudadanos mediante la integración económica, no puede catalogarse como un éxito desde un punto de visto económico. Precisamente, la falta de mecanismos de integración económica, los intereses contrapuestos e históricas rencillas de sus miembros, la inestabilidad económica y política y la debilidad ya mencionada del marco institucional y regulatorio en cada país les han impedido beneficiarse plenamente de esa inversión extranjera que, como en el resto del mundo, ha fluido en ingentes cantidades hacia América del Sur en las últimas décadas.

Como conclusión, y de cara al futuro, y para cumplir mejor los objetivos económicos planteados en su creación, los países del Mercosur deben, además de acometer las reformas internas, no solo, pero fundamentalmente en su marco institucional y regulatorio:

- Profundizar en su integración, en la creación de una unión aduanera más perfecta y en la reorganización de los intereses comunes del bloque, lo que incluiría un enfoque integrado en la promoción de la inversión extranjera y en los mecanismos de protección del inversor y solución de controversias.
- Profundización en la integración con otros países de la región y en particular con los miembros de la Alianza Pacífico que han mostrado en general un mayor dinamismo, una mejor integración en este mundo global y un marco institucional más favorable a la inversión. Ello supondría no solo un revulsivo para el estancamiento vivido en el Mercosur sino que conllevaría además los beneficios obvios derivados de un área integrada de mayor dimensión y mayor capacidad de actuar en el escenario internacional, factor decisivo para el desarrollo general de la región y del Mercosur en particular.
- En último término, profundización en la integración con otras áreas del globo, como es ese acuerdo aún pendiente con la UE, acuerdo que, ade-

cuadamente planteado, permitiría explotar las enormes complementariedades entre ambas regiones, fortalecer los vínculos entre ellas y permitir que los flujos comerciales e inversores redunden en el bienestar y progresos de los países latinoamericanos. Una América Latina mejor y más integrada podrá negociar en mejores condiciones sin duda un acuerdo de este tipo.





## 1. INTRODUCCIÓN

La globalización y la liberalización de los flujos económicos han tenido como consecuencia, entre otras, un crecimiento explosivo de los flujos inversores internacionales. Las primeras beneficiadas son, lógicamente, las compañías transnacionales que, gracias a ese esfuerzo inversor, se han beneficiado del acceso a nuevos mercados, recursos naturales y factores productivos, entre ellos mano de obra, especializada y no especializada, y han conseguido mejoras de eficiencia derivadas de las ventajas en costes que algunos países ofrecen respecto a otros.

Obviamente, los países emergentes y en desarrollo, como los países desarrollados, no han sido ajenos a esta tendencia. Para los países emergentes y en desarrollo la inversión extranjera puede suponer no solo una fuente de recursos para la realización de inversiones y mejora de las infraestructuras sino también una fuente de mejora de competitividad y de progreso y bienestar en última instancia. La inversión extranjera puede suponer un vehículo de transferencia de tecnología, de capacidad técnica y de innovación y un impulsor de mejora de prácticas institucionales, tanto en el ámbito público como privado. Cuanto más firmes sean los vínculos de la oferta y la distribución entre las filiales en el exterior y las empresas nacionales, y cuanto mayor sea la capacidad de estas últimas de captar los efectos de propagación de la presencia de empresas extranjeras y la competencia a que las mismas dan lugar, tanto más probable será la propagación de los atributos de la inversión extranjera que promueven la productividad y la competitividad.

Además de los condicionantes económicos propios de un país, un marco económico, político y regulatorio estable son factores fundamentales para la atracción de inversión extranjera. Asimismo, la pertenencia de un país a acuerdos de integración regional puede ser un factor favorecedor de la inversión extranjera no solo por el hecho de ofrecer acceso a un mercado mayor sino porque puede suponer un mecanismo que favorezca la creación de redes empresariales regionales que multiplique en el largo plazo los beneficios para los países receptores

que esa inversión extranjera pudiera conllevar. La creación del Mercosur, región que hoy sería la quinta potencia mundial en términos de PIB, responde en parte a esa lógica.

El presente trabajo pretende primordialmente analizar de manera sintética la evolución y situación actual del marco institucional relevante para la inversión extranjera en el contexto global y su influencia en la inversión extranjera y el progreso económico de los países miembros del Mercosur.

Con este fin, se analizará en primer lugar la historia de la integración en Sudamérica y del Mercosur como antecedente y elemento explicativo de su situación actual. Seguidamente, se analizará el marco regulatorio en la región con el fin de clarificar cuál es el entorno institucional actual. Una vez clarificado el escenario en que se desenvuelven los países miembros se expondrá, dentro del contexto global, la evolución reciente del marco competitivo e institucional de estos países. A continuación se analizará la evolución y las distintas fases que ha sufrido la inversión extranjera en el Mercosur y, finalmente, se tratará, sintéticamente, el progreso económico que cada país ha disfrutado en las últimas décadas.

Si bien la complejidad del asunto, la incidencia de múltiples elementos y la heterogeneidad de los países analizados hace muy difícil establecer de manera taxativa y sin matices un nexo de causalidad entre el marco institucional y regulatorio de la inversión extranjera y el progreso económico, este trabajo pone de relieve, de la manera más objetiva posible, la situación real los países analizados en el contexto mundial y como ello ha podido ser una variable explicativa fundamental.

Tras varios años desempeñando labores de asesoramiento a inversores extranjeros en Brasil, principal miembro del Mercosur, y a pesar de tener una idea clara de las fortalezas y debilidades que este país ofrece como destino de la inversión extranjera, quería profundizar en el análisis de su marco institucional y regulatorio y del mecanismo de integración del que forma parte, Mercosur y de sus países miembros. Con este fin se realizó el presente trabajo.

## 2. HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

### 2.1. EL SUEÑO DE SIMÓN BOLÍVAR

“Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener un sistema de garantías que, en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos... El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal” (Simón Bolívar, Cartas, 7 de diciembre de 1824).

El sueño de una Hispanoamérica unida y fortalecida no es un reflejo exclusivamente del esfuerzo político en el siglo XX plasmado en los distintos esfuerzos de integración, entre los que se encuentra Mercosur, sino que se remonta a los tiempos de Simón Bolívar, un hombre adelantado a su tiempo en este aspecto. La “utopía” de Bolívar consistía en unir, bajo una confederación de Estados con un gobierno central, los territorios ya independientes pero con un origen, una lengua, unas costumbres y una religión común. Por otro lado, las diferencias existentes desde el momento de la independencia anunciaban que esa integración no sería nunca fácil.

Las crisis políticas que asolaron los países latinoamericanos en el siglo XIX, tras el proceso de independencia, hicieron que los países, recién formados, concentrasen sus esfuerzos, económicos y militares hacia dentro. La cooperación era difícil en un momento de disputas internas en que las propias elites políticas no llegaban a un acuerdo.

El sistema económico y comercial prevalente durante la dominación española dio lugar a un sistema comercial dominado por las elites autóctonas que viraron sus intereses comerciales primero hacia Inglaterra y después a los Estados Unidos. El cambio de enfoque, político y comercial, sumados a las fuerzas centrifugas configuraron la nueva vertiente ideológica de las naciones que daban sus

primeros pasos. La inestabilidad política y las crecientes disputas marcaron el primer siglo en la historia de los países recién independientes.

## 2.2. EL PANAMERICANISMO EN EL SIGLO XIX

El punto de partida del panamericanismo se sitúa en el Congreso de Panamá de 1826. Promovido por Bolívar, el Congreso tenía entre sus objetivos reforzar el liberalismo, acabar con la esclavitud y promover los intereses británicos en la zona. Tras la Carta de Jamaica de 1815, redactada por Bolívar, el Congreso vislumbraba una Hispanoamérica unida, el establecimiento de una liga permanente, la autodeterminación de los pueblos y la promoción del intercambio comercial.

De alcance limitado, solo participaron Perú, México y la Gran Colombia. Como países observadores estaban presentes el Reino Unido y los Países Bajos. Las Provincias Unidas y Brasil no participaron en el Congreso, el primero por su involucración en la Guerra de la Cisplatina, por no aceptar la injerencia británica y por ser el año de la Constituyente en Argentina. Brasil no participó por representar la “monarquía de los trópicos”, un elemento extraño dentro de las recientes repúblicas creadas, y veía, por tanto, con desconfianza los objetivos del Congreso pero no recusa la invitación por miedo a una posible alianza contra Brasil y alega problemas logísticos para no acudir al Congreso. Cabe mencionar que ese mismo año Brasil también participa en la Guerra de Cisplatina, futuro Uruguay.

Otros congresos tuvieron lugar durante el siglo XIX como un intento de alcanzar una concertación interamericana. Sin embargo, las disputas y las guerras en el continente durante ese periodo agrandaron las distancias ideológicas y políticas entre los países. Algunas de los congresos importantes son: el Congreso de Lima entre 1846-1847, el Congreso de Santiago en 1856, el Congreso de Washington en 1856, el Congreso de Lima entre 1864-1865 y, finalmente, la Conferencia Interamericana de Washington entre 1889-1890.

Hasta la Conferencia Interamericana de Washington no es posible hablar de un dialogo común entre las Américas. El año de 1889 es emblemático no solamente por la conferencia, sino también porque fue el año en el que Brasil, la monarquía de los trópicos, se convirtió en república. Bajo la inspiración de Monroe, la América para los americanos, los 17 países presentes en la conferencia dialogaron acerca del desarrollo concertado, la creación de un área de libre comercio, siguiendo las directrices del Zollverein, la uniformización de los pesos y medidas, la integración de los puertos, la posibilidad de una moneda única, el arbitraje obligatorio y, concretamente, la creación de un Bureau Comercial para tratar de los temas comerciales de común interés. La incipiente idea de una oficina comercial se transformaría, en 1890, en la UPA (Unión Panamericana) que sería sucedida, en 1948, por la OEA (Organización de los Estados Americanos).

El elemento que faltaba para una convergencia real en Sudamérica era el acercamiento entre Argentina y Brasil. El momento en que Brasil despierta para el americanismo, Argentina, la economía más relevante del cono sur en aquel momento, mira hacia Europa. El siglo XIX termina sin que las dos potencias sudamericanas puedan dialogar y ejercer un liderazgo sobre los demás países de la región a fin de progresar en esa integración.

### **2.3. DEL PACTO ABC DEL BARÓN DEL RIO BRANCO A LA OPERACIÓN PANAMERICANA**

A principios del siglo XX hubo un nuevo intento de acercamiento entre las tres principales repúblicas del cono sur: Argentina, Brasil y Chile. El pacto ABC, propuesto por el brasileño Canciller Barón del Rio Branco, tenía como objetivo el mantenimiento de la paz y del orden en el hemisferio mediante una alianza militar. La propuesta todavía no contemplaba asuntos económicos o comerciales, pues los cancilleres de la región conocían bien los límites de la solidaridad sudamericana. Como las demás propuestas de integración del XX, el Pacto ABC ya nacía caduco. El momento era de desconfianza recíproca, rivalidad naval, acuerdos secretos, rearmamento y falta de integración física entre los pueblos. El pacto, para algunos países de la región, era visto como una especie de Entente del Sur, provocando rechazo o descontento por parte de estos países. Las negociaciones del Pacto ABC, entre los años 1907 y 1909, no pasaron de conversaciones preliminares, siendo aplazadas hasta un momento de mayor convergencia política.

El año 1923 representó el colapso de la concertación hemisférica. La Conferencia Panamericana de Santiago del mismo año fue una muestra de la crisis en el orden internacional, de la que no era ajena la realidad sudamericana. El diálogo entre los países del “ABC” daba lugar, cada vez más, a asimetrías y desconfianzas. En 1928, también con ocasión de la Conferencia Panamericana, en La Habana, quedó claro el enfriamiento de la solidaridad hemisférica con la división entre Estados Unidos y América Latina. Desde la década de 1920 hasta la Segunda Guerra Mundial los países sudamericanos actuaron como un péndulo acercándose, en algunos momentos, a Estados Unidos, y, en otros, revisando el regionalismo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y más específicamente con la Carta de Naciones Unidas, la cooperación y el regionalismo ganaron nuevo aliento. En 1947 se crea el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y en 1948 la OEA (Organización de los Estados Americanos), dando un nuevo empuje a la institucionalización de la integración hemisférica. Sin embargo, entre los países de América Latina y Estados Unidos había un gran distanciamiento pues, por un lado, EE.UU requería cooperación militar y, por otro lado, América Latina quería recibir la ayuda económica a semejanza del Plan Marshall en Europa.

El descontento unió, una vez más, a los países latinoamericanos entre los años 1955 y 1960 en una misma causa: defender el fin de la pobreza y del subdesarrollo en América Latina como forma de prevenir las inestabilidades que llevasen a gobiernos no democráticos o comunistas. El mayor logro de este esfuerzo conjunto fue la creación, en 1960, de la OPA (Operación Panamericana) y, principalmente, la creación del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), aceptado mayoritariamente por los países de la OEA.

## 2.4. EL COMIENZO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Aún en el ámbito de cooperación económica, en 1960, se crea también la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), conocida como Tratado de Montevideo formada primeramente por Brasil, Argentina, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La ALALC fue la primera propuesta de integración económica latinoamericana. La Asociación tenía como objetivo desarrollar el comercio, desarrollar sus economías, incrementar la producción e incentivar la sustitución de importaciones de países no miembros.

Veinte años después, la ALALC sería sustituida por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) por cuestiones prácticas. Por una parte, el Pacto Andino surgió como una contrapropuesta subregional que busca una integración de países con economías similares compuesto por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Por otro lado, la crisis del Petróleo de 1973 amplió las dificultades de una mayor cooperación económica. Los principales problemas de la ALALC derivaron de su rigidez política, plazos poco realistas, la falta de coordinación económica y la ausencia de mecanismos que permitiesen otras formas de negociación. Una vez más, nacía obsoleto el proceso de integración.

Las propuestas de integración en Latinoamérica siempre se detuvieron en la unidad nacional, tomando como inspiración el Zollverein alemán, donde la integración regional empezaría por una unión aduanera. Una pregunta clave para entender el proceso de integración latinoamericano y, posteriormente, la formación del Mercosur, es entender precisamente por qué nacen obsoletas las instituciones de integración en Sudamérica. Puede pensarse en dos razones significativas. En primer lugar, la ausencia de gobiernos democráticos, casi hasta finales de la década de 1980, seguramente dificultó el diálogo entre los países. En segundo lugar, es difícil imaginar un organismo de integración en Sudamérica donde los países que ejercen mayor liderazgo empeñen el esfuerzo y la voluntad política necesarios para hacer efectiva la integración. Con estos dos elementos ya es posible imaginar cual fue el momento propicio para poner en marcha el regionalismo sudamericano: cuando Argentina y Brasil, ya con gobiernos democráticos, superasen la desconfianza y sus rencillas históricas.

## **2.5. ARGENTINA Y BRASIL SE APROXIMAN: NUEVO PASO HACIA LA INTEGRACIÓN REGIONAL**

### **2.5.1. De Uruguiana al Tratado de Asunción**

El encuentro entre los presidentes Sarney y Afonsín, en la ciudad de Uruguiana, en 1985, es conocido como el marco en que las conversaciones, tras superar las desconfianzas históricas, finalmente fecundan. El “espíritu de Uruguiana” fue traducido como gran avance en la integración regional y el entendimiento que eran precisos para la futura creación del Mercosur.

Resultaría difícil pensar en una integración sudamericana sin ese acercamiento entre Argentina y Brasil, como sería difícil pensar en una integración plena de Europa sin Adenauer y De Gaulle en su momento. La rivalidad daba lugar a un entendimiento único en la historia de los dos países. El apoyo, aunque no explícito, a la causa Argentina en la Guerra de las Malvinas propiciaría también unas futuras relaciones amistosas largas y duraderas. Con los problemas diplomáticos entre Argentina e Inglaterra, Brasil fue invitado a apoyar los intereses argentinos en Londres, prueba clara de esa creciente relación de confianza.

El Mercosur fue, por tanto, y en cierto modo, un producto de la democracia. Cabe resaltar que el modelo europeo de integración sirvió de orientación para el sudamericano. El precedente de la Unión Europea alimentó las esperanzas de integración en el hemisferio sur, sin olvidar las diferencias económicas, geográficas, históricas y sociales. Los países europeos tenían muy reciente la segunda guerra mundial y tuvieron también en la post-guerra un enemigo común, la Unión Soviética, funcionando ambos como propulsores de la integración.

En el caso sudamericano, y más específicamente la creación del Mercosur, no existía la memoria de una guerra, la amenaza de un adversario, no contaba con el apoyo de EEUU y, finalmente, faltaba la experiencia para una concertación real, que abarcara no solamente asuntos comerciales, sino también los sociales y políticos.

El bilateralismo dinámico proporcionó las bases necesarias para un regionalismo eficaz. El mayor miedo era crear un organismo intergubernamental con sede pero desprovisto de eficacia, como ocurrió en el caso del Pacto Andino, con una sede altamente representativa en Lima pero poco funcional. Mercosur se crea sin sede, sin teléfono y sin una dirección, pero pronto se transformaría en el organismo de integración más importante de Sudamérica. Argentina y Brasil sumaron a Paraguay y Uruguay al proyecto, también como países fundadores con fuertes vínculos históricos, culturales y geográficos. Chile se mostró reticente a la idea, dado que su política comercial era ya más abierta y flexible que los demás países propulsores del Mercado Común del Sur.

En 1990, se firma el Acta de Buenos Aires entre Brasil y Argentina, reafirmando la integración económica entre los dos países. Finalmente, en 1991, se firma



el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, creando el Mercado Común del Sur (Mercosur). El proceso de integración intra-bloque fue acelerado, visto por algunos como un éxito y por otros como un error que degeneró en algunos de los problemas que enfrentan hoy a los países miembros. Con una vertiente fuertemente comercial, luego el Mercado Común del Sur alcanzó otros terrenos como el político y social. En 2012, cuando se completa el proceso de adhesión de Venezuela, Mercosur supone cerca del 72% del territorio, el 70% de la población y el 77% del PIB de Sudamérica. Brasil hoy en día representa a su vez en la actualidad el 70% del PIB del Mercosur y casi el 71% de su población, lo que da una idea del peso del gigante sudamericano dentro del bloque<sup>1</sup>.

A la diferencia de otros organismos de integración, como la Unión Europea, el Mercado Común del Sur continuó por muchas décadas sin la ampliación esperada. Mientras la UE pasaría de los 6 a los 9 y así sucesivamente hasta llegar a los 28, el Mercosur fue por mucho tiempo el Mercosur de los 4. La intención de tornar el Mercosur bioceánico resultó difícil en la práctica debido a las asimetrías en la región. Sin embargo, es condición sine qua non para que el organismo crezca y alcance la influencia necesaria para su proyección en el mercado mundial.

Actualmente, el organismo cuenta con una estructura institucional caracterizada como un verdadero proyecto de integración. El Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) y el Parlamento del Mercosur son dos ejemplos de la vocación integracionista del bloque. Su estructura será analizada más adelante.

### **2.5.2. Mercosur y su proceso de consolidación**

Además de los países miembros, son Estados asociados Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Guyana y Surinam. El Mercosur, en su totalidad, equivaldría a la quinta economía mundial, siendo el principal receptor de inversiones extranjeras directas de la región. El intercambio comercial intra-bloque se ha multiplicado por 12 desde su creación.

El Protocolo de Ouro Preto, de 1994, es otro elemento fundamental para el funcionamiento del bloque, pues definió la estructura institucional del Mercosur otorgándole personalidad jurídica. Asimismo, el Protocolo establece las atribuciones y define el sistema de toma de decisiones de sus principales órganos.

El Mercosur se define en la práctica como una unión aduanera en proceso de consolidación. Presenta matices de un mercado común, como la eliminación de barreras a circulación de factores de producción, y con la adopción de una política arancelaria común hacia terceros Estados por medio de la tarifa externa común (TEC).

Actualmente, el Mercosur no se limita a su dimensión económico-comercial, pero también abarca otros asuntos de importancia capital para la región como

---

<sup>1</sup> Fuente: Banco Mundial.

infraestructuras, telecomunicaciones, ciencia, tecnología, educación, agricultura, medio ambiente, cooperación fronteriza, políticas de igualdad de género y la promoción de los derechos humanos y la democracia.

## **2.6. FUTURO DEL MERCOSUR**

### **2.6.1. Introducción**

Hablar del futuro del Mercosur despierta, sin duda alguna, un gran número de cuestiones a su alrededor que parecen no tener una resolución concreta. Son muchos los elementos que hasta la fecha han limitado el potencial que ofrecía para impulsar la prosperidad de los integrantes del Mercosur; y parece ser que, pese a los esfuerzos —o no tan esfuerzos— de sus integrantes, las trabas no se han superado del todo, encontrándose la alianza en un momento de estancamiento de varios años que requiere de decisiones claras sobre qué rumbo tomar para la mejora de la que hasta el momento es una de las instituciones supranacionales de carácter económico más importantes a nivel mundial, con un PIB de 4,6 billones de dólares (lo que situaría al Mercosur como 5.<sup>a</sup> potencia económica), el 82,3% del PIB total de toda Sudamérica.<sup>2</sup>

La “amenaza” de la Alianza del Pacífico como principal competidor o -aún más relevante-, la revivida negociación por un tratado de libre comercio con la Unión Europea son factores que requieren de la atención urgente del Mercosur, pero sin duda alguna son las cuestiones internas de la propia organización el gran obstáculo para que Mercosur avance y los ideales del Tratado de Asunción tomen un rumbo más realista en pos de una más que necesaria salida del proceso de estancamiento vivido en los últimos años.

### **2.6.2. Problemas estructurales del Mercosur**

Con la firma del Tratado de Asunción en 1991, se ponía en marcha uno de los acuerdos más importantes entre Estados latinoamericanos, enfocado principalmente en un programa de liberalización comercial y creación de una zona de libre comercio pero con el objetivo de avanzar hacia una unión aduanera y la armonización de políticas macroeconómicas.

Pese a lo ambicioso del acuerdo, en la práctica Mercosur ha demostrado que la unión económica muestra signos importantes de debilidad, con un marcado carácter estructural.

Entre los más decisivos, destacan principalmente las posturas arcaicas con respecto a la integración y la priorización de las políticas internas de cada Estado miembro, como consecuencia de las dificultades para consensuar medidas de beneficio común.

---

<sup>2</sup> World Economic Outlook Database. 2014

Resulta curioso el ver como los países integrantes del bloque parecen tener objetivos muy diferentes que nada o poco tienen que ver con la idea original que impulsó el Tratado.

Por un lado, Uruguay y Paraguay —suspendida temporalmente pero sin penalización económica alguna del Mercosur en el año 2012 debido a la crisis política sufrida en el país— trataban de obtener el “permiso” para concretar acuerdos de libre comercio con Estados que no forman parte del bloque, mientras que Venezuela —con grandes debilidades comerciales y en una grave crisis económica y política— logró ingresar gracias a la suspensión de Paraguay y con poco que aportar al bloque salvo sus importantes reservas de petróleo. La realidad es que su gobierno nunca vio la entrada como una verdadera oportunidad comercial para su reinsertión económica en la región, sino que Mercosur, y sobre todo Brasil, representaba más bien un respaldo político ante posibles amenazas de terceros estados.

Por su parte, Brasil, posiblemente el gran beneficiario del bloque, ha perseguido sus propios intereses económicos en todo momento, manifestándose esto por ejemplo con la entrada de Venezuela, que pese a la negativa de los otros miembros ingresó gracias a la presión de Brasil, imponiéndole, eso sí, ciertas condiciones a fin de garantizar su posición, alejadas de las de los otros miembros. Finalmente el Gobierno argentino se encuentra atrapado en un proceso económico que aspira a revertir sus problemas recientes que, entre otras cosas, han provocado una disminución de su comercio exterior con los países del bloque.

Es sin duda un escenario poco esperanzador para el futuro del Mercosur, unido todo ello al cambio de rumbo de Brasil, dejando atrás la idea de realizar acuerdos comerciales solamente si se efectúan conjuntamente con los otros cuatro socios, buscando el cierre de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, tal y como lo llevan pretendiendo con anterioridad sus socios Paraguay y Uruguay. Es decir, parece que hubiera una creciente tendencia a la hora de ignorar las normas y espíritu del Tratado y el principio de supranacionalidad que debería inspirar la organización.

Además de lo perjudicial de este hecho para el futuro del Mercosur, la idea de incorporar nuevos miembros (Bolivia) no tendría tanto sentido cuando no hay realmente un interés común sólido y bien definido, pudiendo estas incorporaciones únicamente exacerbar sus propias contradicciones internas.

El elemento más alentador frente a esta serie de factores negativos vendría de la mano de las diferentes reuniones y negociaciones llevadas a cabo por los miembros del bloque demostrando aun así interés por su futuro y por preservar las relaciones comunes que les unen. En la pasada Cumbre de Asunción se debatió sobre las barreras que restringen el comercio dentro del bloque que, como se ha comentado con anterioridad parece ser el principal foco de discordia; la necesidad de flexibi-

lizar las normas internas del bloque para permitir a los socios acuerdos bilaterales con países de fuera de la región, que viene siendo un reclamo desde hace años; y principalmente sobre las posibilidades de firmar acuerdos con la Unión Europea, la Alianza del Pacífico, y otros países como Rusia, Japón, Canadá e India.

Lo que sí que parece que es claro es que, en la época de la globalización, no pueden priorizarse posiciones de política interna frente las oportunidades que ofrece la opción de actuar conjuntamente dentro del marco de una unión aduanera, intensificando el comercio regional y la integración en la mayor medida posible.

### **2.6.3. La presencia del bloque Alianza Pacífico**

Fundado hace apenas cuatro años, el bloque Alianza Pacífico (AP) conformado por Chile, México, Perú y Colombia fue concebido con orientaciones claras al libre comercio y con una estructura institucional democrática sólida, con mercados dinámicos y bien integrados en este mundo global y con un marco institucional favorable a la inversión.

El éxito y dinamismo del bloque, revitalizando el comercio intra-regional y sus exportaciones e importaciones con gran éxito, contrastan con la evidente fase de aletargamiento en la que el Mercosur lleva estancada más de una década.

El arancel promedio en AP se sitúa en torno al 6%, en tanto el del Mercosur lo dobla, situándose en el 11%. AP mantiene tratados de libre comercio con más de ochenta países; más de veinte países se han constituido en sus observadores -incluyéndose Paraguay y Uruguay-, mientras que Costa Rica, Guatemala y Panamá están gestionando su inclusión como países miembros de la AP. Pese a ser socios comerciales, el Mercosur carece de acuerdos comerciales con China y aún menos con Estados Unidos, mientras las negociaciones con la Unión Europea están estancadas<sup>3</sup>.

La comparativa toma cada vez más relevancia entre sendos bloques pero, ¿por qué la contraposición entre estos dos modelos adquiere tal importancia? Por un factor determinante que sería el vínculo Asia-Pacífico. En palabras de Ignacio Bartesaghi, Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de Uruguay, el dinamismo de los acuerdos comerciales de Alianza Pacífico con el mundo habría impuesto una presión adicional a las agendas externas al bloque del Mercosur. China es sin duda un motor económico mundial, con un 18% de la población mundial y una cada vez mayor clase media creciente. Las posibilidades de comercio que ofrece el gigante asiático serían enormemente considerables para Sudamérica y Alianza Pacífico habría sabido como orientar sus políticas de comercio exterior en este campo<sup>4</sup>.

<sup>3,4</sup> Schmidt, Hebe. *La Alianza del Pacífico, una nueva amenaza en el futuro del Mercosur*.

En definitiva, Alianza Pacífico representa sin duda un factor muy a tener en cuenta para el Mercosur, principalmente por sus buenos resultados hasta el momento, y por representar para el resto de países sudamericanos un vehículo mucho más activo y prometedor que el Mercosur. Por ello, y aun teniendo acuerdos de libre comercio con Colombia, Perú y Chile, será enormemente conveniente la puesta en común de un escenario de trabajo conjunto de sendos bloques, puesto que sin duda alguna Alianza Pacífico representaría una garantía de progreso y estabilidad al futuro del Mercosur.

### **3. LA PROTECCIÓN DE INVERSIONES EN MERCOSUR**

#### **3.1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ACUERDOS Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)**

Hasta finales de los años setenta, las políticas prevalentes en relación a esta materia eran más bien restrictivas, incluidas las de los países latinoamericanos. Con frecuencia muchos sectores estratégicos estaban vetados a la inversión extranjera y, si se permitía, era con muchas restricciones y con claros objetivos de promoción de las economías locales.

Desde los ochenta y, con más intensidad desde los noventa, la desregulación y liberalización se imponen, tendencia apoyada por, entre otros, organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). El tratamiento de la inversión extranjera comenzó también a ser una parte importante de los tratados internacionales, produciendo una pluralidad de normas e instrumentos de regulación. Esa tendencia desreguladora ha continuado hasta la actualidad, ya que en 2015 aproximadamente el 85% de los nuevos acuerdos en materia inversora tienen un carácter liberalizador<sup>5</sup>.

A pesar de todos los esfuerzos, la realidad es que no existe aún un acuerdo general multilateral sobre este tema. Algunos proyectos puestos en marcha en el marco de organizaciones como la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la propia OMC para suscribir acuerdos en esta área fueron aparcados o diferidos. Naciones Unidas, a través de su Organismo especializado, ha intentado también establecer unas guías para la celebración de IIAs (siglas de *International Investment Agreements*) que han sido utilizados hasta la fecha por aproximadamente cien países para la revisión de sus acuerdos en vigor y por 60 para la celebración de nuevos acuerdos.

---

<sup>5</sup> UNCTAD (2016).

Aunque no exista un acuerdo general, en el ámbito de la OMC la inversión extranjera directa (IED) es objeto de diversos tratamientos parciales:

- el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMs, siglas de *Trade-Related Investment Measures*) que limita restricciones en materia de inversiones que sean incompatibles con su propia normativa facilitadora del comercio.
- el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, siglas de *General Agreement de Trade in Services*) que regula precisamente las inversiones en el sector servicios.
- Grupo de Trabajo que se formó con la función de analizar el vínculo entre comercio e inversiones. Sin embargo, esta cuestión, como muchas otras relacionadas con las inversiones (transparencia en la contratación pública, políticas de competencia, ente otras), fue eliminada de las negociaciones de Doha en 2004.

Dada la falta de un gran acuerdo multilateral, la mayoría de las negociaciones internacionales relacionadas con inversiones se ha producido a nivel regional o bilateral, mediante diversos tipos de IIAs. Según la UNCTAD (2016), en la actualidad existen más de 3.300 IIAs, incluyendo tratados específicos y acuerdos comerciales regionales que contienen disposiciones en materia de inversiones. A pesar de la reducción en su número respecto al año anterior, algunos de los nuevos acuerdos abarcan países y regiones con un importante peso económico. Muchos de estos tratados regionales respetan los tratados bilaterales en vigor, lo que conlleva necesariamente un incremento de la complejidad en el marco regulatorio.

Durante los últimos años adquirieron gran importancia los APPRI, o acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones. Suscritos normalmente entre países en desarrollo y países desarrollados, tienen como fin promover la IED en los primeros, garantizando un marco regulatorio estable para el inversor. Sin un marco regulatorio estable en países en desarrollo, difícilmente se puede atraer inversión extranjera.

Dentro de las economías desarrolladas, Europa es el continente más prolífico en lo que a APPRI se refiere, con más de 1.400 acuerdos firmados antes del Tratado de Lisboa<sup>6</sup>, la mitad de los existentes, frente a los apenas 50 firmados por EEUU<sup>7</sup>, aunque debe tenerse en cuenta que esa cifra incluye todos los firmados por los países individuales miembros de la UE.

Estos acuerdos establecen estándares para regular el tratamiento de las inversiones en los países receptores y, si bien son firmados entre Estados, los APPRI

---

<sup>6</sup> A partir del Tratado de Lisboa la UE asumió la competencia “plena y exclusiva” en esta materia.

<sup>7</sup> Gonzalo Escribano (Julio 2014)

garantizan a los inversores particulares o compañías privadas el derecho a iniciar procedimientos contra los países donde las inversiones se radican.

La protección que otorgan los APPRIIs a los inversores tiene tres vertientes:

- El tratamiento justo y equitativo;
- Los derechos de propiedad; y
- La obligación de permitir el libre movimiento de capitales y beneficios.

Un elemento clave de los APPRIIs es la obligación de los Estados de compensar por expropiaciones y la facultad de los inversores de reclamar ante tribunales internacionales (normalmente el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones del Banco Mundial, CIADI) por controversias derivadas del incumplimiento por parte del Estado del país donde se realizó la inversión.

Ello suele proporcionar una posición de ventaja a los inversores extranjeros respecto a los locales que solo cuentan con el recurso a los tribunales domésticos.

La cláusula de nación más favorecida (NMF) tiene especial importancia en los APPRIIs, ya que permite a los inversores de un país beneficiarse de las concesiones otorgadas por el país a inversores de otros países.

Asimismo, diferentes acuerdos regionales de los últimos años incluyen disposiciones sobre tratamiento de las inversiones extranjeras análogos a las de los APPRIIs. Tal es el caso de tratados de libre comercio (FTA, siglas de *Free Trade Agreement*) y acuerdos similares suscritos por algunos países de la OCDE, entre sí y con países en desarrollo y emergentes.

Ya se hizo referencia antes a la desaceleración en la celebración de nuevos IIAs, aunque debe también reconocerse la dimensión de algunos de los firmados. Detrás de esta caída están las críticas que se plantean tanto desde países desarrollados como de países en desarrollo. Los primeros critican la falta de ejecutividad de los fallos arbitrales en las jurisdicciones locales y los segundos aluden a su falta de transparencia, la parcialidad de los árbitros, su alto coste y la lentitud del proceso.

En tal sentido, debe encontrarse alguna vía de solución concertada y reglas consistentes y aceptables para todos. Deben evitarse reacciones extremas como denunciar los acuerdos o renunciar al CIADI.

Es que, además de los inconvenientes citados, se ha cuestionado la efectividad de los IIAs, ya que no siempre consiguen captar las inversiones deseadas para los países signatarios. Los acuerdos pueden ser una condición necesaria pero en ningún caso suficiente ya que para captar inversión extranjera debe también ofrecerse estabilidad política, económica, social y regulatoria, la disponibilidad de factores de producción a costes competitivos y otros incentivos generales y es-



pecíficos. Más adelante analizaremos con detalle estos elementos en el contexto del Mercosur y veremos como en ocasiones la inestabilidad política y económica ha tenido una incidencia directa en la inversión extranjera.

Inversamente, algunos de los principales receptores de IED en el mundo no cuentan con IIAs en vigor.

Así, muchos de los IIAs recientes contemplan también aspectos como el intercambio de información, la identificación de oportunidades de inversión, mecanismos para promover la inversión y la cooperación simplificar la burocracia.

### **3.2. PROBLEMAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE INVERSIONES**

La regulación de la IED vigente en la actualidad, tanto a nivel bilateral, regional como multilateral, plantea importantes problemas:

1. Al igual que ocurre con el comercio, en la regulación internacional sobre inversiones también existen muchas normas e instrumentos regulatorios que producen solapamientos, vacíos regulatorios e inconsistencias entre ellos.
2. Un cierto desequilibrio entre Estados e inversores, a favor de estos últimos, sobre todo si estos actúan bajo el paraguas de grandes potencias.
3. La complejidad cada vez mayor de las compañías multinacionales y la dificultad para determinar su verdadera nacionalidad plantea también problemas sobre la aplicabilidad de las distintas normas.
4. Los crecientes quebraderos de cabeza que para los estados plantean ciertos problemas derivados de la globalización como la inestabilidad financiera, defensa y seguridad nacional o el cambio climático, entre otros, que han favorecido un mayor intervencionismo estatal.

En términos generales, y como es hasta cierto punto lógico, los gobiernos buscan canalizar la inversión hacia sectores estratégicos, garantizando la coherencia de la política de inversiones con su propio desarrollo y otras regulaciones (comercial, financiera, etc.) y así maximizar los efectos positivos y minimizar los impactos negativos de la inversión extranjera, fortaleciendo las instituciones responsables de la aplicación de estas políticas. Por ejemplo, algunos países como Australia y Canadá comenzaron a negociar IIAs que ofrezcan un mayor equilibrio entre protección de inversiones y la posibilidad de conservar un mayor margen político en áreas como salud, seguridad o protección del medio ambiente.

La UNCTAD, en su nuevo “Marco de Políticas de Inversiones para el Desarrollo Sostenible” sugiere —entre otras cuestiones— fortalecer el desarrollo de los IIAs y un mayor equilibrio entre inversores y Estados. El organismo cuenta

con mecanismos orientados a mejorar la involucración de los países en desarrollo en la definición de normativa internacional y asegurar que sus intereses sean tenidos en cuenta.

Entre los instrumentos más relevantes cabe mencionar el asesoramiento técnico en la negociación de IIAs y acuerdos sobre doble imposición, la formación de negociadores, favorecimiento del diálogo con el sector privado, la universidad y la sociedad civil en general, etc.

Las tendencias recientes muestran que varios países buscan alcanzar los objetivos previamente mencionados actuando directamente sobre los IIAs. En unos casos se reinterpretan los IIAs, en otros se pretende revisarlos, modificando o eliminando algunas previsiones pero sin alterar sus principios básicos, en otros se prefiere renegociar un acuerdo nuevo y en otros simplemente denunciar el acuerdo o tratado.

En un contexto de incremento de las disputas planteadas ante el CIADI (en 2015 se iniciaron 70 nuevas demandas, la mayor cantidad de casos planteados en un año<sup>8</sup>), buena parte de las críticas a estos acuerdos se basa en el mecanismo de solución de controversias, que permite a los inversores demandar a los Estados ante los tribunales internacionales.

En particular, se discute (i) la legitimidad de sus jueces para decidir sobre las controversias y actos de Estados; (ii) la transparencia del sistema; (iii) la imposibilidad de corregir eventuales decisiones erróneas por parte de los tribunales; (iv) la imparcialidad e independencia de los árbitros; y (v) los elevados costos del proceso, tanto para los inversores (especialmente PYMEs) como para los Estados.

En cuanto a la imparcialidad de los árbitros, las dudas no son nuevas ni exclusivas del CIADI. Una de las principales críticas se refiere a la asimetría entre la distribución geográfica de las demandas y la nacionalidad de los árbitros. De hecho, Europa Occidental, y en menor medida América del Norte, son los principales orígenes de los árbitros.

Como posibles soluciones a estas cuestiones se pueden citar: creación de sistemas alternativos de solución de controversias, mayor participación de las partes en la interpretación del acuerdo, mayor transparencia del CIADI, control del acceso de los inversores al CIADI, el agotamiento previo de instancias jurídicas locales, la introducción de mecanismos de apelación y la creación de una corte internacional para la resolución de controversias sobre inversiones.

Como consecuencia de las fuertes críticas al CIADI y las demandas enfrentadas, algunos países —entre ellos, Venezuela, país del Mercosur— han optado por retirarse del organismo.

---

<sup>8</sup> UNCTAD (2016).

Asimismo, en la actualidad se encuentra en estudio la creación de un Centro Alternativo de Arbitraje y Mediación en el ámbito de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), así como el diseño de un marco jurídico en el cual no solo existan obligaciones para los Estados, sino también para los inversores.

### 3.3. EL CASO DEL MERCOSUR

Como muchos otros países, los países del Mercosur adoptaron posturas restrictivas con relación a la IED hasta los años ochenta. Fue, como en muchos otros lugares, a partir de los noventa cuando se liberaliza la IED, por mecanismos varios incluidos varios IIAs. Así, el Mercosur, y en especial los dos grandes, Argentina y Brasil, fueron durante los noventa grandes receptores de inversión extranjera. Durante los años 1984-1989 los Estados parte (que entonces eran 4 ya que aún no se había unido Venezuela) suponían aproximadamente un 1,4% de los flujos totales de IED, pero esa cifra ascendió a un 6% aproximadamente entre 1997 y 1999. Es decir, pasaron a ser actores mucho más implicados en los flujos inversores internacionales. La evolución posterior de la inversión extranjera y su situación actual se analizan con mayor detalle más adelante.

Debe matizarse que, aunque la actitud fue más abierta respecto a décadas anteriores, quedó siempre lejos del grado de apertura de las economías asiáticas y, respecto a éstas, las economías latinoamericanas fueron, en general, mucho más proteccionistas.

La integración regional y, como pretende Mercosur, un mercado único deben contemplar la libre circulación de factores de producción y de capitales (así se contempla en el artículo 1 del Tratado de Asunción de 1991). Para ello, la regulación sobre promoción y protección de las inversiones debe contemplar tanto la inversión de países del bloque como aquella de terceros estados.

Sin embargo, los estados del Mercosur no tenían firmado APPRIs (Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones) entre ellos a pesar de tenerlos firmados con otras naciones. Ante tal vacío en un asunto tan relevante, se celebraron dos protocolos:

- Colonia (Decisión CMC N° 11/93), que regulaba las inversiones intrazona (es decir, provenientes de países miembros del Mercosur).
- Buenos Aires (Decisión CMC N° 11/94), que regulaba las inversiones extrazona (es decir, provenientes de países no miembros del Mercosur).

Sin embargo, ninguno de estos protocolos se encuentra en vigor. Por ello, sigue aún pendiente alcanzar un grado importante de armonización regulatoria en una materia como ésta dentro del Mercosur.

El Protocolo de Colonia de 1993, sobre la promoción y protección recíproca de inversiones, tenía como objetivos intensificar la cooperación económica, acelerar el proceso de integración, estimular la actividad económica y promover el desarrollo en los países miembros.

Para ello, y como cualquier otro acuerdo de estas características preveía, tanto para inversión directa como de cartera, y tanto para personas físicas o jurídicas:

- a) el derecho a un tratamiento justo y equitativo;
- b) el derecho a recibir una compensación en caso de expropiación;
- c) el derecho a recibir el mismo tratamiento que los inversores locales;
- d) el derecho al libre movimiento de capitales;
- e) cláusula de la nación más favorecida, es decir, el derecho a recibir el mismo tratamiento que el país que goce de un tratamiento más favorable; y
- f) mecanismo de solución de controversias mediante el cual los inversores pueden demandar a los Estados miembros ante tribunales internacionales.

El Protocolo de Buenos Aires tenía fines similares pero en este caso era aplicable a la inversión proveniente de países no miembros del Mercosur.

Uno de los grandes obstáculos para la adopción de los Protocolos fue el mecanismo de solución de controversias, que facultaba para recurrir a tribunales internacionales. Esta facultad permite a un inversor extranjero evitar la jurisdicción local y someter la controversia ante un tribunal arbitral internacional. Este proceso lógicamente discrimina a los inversores locales que no cuentan con dicho beneficio, problema que como ya se vio no es exclusivo del Mercosur.

Quizás en el momento en el cual se negociaron dichos Protocolos este problema era aún incipiente, pero en la actualidad es muy común su inclusión en acuerdos de similar naturaleza y, al tiempo que la IED y las inversiones intrarregionales se han intensificado, este asunto adquiere un renovado interés.

Otro de los problemas que planteaban los Protocolos de Colonia y Buenos Aires fue que, si bien su fin principal era la protección y promoción de inversiones, apenas se incluían estipulaciones sobre incentivos que podían aplicar a los países del bloque y aún menos aspectos relacionados con el impacto en la estructura productiva regional o consideraciones más generales sobre su desarrollo económico o la sostenibilidad del mismo.

En este contexto, en 2010 se establecieron las “Directrices para la Celebración de un Acuerdo de Inversiones en el Mercosur” (Decisión CMC N° 30/10) que deberían aplicarse a la IED en bienes e incluir disposiciones sobre:

- a) trato nacional, transparencia, reglamentación y personal clave;
- b) disposiciones sobre expropiación;
- c) las condiciones para el libre movimiento de capitales; y
- d) resolución de controversias Estado-Estado, con base en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias de 2002.

Este documento también contemplaba la derogación de los protocolos de Colonia y Buenos Aires.

En base a este acuerdo, en 2012 Brasil formuló una nueva propuesta que, además de contemplar estos elementos, incorporó también el derecho de cada Estado a establecer directrices en materias de políticas públicas, la cláusula de nación más favorecida, ciertas directrices en materia de responsabilidad social de las empresas y la necesidad de tener en cuenta el desarrollo local. También se buscaba potenciar el diálogo a nivel regional y promover acciones conjuntas en materia de promoción y facilitación de inversiones.

En paralelo, y aunque existe ya un Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, los países miembros del Mercosur participan en el ámbito de la Unasur en las negociaciones para crear un Centro de Mediación y Arbitraje de Inversiones, como respuesta a ese sentimiento de parcialidad respecto al CIADI en favor de los países más desarrollados, fundamentalmente Europa y Estados Unidos. Además de ello, esta nueva institución arbitral pretende:

- contemplar tres tipos de procedimientos: arbitraje, conciliación/mediación, y facilitación;
- agilizar y acortar los procedimientos y disminuir los costes;<sup>9</sup>
- priorizar los principios de eficiencia, eficacia, justicia, equilibrio, transparencia, ética, solvencia moral y evitar conflictos de interés<sup>10</sup>;
- priorizar la voluntad de las partes sobre los árbitros<sup>11</sup>;
- ser un sistema alternativo, es decir, que no afecte a la aplicación de los mecanismos de solución de controversias y otras disposiciones en materia de inversiones previstos en convenios internacionales de los que sea parte cualquiera de los Estados miembros de Unasur<sup>12</sup>.

La creación del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur<sup>13</sup>, una de las instituciones más importantes del Mercosur y cuyo fin es precisamente dirimir

---

<sup>9</sup> Según declaraciones de Marco Albuja, delegado de Ecuador en el Grupo de Trabajo de Expertos de Alto Nivel de la Unasur, a Iberoamérica Central de Noticias (Junio 2015).

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Más detalle sobre esta institución en el Anexo.

las controversias entre los países miembros y ejercer una labor consultativa en cuanto a la interpretación de las normas y derecho aplicable, no ofrece la seguridad jurídica deseable dada la ausencia de un sistema eficaz que garantice la efectiva ejecución de los laudos. Las medidas compensatorias que puede tomar el país favorecido por la sentencia no supone realmente una verdadera ejecución de la sentencia sino más bien “una ley del talión”<sup>14</sup>. Ello, además, limita el poder de coacción de los estados pequeños respecto a los más grandes. Además, este Tribunal, aunque puede dirimir tanto controversias entre Estados como de particulares, sean personas físicas o jurídicas, contra Estados, no se adapta a las necesidades de un inversor como una compañía transnacional, dada la especialidad de los asuntos a tratar y dada la necesidad de actuar a través de la autoridad nacional del Mercosur en el país. Es decir, un inversor extranjero no podría acudir directamente al Tribunal.

En ausencia de mecanismos coordinados, cada estado ha adoptado sus propias políticas en materia de inversiones extranjeras, que incluyeron la suscripción de APPRI entre otros Instrumentos.

Durante los años noventa Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela (miembro pleno del Mercosur desde 2012) pusieron en marcha numerosos APPRI, en tanto que Brasil suscribió varios acuerdos de este tipo, pero nunca entraron en vigor porque no fueron ratificados por el parlamento (ver *Tabla 1: APPRI suscritos por los países de Mercosur*).

**TABLA 1: APPRI SUSCRITOS POR LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

	Suscritos	En vigor
Argentina	56	53
Brasil	20	0
Paraguay	24	23
Uruguay	31	29
Venezuela	28	27

*Fuente: UNCTAD (24 de septiembre de 2016)*

Es destacable que hasta la fecha no existen APPRI entre los miembros fundadores del Mercosur, lo cual es lógico teniendo en cuenta la discriminación que supondría para los estados no firmantes pero no son menos destacables las lagunas que aún persisten en este materia entre los países miembros del Mercosur. Sí persisten los acuerdos bilaterales firmados por los fundadores con Venezuela, acuerdos todos ellos con anterioridad a la adhesión de Venezuela al bloque.

<sup>14</sup> Scotti, Luciana B. *Cumplimiento e implementación de los laudos en el Mercosur*. Noviembre 2013.

Merece también comentarse la presencia de los países del Mercosur en procedimientos iniciados ante el CIADI, que resumimos en la Tabla 2.

**TABLA 2: PROCEDIMIENTOS INICIADOS ANTE EL CIADI CONTRA PAÍSES DEL MERCOSUR Y POR NACIONALES DE PAÍSES DEL MERCOSUR COMO DEMANDANTES**

	<b>Demandado</b>	<b>Demandante</b>
Argentina	59	3
Brasil	0	0
Paraguay	3	0
Uruguay	2	0
Venezuela	40	1

*Fuente: UNCTAD (24 de septiembre de 2016)*

Argentina y Venezuela comparten el triste honor de encabezar este ranking (España es la tercera) con 59 y 40 demandas en su contra respectivamente<sup>15</sup>. Venezuela decidió en 2012 denunciar su convenio con el CIADI y no es ya por tanto país signatario del acuerdo. Paraguay y Uruguay han sido demandados en 3 y 2 ocasiones y Brasil no ha participado ni como demandado ni como nación del demandante. Ello es debido al hecho de que Brasil no ha firmado APPRI alguno que sirva como soporte jurídico para acudir a este tribunal. Por otro lado, debe destacarse que el hecho de ser demandado ante el CIADI no impide ser demandado ante otras autoridades internacionales competentes en la materia.

En lo que concierne a otras disposiciones y acuerdos en materia de inversión, los acuerdos regionales suscritos por Mercosur no establecen compromisos específicos sobre promoción y protección de inversiones, aspecto en el cual difieren enormemente de los firmados, por ejemplo, por otros países latinoamericanos con Estados Unidos (similares a los APPRIs) o la Unión Europea. En la negociación (aún lejos de materializarse) Mercosur-Unión Europea, sin embargo, sí se ha previsto la inclusión de un capítulo específico sobre inversiones.

### **3.4. EL FUTURO DE LA REGULACIÓN DE LA IED EN MERCOSUR**

Como resumen de lo anterior, puede decirse que en el Mercosur no existen instrumentos regionales vigentes de regulación ni de promoción de la IED, ya sea a nivel intrazona o respecto al resto del mundo. La propuesta de Brasil

<sup>15</sup> Debe señalarse que una parte significativa de los casos que afectan a Argentina responde a controversias surgidas por la quiebra institucional después de la salida de la convertibilidad.

mencionada en el apartado anterior tiene como objetivo avanzar en el capítulo de inversiones intrarregionales y suplir ese vacío que dejó la no adopción del Protocolo de Colonia.

En el contexto actual existen algunos elementos que podrían infundir cierto optimismo de cara a una revitalización de las políticas en esta materia a nivel intrazona y con el resto del mundo.

En primer lugar, la magnitud del fenómeno inversor internacional de los últimos años, y que se analizará en mayor detalle más adelante, en parte consecuencia del fenómeno de la globalización que se manifiesta con particular intensidad en el campo económico y la necesidad de los países del Mercosur de continuar incrementando sus niveles de inversión para lograr un proceso de crecimiento sostenido (con recursos domésticos limitados). Esta necesidad se ha visto agravada por la caída de precio de las *commodities* con efectos muy importantes en la actividad económica y balanzas de pagos de los países del bloque y por ello podría servir de acicate para el diseño de instrumentos comunes orientados a la atracción y regulación de IED.

Esto se encuentra relacionado, en parte, con la percepción de que la experiencia de los APPRI firmados por los países miembros de forma individual con terceros estados no ha sido satisfactoria, ya sea por la cantidad de demandas de las que fueron objeto o por los escasos beneficios en términos de la cantidad y calidad de IED. Por ello, la posibilidad de contar con un mecanismo regional aparecería como una alternativa para renegociar los acuerdos bilaterales vigentes, sobre todo para aquellos cuyos vencimientos estén próximos y teniendo en cuenta los posibles impactos en la imagen internacional del país y el clima de negocios del mismo.

Por su alcance limitado y por no afectar al fondo de los acuerdos, la reinterpretación y revisión de las provisiones de los APPRI son las alternativas que tienen un menor impacto negativo pero también ofrecen escasas posibilidades para lograr hacer frente a los inconvenientes identificados y podría dar lugar a futuras reclamaciones. La renegociación a partir de un acuerdo regional puede incorporar incentivos para la aceptación de las otras partes involucradas derivados, entre otros, del acceso a un mayor mercado.

En el otro extremo, la denuncia de la Convención del CIADI o la finalización unilateral de los acuerdos sí pueden deteriorar gravemente la imagen internacional del país.

Sea cual sea la decisión que se adopte respecto a los acuerdos en vigor, sería un error atribuir toda la culpa a esos acuerdos, revistan la forma que revistan. La inversión extranjera requiere, además de los citados acuerdos de inversiones, que el marco institucional y regulatorio garantice su adecuada aplicación y una estabilidad en el tiempo. Además, y para atraer la inversión extranjera, otros elementos tienen una particular relevancia: disponibilidad de factores de pro-



ducción, acceso a mano de obra cualificada, infraestructuras de calidad, acceso a financiación, etc. Por tanto, los países del Mercosur, de cara a atraer IED, deben hacer una revisión de su competitividad en una economía cada vez más globalizada. Ello será objeto de análisis más adelante.

En segundo lugar, la IED continúa ganando peso en las negociaciones internacionales, por lo cual aunque hasta el momento Mercosur no haya suscrito acuerdos con terceros en esta materia, casi seguro formará parte de la agenda externa en caso de que firme nuevos acuerdo (como en el caso de las negociaciones con la Unión Europea). Por tanto, retomar la discusión en el ámbito intrazona y avanzar hacia una posible política común podría servir como base para la negociación con terceros países.

En tercer lugar, la puesta en marcha de un acuerdo regional en materia de IED podría incrementar su atractivo por dos motivos. Por un lado, Brasil, que históricamente ha sido reacio a este tipo de acuerdos, hoy podría encontrarlos más atractivos ante la creciente internacionalización de las empresas brasileñas, tal como se desprende de la propuesta presentada en 2012.

Durante la última década se incrementaron significativamente las inversiones brasileñas en el exterior y el Mercosur fue uno de los destinos predilectos y en ocasiones sirvió como plataforma para una internacionalización posterior en otros países. El acuerdo regional permitiría a Brasil defender mejor los intereses de sus empresas en el exterior. La delicada situación económica y política actual de Brasil podría tal vez frenar ese impulso por parte del gigante regional y país más influyente del bloque.

Por otro lado, las iniciativas de integración productiva de los países del Mercosur durante los últimos años podrían motivar inversiones intrarregionales, por lo cual podría crecer el interés por contar con un instrumento regional ad-hoc. Esa integración productiva vertical se ha producido en sectores tan relevantes como petróleo y gas, automóvil, energía (solar y eólica), naval y aeronáutica; y horizontal en el desarrollo de algunos *clusters*.

Finalmente, la existencia de Acuerdos Regionales de nueva generación, como el establecido en el ámbito de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) u otros aún más ambiciosos como el TPP en el Pacífico o el aún pendiente TTIP entre EEUU y la Unión Europea abre el terreno para la negociación de un acuerdo similar en el ámbito del Mercosur.

Más allá de las motivaciones aquí reseñadas, alcanzar un acuerdo de este tipo encuentra las limitaciones propias de una región conformada por países con una historia, motivaciones y una visión diferentes respecto de la inversión extranjera directa. En efecto, de un lado aparecen países como Brasil —y en menor medida Uruguay— con un marco relativamente favorable para los inversores internacionales. En el extremo opuesto se sitúan Argentina o Venezuela, donde si bien la IED ocupa un lugar importante en la estructura productiva, con algunas

compañías transnacionales importantes, a lo largo de los últimos años han protagonizado episodios muy llamativos con empresas extranjeras, que incluyeron hasta expropiaciones, aún objeto de litigio. Por otro lado, conviene resaltar que mientras Argentina ha dado un giro importante a nivel político con un gobierno más proclive a proteger la IED, Brasil se halla inmersa en una crisis económica y política sin solución clara en el corto plazo y ello podría por supuesto afectar severamente a la IED y a los intentos de potenciar un acuerdo regional de inversiones.

La realidad es que las diferencias en Mercosur son profundas, trascienden lo económico y constituyen una debilidad estructural del bloque. Esas diferencias son claramente contradictorias con los principios que impulsaron la formación del bloque. Evidencias de esa debilidad fueron la suspensión de Paraguay y la consiguiente entrada de Venezuela, que buscaba, y encontró, el apoyo y protección de Brasil en un escenario internacional complejo para la república bolivariana.

Como consecuencia de ello, si bien un acuerdo regional de inversiones de nueva generación en el Mercosur aparece conveniente por todo lo visto, las visiones y perspectivas heterogéneas hacia el interior de la región pueden dificultar la consecución de tal acuerdo, como se analizó en mayor detalle en la sección donde se analizaba la historia reciente del Mercosur y sus perspectivas. La evolución futura tanto de Argentina como de Brasil, ambos viviendo profundos cambios políticos, podría tener una incidencia decisiva en este proceso. Pero, desde luego, Mercosur no puede continuar siendo un bloque regional pequeño, discriminatorio y plagado de discordia e incoherencias entre sus miembros. Su futuro como organización y mecanismo de integración depende de ello.



## 4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MERCOSUR

### 4.1. VALORACIÓN GLOBAL DEL MARCO INSTITUCIONAL

Aquí se pretende analizar, genéricamente, la calidad del marco institucional y regulatorio en lo concerniente a la inversión extranjera. Para ello, vamos a partir de dos fuentes:

- a. Índice de competitividad global (“Global Competitiveness Index”)<sup>16</sup>, elaborado por el World Economic Forum. Mide la competitividad de un país incorporando una enorme variedad de variables, como la calidad del entorno institucional y regulatorio, innovación, educación, sanidad, flexibilidad del mercado laboral o calidad del sistema financiero, entre otros muchísimos otros factores. 140 países son analizados por esta institución. Dado que el objeto primordial de este trabajo es analizar la calidad de la protección de inversiones vamos a centrarnos, dentro de este índice de competitividad, en cuatro indicadores concretos:
  - Índice de calidad de las instituciones, que mide la calidad de las instituciones, públicas y privadas. Entre los elementos considerados están la protección de la propiedad, la incidencia de la burocracia, la calidad del sistema judicial, la incidencia de la corrupción, la seguridad, la calidad del gobierno corporativo de las empresas y la calidad de los estándares contables, entre otros muchos factores. A su vez, y dentro de la calidad de las instituciones, se analizarán separadamente la protección de la propiedad privada, la eficiencia del sistema legal en la resolución de disputas y la eficacia del sistema legal contra decisiones arbitrarias de las administraciones públicas.
  - Índice de protección de la propiedad privada, según lo comentado al tratar el Índice de calidad de las instituciones.
  - Índice de eficiencia del sistema legal en la resolución de disputas, según lo comentado al tratar el índice de calidad de las instituciones.

---

<sup>16</sup> Índice para 2015-2016, e incluye a 140 países

- Índice de eficacia del sistema legal contra decisiones arbitrarias de las administraciones públicas, según lo comentado al tratar el índice de calidad de las instituciones.
- b. Índice de facilidad para los negocios (“Ease of Doing Business Index”), elaborado por el Banco Mundial<sup>17</sup> y que analiza a 189 países (140 en el caso del Índice del World Economic Forum como vimos anteriormente). Mide fundamentalmente la calidad del entorno regulatorio para la apertura y operación de negocios.

La *Tabla 3: Competitividad global e institucional de los países de Mercosur* resume las posiciones relativas de los países del Mercosur dentro del ranking global. Se incluyen también a Colombia, Perú y Ecuador, como países recientemente signatarios de acuerdos comerciales con la UE18 y relevantes dentro de la región, y a Chile como país de referencia en lo referente a seguridad jurídica y protección del inversor y como signatario también de un acuerdo de asociación con la UE.

**TABLA 3: COMPETITIVIDAD GLOBAL E INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES DEL MERCOSUR**

	Competitividad - World Economic Forum					Facil. negocios - Banco Mundial
	Instituciones					
	Dº Propiedad	Resol. Disputas	Arbitrariedad			
<b>Mercosur</b>						
Argentina	106	135	133	129	134	121
Brasil	75	121	89	124	106	116
Paraguay	118	131	115	135	122	100
Uruguay	73	30	32	51	35	92
Venezuela	132	140	140	140	140	186
<i>Media</i>	<i>101</i>	<i>111</i>	<i>102</i>	<i>116</i>	<i>107</i>	<i>123</i>
<b>Otros Latam</b>						
Chile	35	32	35	47	42	48
Colombia	61	114	83	106	100	54
Ecuador	76	105	93	109	139	50
Perú	69	116	104	130	118	117
<i>Media</i>	<i>60</i>	<i>92</i>	<i>79</i>	<i>98</i>	<i>100</i>	<i>67</i>

Fuente: World Economic Forum, Banco Mundial

Las posiciones globales de los países del Mercosur, y de los iberoamericanos en general, claramente señalan un amplio potencial de mejora. Salvo Uruguay, el resto de países del Mercosur ocupan posiciones en la parte baja de la tabla de World Economic Forum en todos los apartados analizados, claro reflejo de su debilidad institucional y de la débil protección otorgada al inversor, nacional

<sup>17</sup> Índice para 2015, e incluye a 189 países

<sup>18</sup> En el caso de Ecuador pendiente de ratificación

o extranjero. El caso de Venezuela es paradigmático, ocupando la última posición en todos los apartados relativos a calidad de sus instituciones, incluida la valoración global de las mismas. La debilidad institucional es compartida por el resto de países iberoamericanos analizados aquí, con otra excepción como es el caso de Chile, si bien países como Colombia, Perú y Ecuador, que ya han firmado acuerdos comerciales, muestran un mayor grado de convergencia con la UE (Ecuador algo por detrás de los dos primeros), al menos en cuanto a la facilidad para abrir y operar negocios (aspecto que mide el índice del Banco Mundial).

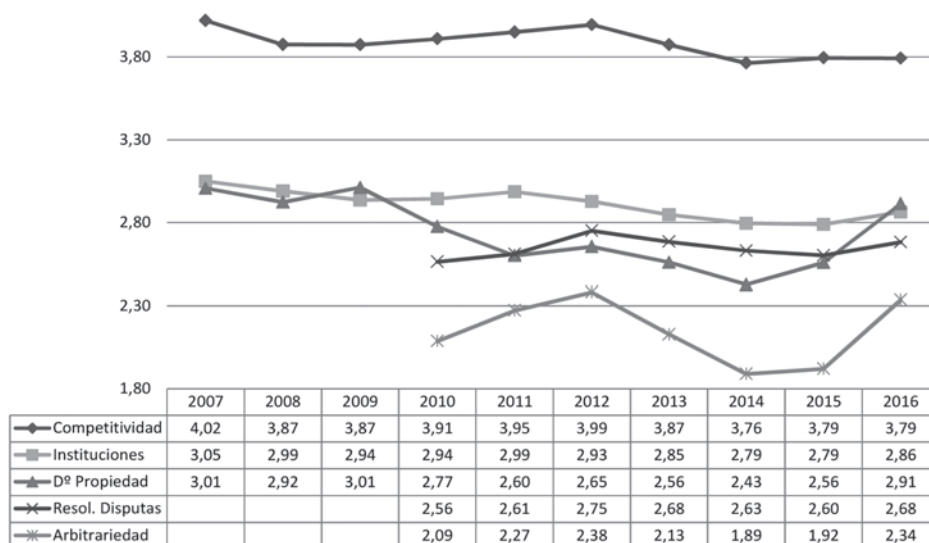
En las páginas que siguen se analizará la evolución de estas variables por país. Para analizar esta evolución usaremos solo los datos del World Economic Forum dado que los datos del Banco Mundial tan solo abarcan dos años y por tanto no es suficiente para un análisis temporal. Por otro lado, y debido al número variable de países analizados cada año, se ha optado por utilizar la escala del propio World Economic Forum que asigna un valor en una escala del 1 al 7.

## 4.2. VALORACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL POR PAÍSES

### 4.2.1. Argentina

La evolución reciente de la competitividad global de Argentina y sus elementos institucionales se resumen en la *Tabla 4: Evolución de la competitividad y sus factores institucionales (Argentina, 2007-2016)*:

**TABLA 4: EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES INSTITUCIONALES (ARGENTINA, 2007-2016)**



Fuente: World Economic Forum

El análisis de la tabla anterior arroja las siguientes conclusiones:

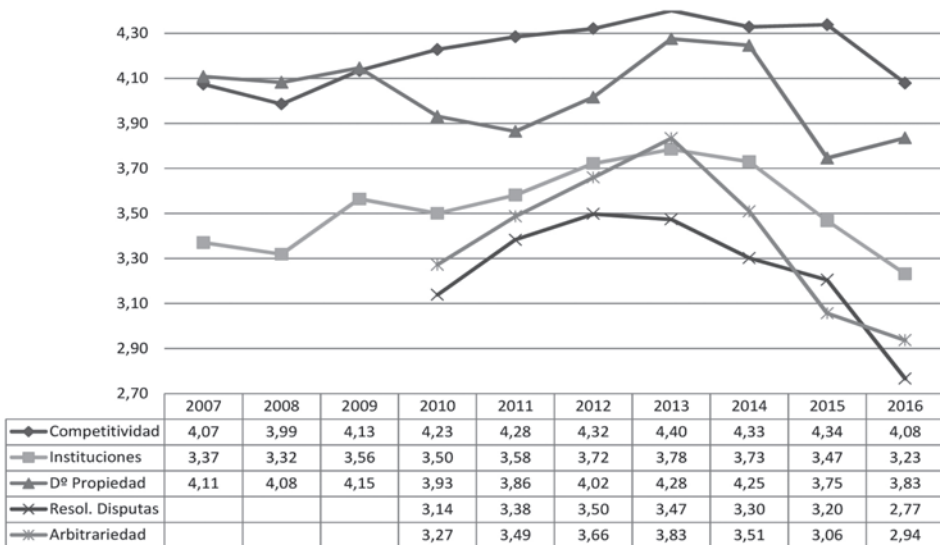
- Deterioro general de los indicadores en los últimos 10 años, excepto en los apartados de resolución de disputas y capacidad de hacer frente a la arbitrariedad de la administración, si bien se ha producido una mejoría en los últimos dos años en todos los apartados, que ha sido muy destacada en varios de los elementos institucionales.
- La competitividad global de la economía, si bien se ha deteriorado ligeramente durante el periodo considerado, en términos generales sitúa a Argentina mejor que sus elementos institucionales, remarcando aún más la debilidad institucional de Argentina y protección del inversor respecto a su competitividad global, que ya de por sí no es favorable.

Será en cualquier interesante observar la evolución futura de Argentina a raíz del cambio reciente en su rumbo político, que deberá evolucionar, a priori y en mayor o menor medida, de una más intervencionista y “nacionalista” a una economía de corte más liberal e incentivadora y protectora de la inversión, incluida por supuesto la inversión extranjera.

#### 4.2.2. Brasil

La evolución reciente de la competitividad global de Brasil y sus elementos institucionales se resumen en la Tabla 5:

**TABLA 5: EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES INSTITUCIONALES (BRASIL 2007-2016)**



Fuente: World Economic Forum

El análisis de la tabla anterior arroja las siguientes conclusiones:

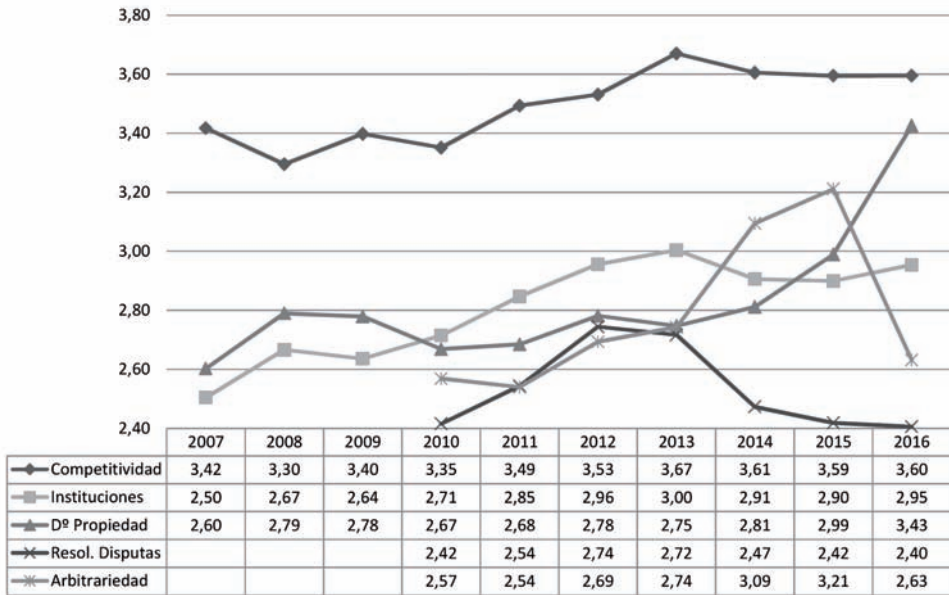
- Salvo su competitividad global, que se ha mantenido estable en el periodo considerado, los restantes elementos analizados, es decir, los institucionales, se han deteriorado. Si bien caben distinguirse dos periodos diferenciados en términos generales:
  - 2007-2013: Periodo de mejora relativa de la competitividad de Brasil y de sus elementos institucionales.
  - 2013-2016: Rápido deterioro de todos los indicadores, fruto posiblemente también del deterioro de la imagen internacional del país como resultado de la caída de su actividad económica y de la incierta situación a nivel político, que alcanzó su cenit recientemente con el *impeachment* de su presidenta Dilma Roussef. Las decisiones que tome el nuevo gobierno y el rumbo político que tome Brasil en el largo plazo tendrán sin duda una influencia decisiva en su competitividad y calidad institucional.
- La competitividad global de la economía, al igual que en el caso de Argentina, se sitúa en mejor posición que su calidad institucional, lo cual remarca también ese diferencial entre la debilidad institucional y protección del inversor respecto a su competitividad global, que, como en Argentina, tampoco es favorable.

#### **4.2.3. Paraguay**

La evolución reciente de la competitividad global de Paraguay y sus elementos institucionales se resumen en la Tabla 4.



**TABLA 6: EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES INSTITUCIONALES (PARAGUAY 2007-2016)**



Fuente: World Economic Forum

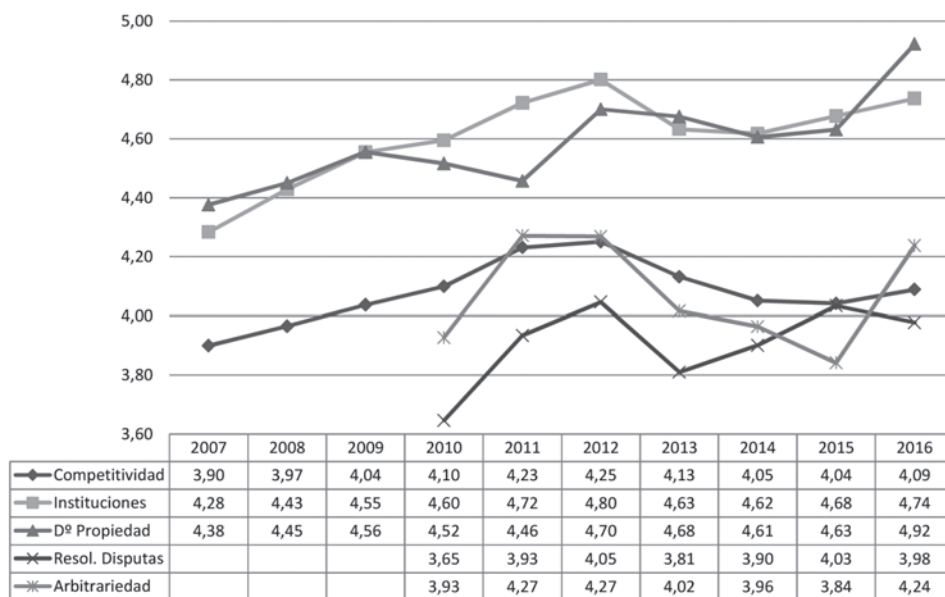
El análisis de la tabla anterior arroja las siguientes conclusiones:

- Mejora general de todos los indicadores en los últimos 10 años, si bien durante el periodo 2013-15 se produjo una caída en casi todos los indicadores, quizás como resultado de la crisis política desatada en el país en el 2012 a raíz de la destitución de Fernando Lugo y que dio lugar a un nuevo gobierno en 2013 tras nuevas elecciones. A pesar de los vaivenes políticos, resulta sorprendente la errática evolución del indicador de eficacia del sistema legal contra decisiones arbitrarias del gobierno.
- La competitividad global de la economía, como en el caso de Argentina y Brasil, en términos generales sitúa a Paraguay mejor que sus elementos institucionales.

#### 4.2.4. Uruguay

La evolución reciente de la competitividad global de Uruguay y sus elementos institucionales se resume en la Tabla 5.

**TABLA 7: EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES INSTITUCIONALES (URUGUAY 2007-2016)**



Fuente: World Economic Forum

El análisis de la tabla anterior arroja las siguientes conclusiones preliminares:

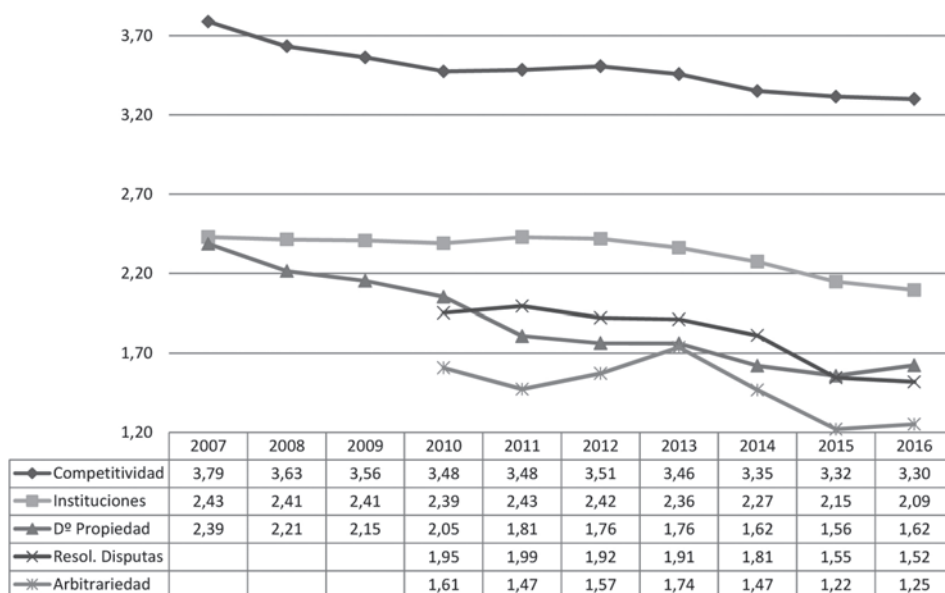
- Uruguay sin duda es, dentro del Mercosur, el que presenta, con gran diferencia, una mejor situación en cuanto a la situación actual y evolución de todos sus indicadores en los últimos 10 años. Con pequeños altibajos, todos los indicadores de calidad institucional han evolucionado favorablemente.
- La evolución de la competitividad global de la economía, si bien su evolución global ha sido favorable, no ha sido tan destacada como su calidad institucional.

Al contrario que en el resto de países, en el caso de Uruguay, y siempre en términos relativos, la calidad institucional del país está por encima de su competitividad global que se ve lastrada por una rígida normativa laboral y altos tipos impositivos. A pesar de ello, goza de una posición de privilegio dentro del Mercosur, en particular en el plano institucional, como se vio anteriormente.

#### 4.2.5. Venezuela

La evolución reciente de la competitividad global de Uruguay y sus elementos institucionales se resume en la Tabla 6.

**TABLA 8: EVOLUCIÓN DE LA COMPETITIVIDAD Y SUS FACTORES INSTITUCIONALES (VENEZUELA 2007-2016)**



Fuente: World Economic Forum

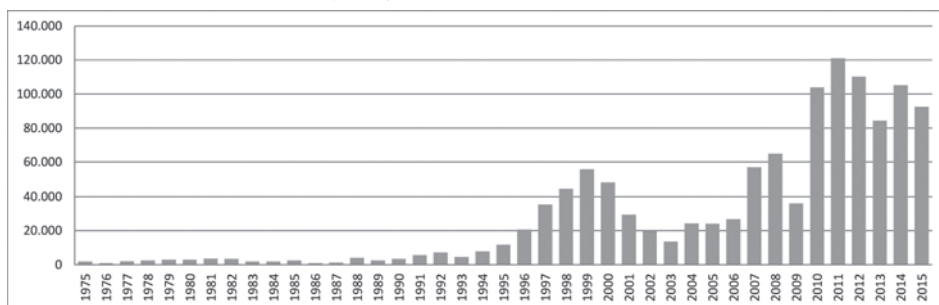
El deterioro general de todos los indicadores en el caso de Venezuela admite pocos matices, situándose a la cola del pelotón en prácticamente todas las categorías analizadas. Su competitividad global se sitúa algo por encima de su aparente muy deficiente calidad institucional, pero en cualquier caso en niveles próximos a los últimos países analizados por el World Economic Forum.

### 4.3. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MERCOSUR

#### 4.3.1. Análisis global

La evolución de la inversión extranjera directa en Mercosur queda reflejada en el gráfico siguiente:

**GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MERCOSUR (IED)**

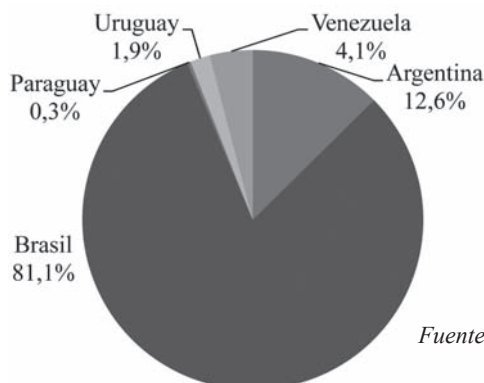


Fuente: Banco Mundial

La inversión extranjera, casi simbólica durante los 70, fruto de la aplicación de políticas de claro corte proteccionista, se dispara durante la segunda parte de los años 90 superando los 55.000 millones de dólares en 1999. En aquel año Argentina y Brasil eran los grandes receptores de la IED en la región (acaparaban aproximadamente 24.000 y 29.000 millones de dólares respectivamente). Los problemas de Argentina en el comienzo del siglo son la principal razón del desplome de la inversión en los primeros años del siglo. Esta se dispara a partir del año 2007 fruto principalmente del empuje de Brasil y alcanza el cénit en 2011 con una cifra global de aproximadamente 120.000 millones de dólares. La crisis desatada en la región a partir principalmente de la crisis de las *commodities* y la situación política en Brasil ha lastrado la IED hasta situarse en algo más de 90.000 millones de dólares.

En cuanto a los países receptores de dicha inversión Brasil, como es lógico dado el tamaño de su economía, absorbe la mayor parte, el 81,1% del total, seguido a gran distancia por Argentina (12,6%), Venezuela (4,1%), Uruguay (1,9%) y Paraguay (0,3%).

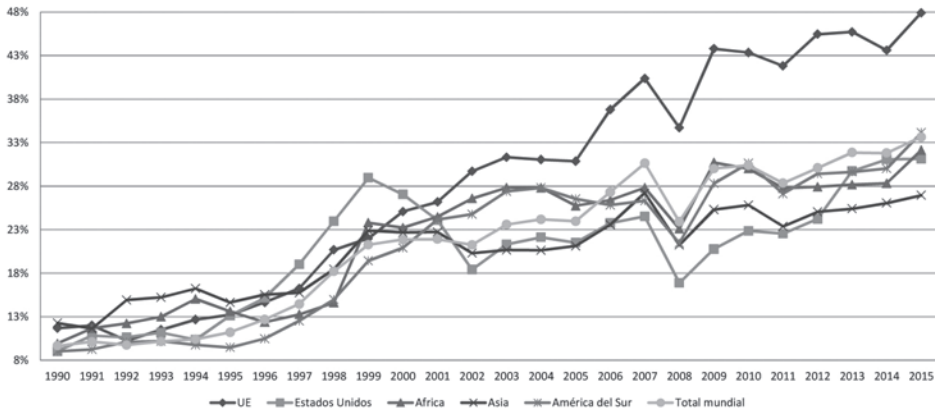
**GRÁFICO 2: DESTINATARIOS DE LA IED EN MERCOSUR**



Fuente: Banco Mundial

Esta tendencia alcista de la inversión extranjera no es exclusiva de América Latina, sino que es resultado de la globalización y que ha afectado, con diferencias, a todas las regiones del globo.

**GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DE LA IED/PIB EN REGIONES SELECCIONADAS**



Fuente: UNCTAD

En términos relativos, la UE es sin duda la región donde la IED tiene un mayor peso en relación a su economía, situándose en el 48%. Ello es debido al elevado grado de integración e interdependencia de sus economías y de su apertura e implicación en la economía global. América del Sur se sitúa muy próxima a la media mundial, en el entorno del 34%. Asia, por otro lado, es la región donde menor peso tiene la inversión extranjera, con apenas un 27%. Dentro de Asia, conviene comentar que en los grandes países de la región, China y Japón, la IED apenas representa un 11,1% y 4,1% respectivamente. Son realmente los tigres del Sudeste asiático y economías muy abiertas como las de Hong-Kong las que “maquillan” las cifras asiáticas con valores en el entorno del 70% en el caso del Sudeste Asiático y de más 500% en el caso de Hong-Kong.

Dentro de América del Sur existen importantes diferencias como se puede observar en la *Tabla 9: IED / PIB (%) en América del Sur*.

**TABLA 9: IED / PIB (%) EN AMÉRICA DEL SUR**

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
<b>Mercosur</b>													
Argentina	5,1%	6,5%	9,0%	12,0%	18,2%	24,7%	31,6%	24,9%	20,5%	21,1%	17,7%	15,1%	16,0%
Brasil	9,3%	12,2%	6,1%	7,9%	17,1%	21,0%	22,9%	20,0%	20,9%	22,0%	24,8%	26,2%	27,4%
Paraguay	7,1%	9,5%	7,1%	9,0%	13,3%	13,3%	14,6%	12,9%	14,7%	16,7%	15,4%	17,5%	20,6%
Uruguay	5,7%	4,9%	5,3%	5,8%	7,5%	11,5%	14,9%	16,3%	27,1%	33,7%	31,6%	34,0%	40,2%
Venezuela	7,7%	10,8%	10,7%	28,8%	32,4%	31,7%	49,4%	31,1%	20,2%	14,8%	12,0%	14,1%	11,8%
<b>Otros</b>													
Bolivia	20,5%	22,9%	23,3%	28,4%	51,8%	72,3%	56,9%	51,2%	41,5%	36,8%	32,1%	34,2%	35,3%
Chile	44,8%	38,3%	33,4%	40,7%	57,8%	61,0%	71,7%	63,9%	62,2%	69,5%	64,2%	71,6%	86,5%
Colombia	6,2%	5,5%	5,8%	15,4%	12,9%	15,7%	21,7%	25,2%	27,2%	32,5%	28,9%	33,7%	51,0%
Ecuador	13,0%	14,8%	15,8%	17,9%	32,2%	28,1%	26,3%	23,8%	20,2%	18,7%	15,8%	14,6%	15,8%
Peru	4,0%	4,8%	10,6%	13,6%	19,8%	22,9%	21,8%	21,2%	26,2%	28,5%	29,7%	35,6%	44,8%
<b>Total</b>	<b>9,2%</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,5%</b>	<b>12,5%</b>	<b>19,4%</b>	<b>24,2%</b>	<b>27,4%</b>	<b>26,5%</b>	<b>26,3%</b>	<b>28,3%</b>	<b>27,1%</b>	<b>29,6%</b>	<b>34,1%</b>

Fuente UNCTAD

Dentro del Mercosur destaca Uruguay, cuya estabilidad económica y política la ha llevado de estar, hace 20 años, en la última posición no solo del Mercosur sino del conjunto del subcontinente, a ocupar la cuarta posición solo por detrás de Chile, Colombia y a corta distancia de Perú y por supuesto al liderazgo dentro del Mercosur.

En el lado opuesto, dentro del Mercosur, se sitúan Argentina y Venezuela con ratios de 16,0% y 11,8% respectivamente. Fuera del Mercosur, solo Ecuador se encuentra en niveles tan bajos (15,8%). Al contrario que en Uruguay, la inestabilidad económica y política mermó la capacidad de estos países de atraer inversión extranjera. Mientras que en el conjunto de la región la IED se multiplicó por 3,7 en Argentina lo hizo 3,1, en Venezuela por 1,5, en contraste con Uruguay donde se multiplicó por 7 (en términos de porcentaje sobre el PIB).

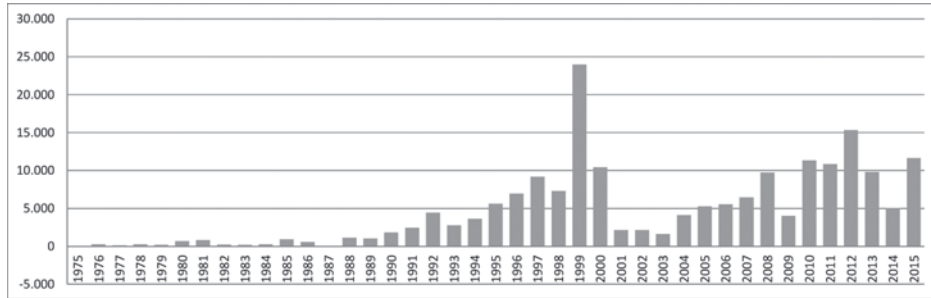
En las secciones siguientes se analizará con mayor detalle dicha IED por países.

#### 4.3.2. Argentina

La evolución de la IED en Argentina sigue la trayectoria general vista para la región: fuerte incremento durante los 90, alcanzando un pico en 1999 con casi 24.000 millones de dólares, fuerte caída posterior coincidente con su crisis (que incluyó una caída de la actividad económica, *defaults* sobre su deuda, un “corralito” e hiperinflación, entre otros problemas) para registrar una posterior gradual subida durante los primeros años del presente siglo, coincidente con el auge de las *commodities* y de las economías latinoamericanas en general, hasta alcanzar un pico en 2012 con más de 15.000 millones de dólares. La crisis internacional y la caída del precio de las materias primas lastraron la inversión a partir de enton-

ces hasta situarse en algo menos de 12.000 millones en la actualidad. En el caso de Argentina la caída en 2014 fue especialmente dramática, como resultado de la expropiación de Repsol YPF y la subsiguiente crisis de confianza generada en la comunidad inversora internacional.

**GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DE LA IED EN ARGENTINA**



Fuente: Banco Mundial

Quizás el aspecto singular de Argentina fue que nunca jamás se volvieron a alcanzar las cifras de 1999, cuando la IED en Argentina era muy similar a la brasileña y hoy es apenas una fracción de aquella (la brasileña es 6,4 veces superior). El corralito, la crisis de convertibilidad y la crisis económica subsiguiente lastraron la confianza en el país y sus instituciones hasta nuestros días y casos más recientes como la expropiación de Repsol YPF no hicieron más que reavivar el problema como se comentó anteriormente.

El cambio en el rumbo político del país con la salida de Cristina Kirchner y la entrada de Mauricio Macri podría ser decisivo para restaurar la confianza internacional en el país aunque aún es pronto para poder hacer aseveraciones firmes al respecto.

**TABLA 10: PRINCIPALES PAÍSES INVERSORES**

País	2014 (%)
Estados Unidos	24,0
España	17,0
Países Bajos	10,0
Brasil	6,0
Chile	5,0
Suiza	4,0
Alemania	4,0
Uruguay	4,0
Francia	4,0
Luxemburgo	3,0
Otros	19,0

Fuente: Banco Central de Argentina

Los grandes países inversores son EEUU y países europeos, con Brasil, Chile y Uruguay como inversores destacados dentro de la región. Países Bajos y Luxemburgo son “sospechosos habituales” en este tipo de listas dada su condición de países con un marco normativo regulatorio y fiscal muy favorable.

**TABLA 11: SECTORES DE INVERSIÓN**

Sector	2014 (%)
Sector petrolero	22,1
Industria química y plástica	16,0
Sector financiero	12,0
Comunicación	10,0
Sector minero	0,9

*Fuente: Banco Central de Argentina.*

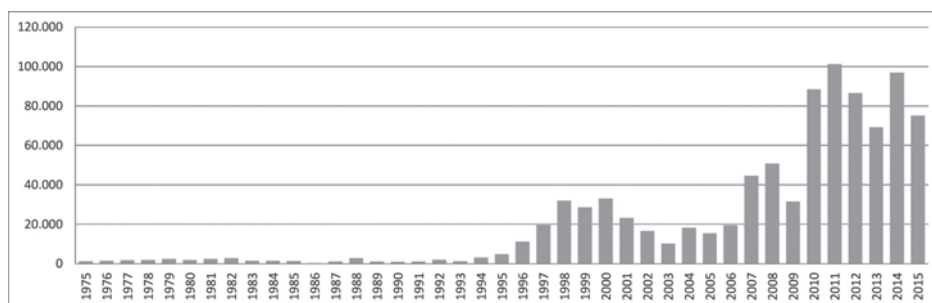
El sector petrolero siempre ha sido un sector de importancia capital para Argentina. De cara al futuro, el sector de telecomunicaciones debería cobrar cierto protagonismo por efecto de las necesarias inversiones en redes 4G, así como el de infraestructuras y energía, relativamente descapitalizados.

### 4.3.3. Brasil

La evolución de la IED en Brasil sigue también la trayectoria general vista para la región: fuerte incremento durante los 90, alcanzando un pico en el 2000 (con casi 33.000 millones de dólares), fuerte caída posterior coincidente y subida posterior gradual posterior durante los primeros años del presente siglo, coincidente en general con los ciclos de las *commodities*, hasta alcanzar un pico en 2011 con más de 100.000 millones y, con altibajos, caer desde entonces hasta los 75.000 millones actuales. En el caso de Brasil, a esta crisis económica se ha sumado la incertidumbre política que ha culminado en el polémico *impeachment* de su Presidenta finalmente depuesta.



### GRÁFICO 5: EVOLUCIÓN DE LA IED EN BRASIL



Fuente: Banco Mundial

A pesar de ello, y a pesar de su política proteccionista e intervencionista y con elevados riesgos regulatorios, Brasil es el gran receptor de la inversión extranjera y absorbe más del 81% de la IED en Mercosur, 6,4 veces superior a la Argentina, que ocupa la segunda posición. Sin duda el enorme tamaño de su mercado doméstico, la diversificación de su economía y la ingente cantidad de materias primas de las que dispone han sido motores más que suficientes para tan ingente inversión.

El incierto cambio en el rumbo político del país con la salida de Dilma Rousseff y el ascenso al poder de su Vicepresidente sin duda marcarán los próximos años de Brasil y serán beneficiosos en la medida en que la mejora de las instituciones y la lucha contra la corrupción sean prioritarias en la agenda política.

### TABLA 12: PRINCIPALES PAÍSES INVERSORES

País	2015 (%)
Países Bajos	20,0
Estados Unidos	12,0
Luxemburgo	11,0
España	11,0
Alemania	6,0
Japón	5,0
Francia	5,0
Noruega	4,0
Italia	3,0
Reino Unido	3,0

Fuente: Deloitte, *Doing Business en Brasil*

Los EEUU y los países europeos son los grandes inversores dentro de la región. España y EEUU ocupan también los dos primeros puestos (si excluimos Países Bajos y Luxemburgo por sus peculiaridades ya comentadas) aunque en el caso de Brasil es EEUU el primero.

**TABLA 13: SECTORES DE INVERSIÓN**

Sector	2015 (%)
Comercio	9,0
Petróleo y gas	8,0
Telecomunicaciones	8,0
Industria automovilística	8,0
Electricidad	7,0
Industria química	4,0
Industria alimentaria	4,0
Tabaco	4,0
Bienes raíces	4,0

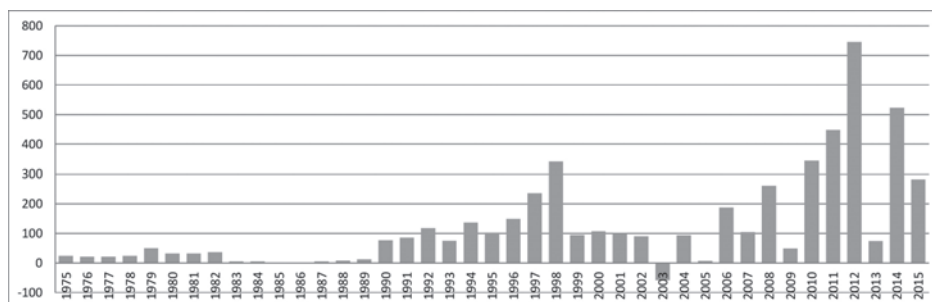
Fuente: Deloitte, *Doing Business en Brasil*

En el caso de Brasil, y dado su variado sector productivo, no es sorprendente que la fragmentación de la inversión por sectores sea mucho mayor que en el caso de Argentina absorbiendo el sector comercial, principal sector receptor de inversiones, apenas el 9% del total.

#### 4.3.4. Paraguay

La evolución de la IED en Paraguay sigue, como es previsible, la trayectoria general vista para la región y para Brasil: fuerte incremento durante los 90, alcanzando un pico en el 1998 (con casi 342 millones de dólares), fuerte caída posterior y subida posterior gradual posterior durante los primeros años del presente siglo, coincidente también en general con los ciclos de las *commodities*, hasta alcanzar un pico en 2012 con más de 745 millones y, con altibajos, caer desde entonces hasta los menos de 300 millones actuales. Sí es destacable en el caso de Paraguay la volatilidad de la IED, particularmente en el año 2013, fruto tal vez de la incertidumbre política marcado por el *impeachment* de Fernando Lugo, si bien se recuperó con fuerza en 2014 y 2015 aunque sin alcanzar los niveles de 2012.

**GRÁFICO 6: EVOLUCIÓN DE LA IED EN PARAGUAY**



Fuente: Banco Mundial

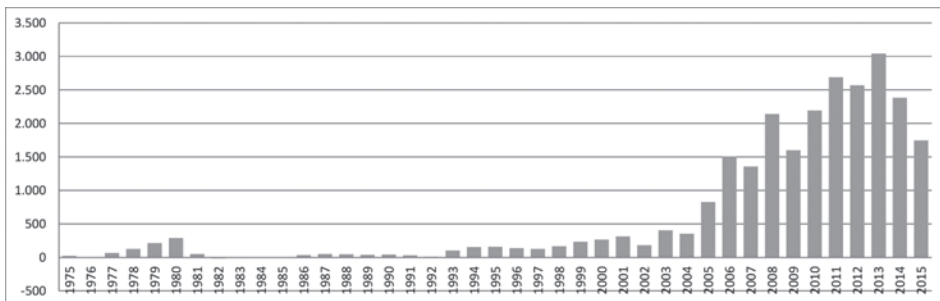
La inversión en Paraguay se sitúa pues en niveles bastante modestos, a pesar del incremento experimentado en los últimos años, con sus vaivenes. Paraguay concede amplios beneficios fiscales, permite la total repatriación de capitales y beneficios, apoya la inversión productiva y garantiza el mismo trato para el inversor extranjero que para el nacional. La mayoría de los sectores están abiertos a la inversión extranjera aunque existe un fuerte escrutinio público para determinados sectores estratégicos. A pesar de las facilidades concedidas, el clima de negocios presenta importantes retos, muchos ligados a la corrupción y la inseguridad derivada del tráfico de estupefacientes. Ello se une a las deficientes infraestructuras y la falta de transparencia como grandes obstáculos para la inversión extranjera.

Las perspectivas para el futuro están marcadas por la ascensión al poder del nuevo Presidente Horacio Cartes, conocida empresario, bien recibida por la comunidad inversora internacional. El sector automovilístico, logístico y bienes manufacturados fueron los preferidos de los inversores internacionales. Brasil es el principal destino final de la producción asociada a estas inversiones. Paraguay se beneficia de su membresía en el Mercosur para atraer inversiones dados sus bajos costes laborales y energéticos y facilitar el acceso al mercado brasileño. El impulso dado a iniciativas público-privadas debería potenciar la inversión en las tan necesitadas infraestructuras pero el sector agroalimentario continuará siendo también uno de los líderes en cuanto a la atracción de IED. Los grandes inversores en Paraguay son EEUU y Brasil.

#### 4.3.5. Uruguay

La evolución de la IED en Uruguay es un claro exponente de nuevo de su excepcionalidad. Con ligeros altibajos, salvo quizás los irregulares ochenta, la inversión extranjera en Uruguay ha seguido una tendencia alcista desde los noventa al margen de vaivenes económicos y políticos y de las *commodities* hasta superar los 3.000 millones de dólares en 2013. En los últimos dos años, y por la caída de la inversión procedente de Argentina y Brasil, la IED ha caído hasta por debajo de los 2.000 millones de dólares.

**GRÁFICO 7: EVOLUCIÓN DE LA IED EN URUGUAY**



Fuente: Banco Mundial

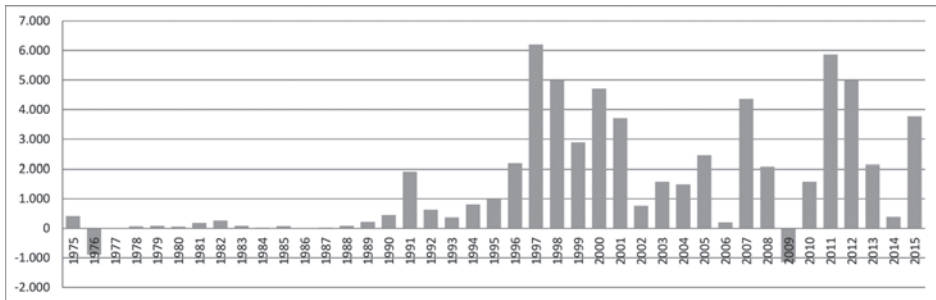
Esta evolución, favorecida por el alza de los precios de los productos agrícolas, ha sido sin duda fruto de una estabilidad económica y políticas fiscal y monetaria prudentes y un ambicioso programa de reformas destinadas precisamente a atraer la inversión extranjera. Además de ello, los inversores extranjeros se benefician de los mismos derechos e incentivos fiscales que los locales y un margen de libertad muy amplio que incluye la libertad completa para la repatriación de beneficios y capital. A ello se une una amplia disponibilidad de mano de obra capacitada. Este favorable cóctel ha dado lugar a que Uruguay sea el tercer mercado en inversión extranjera en términos relativos en la región, solo por detrás de Chile, a gran distancia, y muy próxima a Perú, y todo ello a pesar de sus altos tipos impositivos.

Además de Argentina y Brasil, Chile es el otro gran inversor en la región. Los principales sectores objeto de inversión extranjera son el sector manufacturero, constructor, agrícola y terciario.

#### 4.3.6. Venezuela

La evolución de la IED en Venezuela sigue, de forma muy acusada y con grandes variaciones interanuales, la trayectoria típica en la región, con fuerte incremento en los 90, caída posterior y recuperación a partir de la segunda parte de la primera década del presente siglo hasta rozarse la cifra de 6.000 millones de dólares en 2011, cifra todavía por debajo de los más de 6.200 millones alcanzados en 1997.

**GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DE LA IED EN VENEZUELA**



*Fuente: Banco Mundial*

Como se ha mencionado, y a pesar de seguir una senda parecida a la de otras economías de la región, debido, análogamente, a su dependencia de la evolución de los precios de las materias primas, en Venezuela las variaciones han sido muy severas, fruto de la dependencia del petróleo y de la inestabilidad política y regulatoria que afecta a la región.

Las sucesivas reformas que han afectado severamente al derecho de propiedad, controles de cambio, creciente burocracia, corrupción, inestabilidad económica y

monetaria con una inflación fuera de control y nacionalizaciones han sido grandes impedimentos para la inversión extranjera, a pesar de leyes recientes tendentes a crear un entorno jurídico más seguro para el inversor aunque las deficiencias del país en este apartado son enormes como ya se vio en apartados anteriores.

La inversión extranjera, muy necesaria para la modernización del país y sus maltrechas infraestructuras, deberá fluir en el futuro hacia puertos y aeropuertos que serán privatizados y el sector petrolero deberá seguir siendo gran receptor de IED, a pesar de la inestabilidad política. En años recientes también han sido objeto de una relativa mayor protección por el gobierno el sector agrícola, el sector automovilístico y el audiovisual. Con este fin, y además de la citada legislación, el gobierno venezolano ha intentado atraer la inversión mediante incentivos fiscales. La industria, y más en concreto la manufactura de bienes finales, y los sectores tecnológicos se hallan en una situación muy precaria lo que obliga al país a importar casi todos ellos.

## 5. EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE EN MERCOSUR

### 5.1. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA

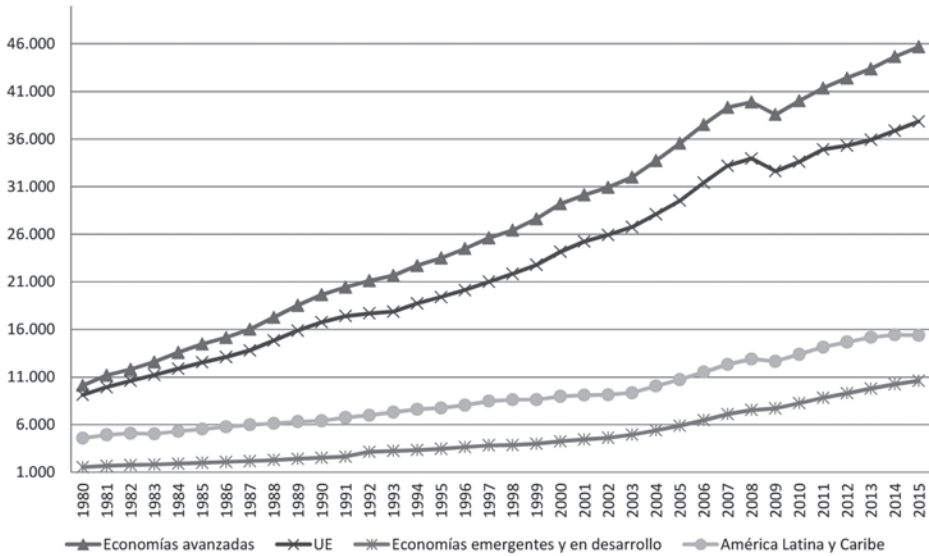
Si bien se podría analizar el progreso económico y social de los países del Mercosur analizando una enorme cantidad de índices y variables, para los fines específicos de este trabajo, que no es más que relacionar crecimiento y desarrollo económico con el marco institucional y regulatorio relativo a la protección de inversiones, resulta mucho más conveniente en aras de la claridad utilizar un indicador como es la renta per cápita<sup>19</sup>, posiblemente el mejor indicador del progreso económico global del país. Obviamente, la inversión extranjera directa no es la única variable explicativa del progreso económico pero lo que sí se puede constatar es la ligazón inextricable entre un marco regulatorio e institucional estable, dentro del cual englobamos la protección a la inversión, la propia inversión extranjera y el progreso económico.

Antes de analizar el comportamiento dentro de los países del Mercosur, resulta conveniente primero, como se hizo con la inversión extranjera, analizar el contexto global.

---

<sup>19</sup> Para este análisis vamos a utilizar el PIB per cápita en dólares actuales, a valores de la Paridad del Poder Adquisitivo, con el fin de amortiguar el efecto de las variaciones cambiarias y valorar el poder de compra real de esa renta per cápita.

**GRÁFICO 9: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA), EN DÓLARES CORRIENTES**



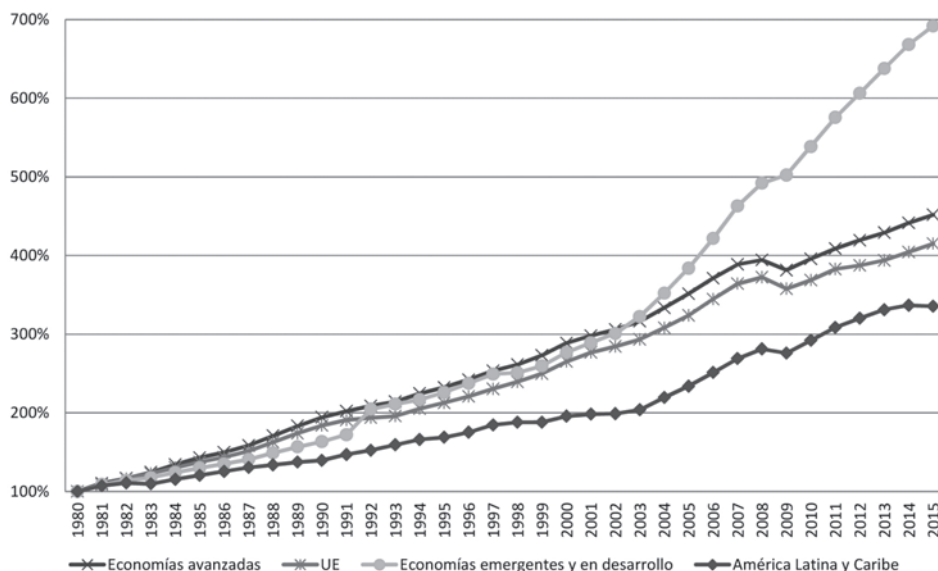
Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.

El Gráfico 9: Evolución del PIB per cápita (PPA), en dólares corrientes ilustra el progreso experimentado tanto en las economías avanzadas (de las que los países de la UE forman parte) como en las emergentes y en desarrollo (de las que los países de América Latina y Caribe forman parte).

Mientras que la renta per cápita en las economías avanzadas y UE pasó de 10.114 y 9.119 dólares respectivamente en 1980 a 45.692,4 y 37.852,2 respectivamente en 2015, en las economías emergentes y en desarrollo y América Latina y Caribe pasó de 1.532 y 4.583 dólares respectivamente a 10.600 y 15.377 dólares respectivamente.

Con el fin de ilustrar mejor el cambio relativo en cada región, se incluye a continuación un gráfico indexado en base 100 a partir del año 1980.

**GRÁFICO 10: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA), INDEXADO (BASE 100, AÑO 1980)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.

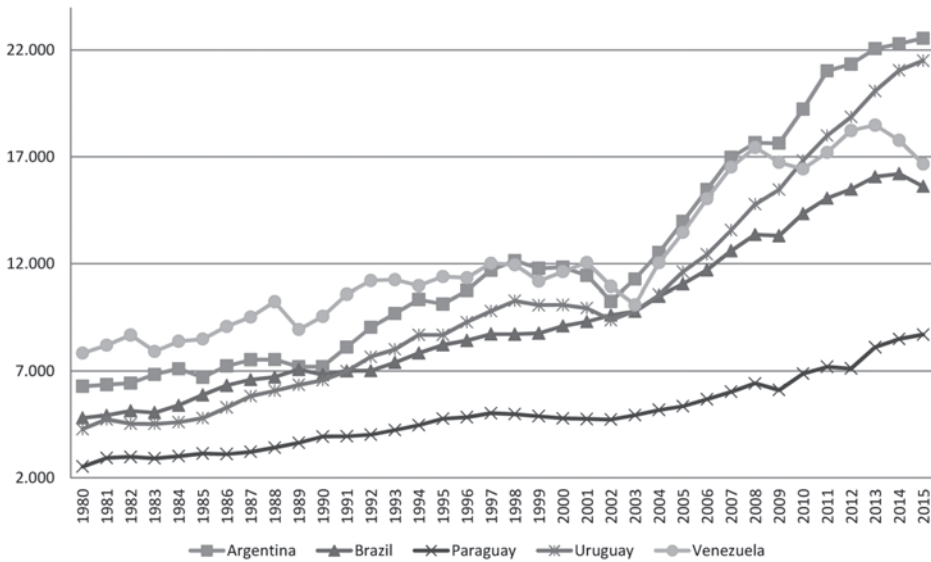
El gráfico anterior refleja más claramente las evoluciones relativas en unas regiones u otras. Mientras que las economías emergentes y en desarrollo multiplicaron su renta per cápita por 7 (en parte dado su punto bajo de partida), y las economías más desarrolladas y la UE la multiplicaron por valores entre 4,5 y 4 respectivamente, los países de América Latina apenas lo hicieron por 3,3.

## 5.2. VALORACIÓN DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

Como se vio en el apartado anterior, las economías de América Latina y Caribe en su conjunto vieron como su renta per cápita no solo crecía menos que aquella de los países emergentes y en desarrollo, grupo del que forman parte, lo cual es hasta cierto punto lógico dada la situación relativa de los países latinoamericanos dentro de ese conjunto tan diverso como es el de las economías emergentes y en desarrollo, sino también menos que la renta per cápita de los países desarrollados, incluidos los países de la UE lo cual resulta menos lógico dados los puntos de partida divergentes.



**GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA), EN DÓLARES CORRIENTES**



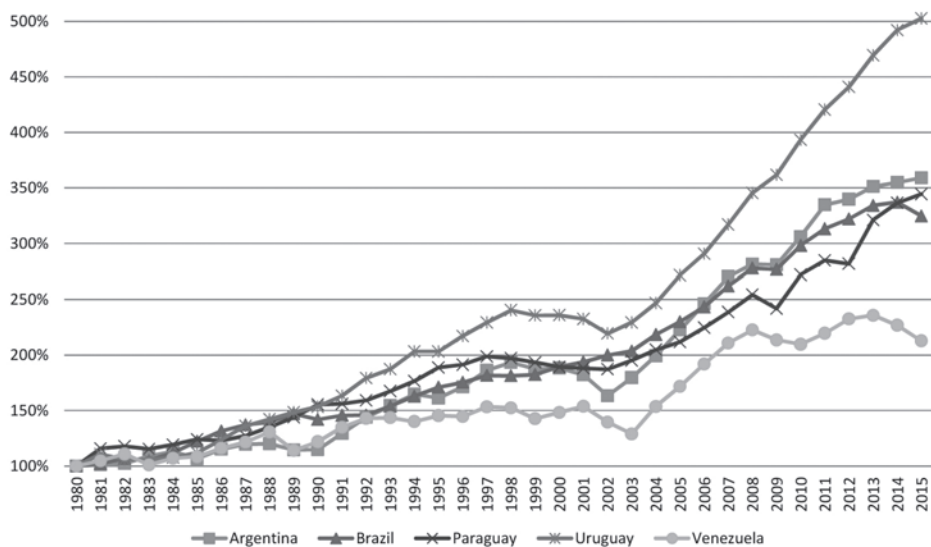
Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.

El gráfico anterior refleja dos cambios importantes:

- El ascenso de Uruguay que pasa de la cuarta posición dentro del grupo de países del Mercosur al segundo lugar solo por detrás de Argentina. Uruguay incrementó su renta per cápita de 4.279 a 21.506 dólares. Argentina, que en 1980 era el segundo país de la región en renta per cápita por detrás de Venezuela, se situó en 2015 en el primer lugar pasando su renta de 6.282 a 22.554 dólares merced a la caída relativa de Venezuela.
- La caída de Venezuela, que en 1980 era el primer país de la región con una renta per cápita de 7.838 dólares y que en 2015 cayó al tercer puesto con una renta de 16.673 dólares, seguida muy de cerca por Brasil con 15.614 dólares. Paraguay se mantiene como el país más pobre del grupo a pesar de que su renta aumentó en el periodo considerado de 2.527 a 8.708 dólares.

El Gráfico 12: Evolución del PIB per cápita (PPA), indexado (base 100, año 1980) pone de relieve con mayor claridad las variaciones relativas en cada país.

**GRÁFICO 12: EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA (PPA), INDEXADO (BASE 100, AÑO 1980)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook.

Mientras que Uruguay más que quintuplicó su renta per cápita desde 1980, Venezuela apenas duplicó la suya (aumento un 113%). En el resto de países, Argentina, Brasil y Paraguay, el incremento fue similar, con multiplicadores en una banda del 3,2x-3,6x (es decir, incrementos entre el 220% y 260% aproximadamente).



## 6. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo es analizar, para los países miembros del Mercosur, de manera sintética, la evolución y situación actual del marco institucional relevante para la inversión extranjera en el contexto global y su influencia en la inversión extranjera y el progreso económico de los países miembros del Mercosur.

Como se ha visto, si existe una característica compartida por estos países es, salvo Uruguay, una marcada debilidad institucional a nivel general y en apartados especialmente relevantes para la inversión extranjera, como son las garantías que se ofrecen a la protección de la propiedad y la eficacia del sistema legal en la resolución de disputas y la protección del inversor frente a decisiones arbitrarias de los reguladores y administraciones locales.

No es por tanto casualidad que las economías latinoamericanas y dentro de ellas las del Mercosur hayan experimentado un crecimiento de su bienestar económico medido en renta per cápita no solo inferior al de otros países emergentes y en desarrollo, lo que sería normal, sino también por debajo de los países desarrollados y entre ellos los de la Unión Europea lo cual resulta llamativo dado los muy distantes puntos de partida.

Tan solo Uruguay ha experimentado una mejora sustancial en sus instituciones y marco regulatorio y ha sido Uruguay la que ha experimentado una mejora en su bienestar económico claramente superior al resto de países, multiplicando su renta per cápita por más de cinco desde el año 1980. En el extremo opuesto se sitúa Venezuela, cuyo deterioro institucional e inestabilidad económica y política se ha traducido en un comportamiento claramente por debajo del resto de países.

Por tanto Mercosur, como mecanismo que pretendía, entre otros objetivos, mejorar el bienestar de sus países miembros y sus ciudadanos mediante la integración económica, no puede catalogarse como un éxito desde un punto de visto

económico. Precisamente, la falta de mecanismos de integración económica (el fracaso de los Protocolos de Colonia y Buenos Aires son buena prueba de ello), los intereses contrapuestos e históricas rencillas de sus miembros, la inestabilidad económica y política y la debilidad ya mencionada del marco institucional y regulatorio en cada país han impedido beneficiarse plenamente de esa inversión extranjera que, como en el resto del mundo, ha fluido en ingentes cantidades hacia América del Sur en las últimas décadas.

Mercosur atrajo esa importante inversión extranjera gracias a una combinación de factores: se trata de un mercado relevante (su PIB conjunto supondría la 5.ª potencia del planeta), posee inmensos recursos naturales y ofrece disponibilidad de mano de obra competitiva en términos de coste, entre otros factores de competitividad. Se trata de países además con una cierta afinidad cultural e idiomática.

Pero esa deficiente integración regional y la priorización de los intereses nacionales de cada uno impidieron la creación de verdaderas redes empresariales regionales. Este factor, junto a la debilidad institucional del Mercosur como espacio integrado y de los países individualmente ya mencionada, han impedido una mayor transferencia de tecnología, capacidad técnica y de innovación y mejores prácticas y una mejora de la competitividad de sus economías y, en último término, han impedido una mejora de su bienestar económico.

Por tanto, y de cara al futuro, y para cumplir mejor los objetivos económicos planteados en su creación, los países del Mercosur deben, además de acometer las reformas internas, no solo, pero fundamentalmente en su marco institucional y regulatorio:

- Profundizar en su integración, en la creación de una unión aduanera más perfecta y en la reorganización de los intereses comunes del bloque, lo que incluiría un enfoque integrado en la promoción de la inversión extranjera y en los mecanismos de protección del inversor y solución de controversias.
- Profundización en la integración con otros países de la región y en particular con los miembros de la Alianza Pacífico que han mostrado en general un mayor dinamismo, una mejor integración en este mundo global y un marco institucional más favorable a la inversión. Ello supondría no solo un revulsivo para el estancamiento vivido en el Mercosur sino que conllevaría además los beneficios obvios derivados de un área integrada de mayor dimensión y mayor capacidad de actuar en el escenario internacional, factor decisivo para el desarrollo general de la región y del Mercosur en particular.
- En último término, profundización en la integración con otras áreas del globo, como es ese acuerdo aún pendiente con la UE, acuerdo que, ade-

cuadamente planteado, permitiría explotar las enormes complementariedades entre ambas regiones, fortalecer los vínculos entre ellas y permitir que los flujos comerciales e inversores redunden en el bienestar y progresos de los países latinoamericanos. Una América Latina mejor y más integrada podrá negociar en mejores condiciones sin duda un acuerdo de este tipo.



## BIBLIOGRAFÍA

- *A América do Sul e a integração regional*: 28 de setembro de 2011, Rio de Janeiro, Brasil. / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília; FUNAG, 2012.
- Cabrol, Cynthia. *El Parlamento del Mercosur: su limitado rol en el marco de una estructura institucional intergubernamental*. <http://www.ceipa.edu.co/lupa/index.php/lupa/article/view/130/255>.
- Castillo Argañarás Luis F. *MERCOSUR e inversiones extranjeras. Una aproximación desde el derecho comparado y de la integración*. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8899&revista\\_caderno=19](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8899&revista_caderno=19).
- Cuesta, Juan. *Acuerdo de Inversiones en el Mercosur*. Observatorio de Economía Internacional. Marzo 2012.
- *Debatirá Mercosur futuro del bloque sudamericano*. La Jornada en Línea. Agosto 2015. [www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/08/17/debatiran-miembros-del-mercosur-futuro-del-bloque-regional-en-paraguay-9162.html](http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/08/17/debatiran-miembros-del-mercosur-futuro-del-bloque-regional-en-paraguay-9162.html).
- Feldstein de Cárdenas, Sara y Scotti, Luciana. *Inversiones extranjeras en el mercosur*.
- Fondo Monetario Internacional. *World Economic Outlook Database*.
- Instituto de Estrategia Internacional (Rozemberg, Ricardo y Gayá, Romina). *El Mercosur y la promoción de inversiones*. Diciembre 2013.
- Mayoral, Cesar. *Mercosur: se reinventa o desaparece*. Clarín.com. Junio 2015. [www.clarin.com/opinion/Politica\\_Exterior-Alianza\\_del\\_Pacifico-China\\_0\\_1368463181.html](http://www.clarin.com/opinion/Politica_Exterior-Alianza_del_Pacifico-China_0_1368463181.html).
- Mercosur (enlace oficial). Consulta: Febrero 2016. <http://www.mercosur.int/>



- Mercosur:
  - Decisión CMC N.º 11/93 (Protocolo de Colonia).
  - Decisión CMC N.º 11/94 (Protocolo de Buenos Aires).
  - Decisión CMC N.º 30/10.
- *MERCOSUR: un atlas cultural, social y económico*. Buenos Aires/ Rio de Janeiro. Manrique Zago ediciones/ Instituto Hebert Levy, 1997.
- Real Instituto Elcano (Escribano, Gonzalo). *La seguridad de las inversiones en el exterior: una agenda en expansión*. Julio 2014.
- Santander Trade Portal. Septiembre 2016. <<https://es.portal.santandertrade.com/>>.
- Scotti, Luciana B. *Cumplimiento e implementación de los laudos en el Mercosur*. Número especial sobre solución de diferencias e implementación en procesos de integración regional (Negro, Sandra (coord.)). Buenos Aires: Jurisprudencia Argentina (JA), tomo IV, fascículo 9, ISBN 978-950-20-2548-3, Ed. Abeledo Perrot. Noviembre de 2013.  
<<http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/scotti-cumplimiento-e-implementacion-de-laudos-mercotur-para-ja.pdf>>.
- UNCTAD. *World Investment Report*. 2016.
- World Bank. *Ease of Doing Business Ranking*. Junio 2015. <<http://www.doingbusiness.org/rankings>>.
- World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

## APÉNDICE: ESTRUCTURA DEL MERCOSUR

Tal y como establece el Artículo 1° del “Protocolo de Ouro Preto” sobre la Estructura Institucional del Mercosur, sus órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental son: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

### a) Consejo del Mercado Común (CMC)

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del Mercosur y tiene como función fundamental la dirección política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y alcanzar la constitución final del mercado común.

Lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, o sus equivalentes de cada estado. Se reúne cuantas veces lo estime oportuno, y como mínimo debe hacerlo una vez por semestre con la participación de los Presidentes de los Estados Partes.

Para el cumplimiento de sus funciones el CMC cuenta con órganos o foros dependientes: el Alto Representante del Mercosur, la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, Reuniones de Ministros y Grupos de Alto Nivel, entre otros<sup>20</sup>.

Se pronuncia mediante Decisiones, que son obligatorias para los Estados Partes.

### b) Grupo Mercado Común (GMC)

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del Mercosur. Está integrado por cinco miembros titulares y cinco miembros alternos por país, designa-

<sup>20</sup> Tal y como lo define la propia Mercosur. Ver <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3878/2/innova.front/organos-decisorios-y-derivados-de-textos-fundacionales>

dos por los respectivos Gobiernos, y obligatoriamente debe haber representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de los Ministerios de Economía (o equivalentes) y de los Bancos Centrales.

Sus reuniones pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las reuniones ordinarias se realizan en forma alterna en los Estados Partes, en fechas a acordar, y por lo menos una vez cada tres meses. Las reuniones extraordinarias se realizan en cualquier momento, a solicitud de cualquier Estado Parte en lugar a convenir.

La Decisión CMC N° 12/12 estableció la estructura actual dependiente del Grupo Mercado Común y los criterios generales para la creación de futuros órganos dependientes de él. En este sentido, se determinó que la estructura del GMC está integrada por las siguientes categorías de órganos: Grupos, Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad Hoc y Reuniones Especializadas.

El Grupo Mercado Común se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes<sup>21</sup>.

### **c) Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)**

La Comisión de Comercio del Mercosur, órgano asistente del GMC, vela por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisión de los asuntos relativos a las políticas comerciales comunes, al comercio intra-Mercosur y con terceros países.

Está integrada por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y es coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se reúne por lo menos una vez al mes o siempre que le fuera solicitado por el GMC o por cualquiera de los Estados Partes.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR cuenta con la asistencia de órganos o foros dependientes, los “Comités Técnicos”, para el cumplimiento de sus tareas.

Se pronuncia mediante Directivas, obligatorias para los Estados Partes<sup>22</sup>.

## **Además de estos órganos, existen otros derivados de textos fundacionales:**

### **a) Parlamento del Mercosur**

El Parlamento del Mercosur, conocido también como Parlasur, es una asamblea parlamentaria que funciona como órgano deliberativo del Mercosur. Creado

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

el 9 de diciembre de 2005, el Parlasur comenzó a funcionar el 7 de mayo de 2007. El Parlamento del Mercosur es el órgano de representación de los pueblos del bloque. Si bien no tiene facultades decisorias, se trata de un órgano independiente que ha sido concebido para desempeñar un papel político y promover la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y elaboración de sus normas. El Parlamento tiene también como compromiso importante garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración, impulsando el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de su población<sup>23</sup>.

Inicialmente sus miembros eran elegidos por los congresos nacionales de entre sus miembros, y posteriormente según su Protocolo Constitutivo debería ser integrado mediante el voto directo (a partir de 2011) y simultáneo (desde 2015) de los ciudadanos según un criterio de proporcionalidad atenuada. Los legisladores argentinos y paraguayos ya han sido elegidos mediante votación popular cumpliendo por tanto lo previsto.

El Parlamento se reúne en Sesión Ordinaria al menos una vez por mes. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones son públicas, salvo aquéllas que sean expresamente declaradas de carácter reservado. Cada Parlamentario o Parlamentaria de los Estados Partes del bloque tendrá derecho a voz y derecho a un voto.

A su vez, cuenta con Comisiones, que pueden ser Permanentes, Temporales y Especiales, especializadas en función de la índole de los asuntos a tratar.

## **b) Foro Consultivo Económico-Social (FCES)**

Las principales funciones del FCES son<sup>24</sup>:

- Dentro del ámbito de su competencia, emitir recomendaciones, por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del Mercosur. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del Mercosur, como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración.
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del Mercosur, orientado a la creación de un mercado común y garantizar su cohesión económica y social.
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional.

<sup>23</sup> Sus competencias se detallan en el artículo 4 del Protocolo Constitutivo.

<sup>24</sup> Véase <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/6458/2/innova.front/foro-consultivo-economico-social-fces>

- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración.
- Realizar investigaciones, estudios u organizar seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones económicas y sociales de relevancia.
- Establecer relaciones y realizar consultas con instituciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, cuando sea conveniente o necesario para cumplir sus fines.
- Promover una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración y difundiendo su dimensión económico-social.
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración.

### **c) Secretaría del Mercosur**

El Tratado de Asunción de 1991 preveía la creación de una Secretaría Administrativa con sede en Montevideo, que tendría entre sus principales funciones la guarda de documentos y apoyo al GMC. Posteriormente, en el año 1994, el Protocolo de Ouro Preto incluyó a la Secretaría Administrativa del Mercosur en la Estructura Institucional del bloque, como órgano de apoyo operativo a los demás órganos del MERCOSUR.

Hasta el año 2002, la Secretaría desempeñó principalmente tareas de carácter administrativo, como archivo oficial de la documentación del Mercosur, publicando las normas aprobadas por los órganos decisorios, organizando los aspectos logísticos de las reuniones de los órganos del Mercosur, brindando información regular a los Estados Partes sobre el estado de incorporación de las normas aprobadas, así como otras tareas solicitadas por los órganos aludidos.

En respuesta a la evolución del proceso de integración, en el año 2002 los Estados Partes decidieron avanzar en la transformación de la SAM en una Secretaría Técnica, denominándose a partir de entonces “Secretaría del MERCOSUR” para fines de divulgación sin efectos legales. Se le asignaron nuevas funciones y se creó el Sector de Asesoría Técnica (SAT), integrado por cuatro Asesores Técnicos. Entre las atribuciones de dicho sector, se encuentra la de prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás órganos del Mercosur.

Las tareas específicas asignadas comprenden la realización de estudios de interés para el proceso de integración, preparación de documentos de trabajo, compilación de informaciones y propuestas, realización de relevamientos de antecedentes, elaboración de informes periódicos sobre la evolución del proceso de integración, desarrollo de estudios sobre temas de interés, control de la consistencia jurídica de los actos y normas emanadas de los órganos del Mercosur, entre otros.

La necesidad de seguir profundizando hacia la concreción del mercado común ha significado avances jurídico-institucionales. Con este objetivo la SM ha sido reorganizada, con el fin de fortalecerla y de dotarla de mayor capacidad técnica y operativa.

Con este fin, en 2007 se aprobó la Decisión CMC N° 07/07, sobre Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del Mercosur, donde se redefinen las competencias de los Sectores que integran la estructura de la SM.

Posteriormente, junto con los sectores existentes, se ha reforzado el perfil técnico de la SM con la creación en su ámbito de las siguientes unidades: Unidad Técnica Focem (UTF), Unidad Técnica de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur (UTECEM), Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI) y Unidad Técnica de Educación (UTE)<sup>25</sup>.

#### **d) El Tribunal Permanente de Revisión (TPR)**

El Tribunal Permanente de Revisión es el Órgano Jurisdiccional del Mercosur creado en cumplimiento de lo establecido en el Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias, suscrito en 2002 y puesto en funcionamiento en 2004. Este protocolo modificó el mecanismo vigente del sistema de solución de controversias establecido en el Protocolo de Brasilia de 1991. EL TPR es de carácter permanente y, más allá de dirimir conflictos entre los Estados, tiene la función de garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento del derecho internacional.

Con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 se estableció en su Anexo III un sistema provisional para la resolución de controversias, caracterizado por negociaciones intergubernamentales directas. Instado el procedimiento, de no lograrse una solución, se previó que los Estados Partes se someterían a consideración del GMC. Para ello el GMC podía contar con el asesoramiento técnico de expertos o grupos de peritos. En caso de no lograrse una solución, se elevaría la controversia al CMC para que adoptara las recomendaciones pertinentes. Dado su carácter provisional, los Estados Partes se comprometieron a adoptar un sistema definitivo antes del 31 de diciembre de 1994. El 17 de diciembre de 1991 se suscribió el Protocolo de Brasilia (PB), iniciativa también provisional que constituyó el inicio formal de un esquema procedimental dominado por Tribunales Arbitrales Ad Hoc (TAH). Con la firma del Protocolo de Olivos (PO) en 2002 se cambió la estructura para la solución de controversias y se perfeccionó el sistema vigente. Se creó una instancia permanente, de actuación y reunión ante la convocatoria concreta, el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), para garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de

<sup>25</sup> Véase [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria\\_del\\_mercosur](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/48/2/innova.front/secretaria_del_mercosur).

los instrumentos fundamentales del proceso de Integración, que puede entender en primera y única instancia o bien como tribunal de alzada a pedido de un Estado Parte involucrado en una controversia respecto de la aplicación del derecho en un pronunciamiento anterior de un TAH. Finalmente, se sumó también a ese cambio la posibilidad de concurrir al TPR para solicitar Opiniones Consultivas y para supuestos en los que los Estados Partes activen el procedimiento establecido para las Medidas Excepcionales de Urgencia.

El ámbito de aplicación del Sistema de Solución de Controversias es dual: conflictos entre Estados Partes y reclamaciones efectuadas por particulares. En el primer supuesto, la competencia del TAH o del TPR recae sobre asuntos que versen sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento del Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, los Acuerdos que se celebran en su marco, así como de las Decisiones del CMC, las Resoluciones del GMC y las Directivas de la CCM. Las reclamaciones de particulares pueden ser con motivo de la sanción o aplicación, por cualquiera de los Estados Partes, de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación, análogamente, del Tratado de Asunción, de los acuerdos celebrados en el marco del mismo, de las decisiones del CMC o de las resoluciones del GMC. Los particulares —personas físicas o jurídicas— pueden intervenir o iniciar una reclamación únicamente cuando sus intereses se vean afectados como consecuencia de decisiones adoptadas por los Estados Partes, contrarias a normativa emanada de los órganos del Mercosur y por medio de la respectiva sección nacional del GMC. Es decir, no pueden hacerlo directamente.

El Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur tiene cinco miembros o árbitros elegidos del siguiente modo: cuatro de ellos son designados directamente por los estados miembros (con un suplente). Duran dos años y pueden ser renovados por no más de dos períodos consecutivos. El quinto árbitro es designado de común acuerdo, y es el presidente del Tribunal. Su mandato tiene una duración de tres años, y en principio no puede ser reelecto salvo que exista unanimidad de los estados miembros. Éste tendrá nacionalidad de alguno de los Estados Partes del Mercosur. No lográndose unanimidad, la designación se hará por sorteo.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI Y SU RELACIÓN CON  
LA MICRONESIA:  
¿UNA RELACIÓN QUE VA MÁS ALLÁ  
DEL VIEJO RECUERDO COLONIAL  
DEL IMPERIO DONDE "NUNCA SE PONÍA EL SOL"?**

DAVID MANZANO COSANO





*A aquellos que siempre se levantan al caerse.*



## RESUMEN

El pasado ocupa un lugar determinante en la identidad individual, los seres humanos lo recuerdan para afrontar su futuro, rememorando sus aspectos positivos para tomar brío y superar los obstáculos que hallan en su camino; y los negativos para no seguir la senda que en el pretérito lo alejaron de sus objetivos. Las instituciones siguen esta dinámica como consecuencia de su composición, al estar integrados por un conjunto de hombres y mujeres que siguen las pautas del comportamiento humano. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España (MAEC) no es una excepción, de ahí, que nos propongamos calibrar qué peso tienen aquellas miradas que definieron la política colonial hispana en la Micronesia en la actual política exterior de la región.

Para emprender esta labor es crucial delimitar el objeto de estudio, precisando qué territorios englobamos bajo el término de Micronesia (dado el cariz subjetivo existente en la construcción de esta realidad geográfica), observar sus dinámicas internacionales y analizar la política exterior en el área, especificando con qué patrones la conceptualizamos. Asumiremos la influencia de las teorías realistas al vigorizar al actor estatal en el estudio de las Relaciones Internacionales. Mas, siguiendo los postulados de Renouvin, que exalta el poder de las fuerzas profundas en las instituciones, observaremos la configuración del pensamiento colectivo hispano al ser clave en el diseño de la política española en esta área de la Oceanía. En este punto es crucial la conexión entre el pasado y presente, pues para analizar si existe una continuidad en la política exterior española en la Micronesia primero debemos caracterizar la política pretérita, la cual observó a estas islas como un instrumento para fundamentar la “grandiosidad de ese Imperio donde nunca se ponía el sol”.

Los resultados analíticos de esta investigación interdisciplinar, que acoge la metodología de diversas ciencias como la Historia, Ciencias Políticas o Sociología, advierten que esas viejas miradas ocupan un lugar protagonista en la definición actual de la política exterior española en la Micronesia. Empero, existen

aspectos novedosos propios de una diplomacia renovada del siglo XXI nacidos de la necesidad de España de aclimatarse a las Relaciones Internacionales actuales, que han fortalecido los instrumentos del “soft power” y han revalorizado el área de la Oceanía.

*Palabras Clave:* Estudios del Pacífico, Oceanía Hispana, Micronesia, Imperialismo, Relaciones Internacional.

**ABREVIATURAS**

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AEEP	Asociación Española de Estudios del Pacífico.
AGA	Archivo General de la Administración.
AGI	Archivo General de Indias.
AHN	Archivo Histórico Nacional.
AMN	Archivo del Museo Naval de Madrid.
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations.
BAD	Banco Asiático de Desarrollo.
BNE	Biblioteca Nacional de España.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura.
EE.UU.	Estados Unidos de América.
EFM	Estados Federados de Micronesia.
LCW	Library of Congress of Washington.
NAP	National Archives of Philippines.
NLA	National Library of Australia.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
RAMSI	Regional Assistance Mission to Solomon Islands.
SPEC	South Pacific Bureau for Economic Cooperation.

SIDS	Small Island Developing States.
UCM	Universidad Complutense de Madrid.
UE	Unión Europea.
USA	United States of America.
VOC	Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales.

**LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI  
Y SU RELACIÓN CON LA MICRONESIA:**

¿UNA RELACIÓN QUE VA MÁS ALLÁ  
DEL VIEJO RECUERDO COLONIAL  
DEL IMPERIO DONDE “NUNCA SE PONÍA EL SOL”?<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido financiada por el proyecto de Excelencia de la Consejería de Ciencia e Innovación de la Junta de Andalucía: “El Pacífico hispano: imágenes, conocimiento y poder” (PO9-HUM-5392, 2010-2013), en el marco institucional de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla (CSIC).





## INTRODUCCIÓN

La aparición del apuesto taekwondista de Tonga untado de aceite en la ceremonia inaugural de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016 han llevado las miradas del orbe mundial hasta este Estado de la Oceanía, exaltando muchos de los que observan a Pita Taufatofua el alto grado de exotismo y desconocimiento de la región<sup>2</sup>. España sigue esta tendencia, como prueba que uno de los informativos más vistos en todo el territorio nacional dedicase parte de su espacio a transmitir los peculiares bailes del pesista de Kiribati, David Katoatau, ubicando en el espacio a este país al intuir que un sector amplio de sus espectadores nunca habían escuchado nada sobre este remoto Estado<sup>3</sup>. En su análisis se manifiesta la pronunciada desinformación de la sociedad española respecto a la Oceanía, pese a su definición de ser el “Gran Lago” hispano de época moderna (dado el monopolio de poder internacional de España en sus aguas)<sup>4</sup>. Pues, el noticiero define al Estado de Kiribati como una sola isla y no como un conjunto de archipiélagos, cuya extensión lo condujo a estar atravesados por diferentes usos horarios hasta 1994, uno de los cuales daba la bienvenida a la hora mundial que marca el nuevo día y otro lo despedía<sup>5</sup>.

Esta ignorancia recuerda al tipo de noticias que afloraron en la España decimonónica a la hora de caracterizar el espacio oceánico, definiéndolo como una región singular y estereotipada propia del género literario. Precisamente, en esa conexión entre el pasado y presente hunde sus raíces este trabajo de investiga-

<sup>2</sup> SOTOS, Edu (6/8/2016), “Del abanderado embadurnado al sonrojo de Wozniacki: las mejores anécdotas de la inauguración de Río-2016”, *El Periódico (Deportes)*, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/deportes/noche-anecdotas-rio-ceremonia-inaugura-juegos-olimpicos-5310407>. [Todas las páginas han sido consultada el 5/9/2016 en el proceso de revisión de este trabajo].

<sup>3</sup> Informativos Telecinco (16/08/2016), “Cuando los olímpicos dan el canto. El último ha sido el pesista de Kiribati David Katoatau”, *Informativos Telecinco*, [http://www.telecinco.es/informativos/olimpicos-celebrando-gracioso\\_2\\_2228655123.html](http://www.telecinco.es/informativos/olimpicos-celebrando-gracioso_2_2228655123.html).

<sup>4</sup> SCHURZ, William Lytle (1922), “The Spanish Lake”, *The Hispanic American Historical Review*, V, n.º 2, Duke University, pp. 181-194.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ, Diego (3/1/2013), “Curiosidades y rarezas de los husos horarios (primera parte)”, <http://fronterasblog.com/2013/01/03/curiosidades-y-rarezas-de-los-husos-horarios-primera-parte/>.

ción al querer explicar por qué las imágenes que desarrolló el mundo europeo del siglo XIX parecen haber pervivido en el pensamiento de ese mundo “occidental”, criticado por Edward Said<sup>6</sup>, como advierten los twitters de la ceremonia inaugural de los Juegos Olímpicos de Río-16 referentes a la aparición de Tonga, Kiribati o Nauru<sup>7</sup>. Comentarios de sorpresa que siguen la tendencia de extrañeza de la mayoría de las personas a las que el autor de este trabajo les menta la temática de su tesis doctoral relativa al estudio del pasado colonial de España en los archipiélagos micronesios de Marianas y Carolinas<sup>8</sup>.

La reacción más generalizada de los mismos es el absoluto desconocimiento del área, incluso en aquellas personas con una alta formación cultural que cuelgan entre las paredes de sus despachos el título de doctor. La tendencia menos representativa es la de aquellos individuos que les “suenan” algo el nombre de estos archipiélagos. En ellos encontramos dos tendencias. Una mayoritaria que los asocian a las fosas de las Marianas; y otra más reducida (generalmente presentada por individuos atraídos por la Historia), quienes los recuerdan como unas islas lejanas cuya fisionomía equiparan a la de las Filipinas y que hallan una gran dificultad para ubicarlas con exactitud en un mapa. Estos siempre sobrevaloran el pretérito al asociarlas a ese Imperio español ultramarino en el que “nunca se ponía el Sol”. Llegando incluso un reducido grupo a defender los derechos coloniales de España en el sistema internacional actual, dada la influencia y pervivencia de las teorías acuñadas en el franquismo.

Pese a que este estudio fruto de la experiencia personal ha de mejorar la metodología para que sus resultados puedan tildarse como científicos, las conclusiones extraídas han sido cruciales para elaborar la principal hipótesis de partida de este trabajo: la España del siglo XXI sigue observando a la Micronesia en términos imperiales, al definir este territorio bajo el protagonismo del recuerdo de la historia colonial española y marginar la fisionomía de este conjunto de islas en el actual sistema global. Esta hipótesis se sustenta en la aparición de patrones de comportamiento que se repiten en los españoles decimonónicos y coetáneos, pues ambos instrumentalizan estos territorios para exaltar la fortaleza del Imperio ultramarino hispano.

Para aceptar o refutar esta hipótesis fijaremos nuestra atención en el ámbito de estudio relativo al “soft power”, ligado a los medios culturales e ideológicos que instrumentalizan los actores de las Relaciones Internacionales para conseguir sus fines y objetivos<sup>9</sup>. Nuestro actor protagonista es el Estado español, inte-

<sup>6</sup> SAID, Edward (1978), *Orientalism*, New York, Pantheon.

<sup>7</sup> Twitter (5/8/2016), #CeremoniaDeInauguracion <https://twitter.com/search?q=%23CeremoniaDeInauguracion&src=tyah>

<sup>8</sup> MANZANO COSANO, David (2015), *España en el Pacífico: la construcción de las fronteras filipinas en la Oceanía hispana, 1789-1900*, Madrid, UCM, (tesis doctoral).

<sup>9</sup> NYE, J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs; TORRES SORIANO, Manuel (2005), “El poder blando ¿una alternativa a la fuerza military?”, *Política y Estrategia*, 100, pp. 29-40; PRIETO GUTIÉRREZ, J.J. Prieto (2015). “World Libraries, the Diplomatic Role of Cultural Agencies”, *European Review*, 23(03), pp. 361-368.

resándonos conocer cuál es la imagen que asume de la Micronesia. El Ministerio de Asuntos Exteriores es clave en este papel, a tenor de las tesis estructuralistas del marxismo, vigorizadas por L. Althusser<sup>10</sup>, y las teorías de las élites políticas de Pareto, Mosca y Michels<sup>11</sup>. Estas muestran cómo en la construcción del imaginario colectivo son cruciales aquellos individuos que ocupan una situación privilegiada en la materia sobre la que se construyen dicho pensamiento, como es el caso del MAEC en relación con los lazos entre los españoles y la Micronesia.

Asumimos que existen otros agentes externos a las instituciones que pueden ser claves en la configuración del imaginario colectivo, más en un mundo globalizado que fractura los tradicionales elementos del control del contenedor social del Estado<sup>12</sup>. Así se manifiesta en el cenit del siglo XIX donde una fiebre por publicar obras sobre la Oceanía hispana (Filipinas, Marianas y Carolinas) fue crucial para la aparición de determinados estereotipados ligados a la Micronesia. De ahí, que este trabajo de investigación se propusiese en un principio estudiar todas aquellas fuentes que versasen sobre este espacio y que contuviesen un carácter divulgativo para transformar o consolidar las ideas sobre este área. Desgraciadamente, en el siglo XX y XXI no proliferan estas obras destinadas al conjunto de la sociedad hispana. Escapa de esta tendencia las creaciones de un sector minoritario de la población que defiende la persistencia de los derechos legítimos de España en las Carolinas y una serie de trabajos científicos. Su estudio puede ser muy significativo para comprender las acciones que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se emprenden en esta región. Pues muchas están financiadas por sus propios fondos y es un material que puede y/o debe ser leído por sus integrantes.

Por consiguiente, en nuestro objetivo de estudiar la proyección de la imagen de la Micronesia por parte de España en la propia sociedad hispánica va a tener un protagonismo crucial su Ministerio de Asuntos Exteriores, por su posición de poder y por ser el agente que más participa en la relación con la Micronesia. A través del análisis de sus políticas intentaremos sopesar si las imágenes que se proyectan son más propias del talante vanguardista de la Marca España, que el gabinete de Ministro José Manuel García Margallo ha promovido en el sistema internacional; o por el contrario, recuerdan a ese discurso añejo de concebir a la Micronesia como unas islas exóticas asociadas al pasado colonial hispano que permitieron hacer verídica la popular frase de ser “el Imperio donde nunca se ponía el Sol”.

<sup>10</sup> ALTHUSSER, Louis (2003), *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Buenos Aires, Nueva Visión.

<sup>11</sup> OSORIO RAULD, N. Alejandro (2014), “Dominación y reproducción de las élites. Lectura sociológica del proceso de estructuración de las minorías selectas en el elitismo clásico”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, n.º 2, pp. 113-120.

<sup>12</sup> BECK, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*, Barcelona, Paidós.

Siguiendo el discurso de Ortega y Gasset sobre la importancia de la historia en la determinación de las características del individuo<sup>13</sup>, inicialmente esta investigación se propuso realizar un recorrido por la historia contemporánea de la política exterior de España en la Micronesia para poder comprender más nítidamente la efectuada en el tiempo presente. Antes de comenzar el Máster que atañe a esta memoria partíamos de la posición ventajosa de haber analizado la política exterior decimonónica, y barajábamos la hipótesis de que no sería muy abundante la documentación de la cancillería española relativa a la Micronesia en el siglo XX. De ahí que entendiésemos que esta labor se amoldaba a los límites temporales de esta investigación. Sin embargo, este quehacer se ha encontrado con el obstáculo de la política ministerial que mantiene cerrado a cal y canto todos los documentos históricos no publicados relativo al área de defensa y exteriores, siendo hasta la fecha infructuoso el manifiesto que firmamos más de trescientos historiadores para que se permitiese el acceso a aquellos documentos históricos que no entrañasen un riesgo para la seguridad actual del Estado español<sup>14</sup>. Por consiguiente, el traslado efectuado al Archivo General de la Administración en Alcalá de Henares resultó baldío, ya que sólo se pudo consultar un par de legajos relacionados con el sueño franquista de crear una provincia española en la Micronesia, al estar inaccesibles el resto de los documentos en los que estamos interesados.

Comenzaban los problemas para dar respuesta a la pregunta principal de esta memoria. Problemas que a priori éramos conscientes de que se iban a presentar por la debilidad de las fuentes secundarias que disponíamos al respecto, ya que no existe ningún trabajo que haya abordado de forma directa las características de la política exterior de España en la Micronesia actual, ni siquiera encontramos investigaciones que de una forma más amplia se dediquen a analizar cuál es la política de España en los Estados de las islas del Pacífico. Es cierto que autores como David García Cantalapiedra, Pablo Bustelo, Gracia Abad, Alex Calvo, Georgina Higuera, entre otros<sup>15</sup>, han indagado sobre la revalorización del Pacífico en el actual sistema internacional. Mas estos estudios miran a este océano desde el protagonismo de sus márgenes, relegando a un segundo plano

<sup>13</sup> ORTEGA Y GASSET, José (2007) (1.ª ed. 1935), *La Historia como sistema*, Madrid, Biblioteca Nueva.

<sup>14</sup> C. S. (16/3/2013), “El gobierno cierra a cal y canto los archivos históricos de Defensa y Exteriores”, *El Confidencial*, [http://www.elconfidencial.com/espana/2013-07-16/el-gobierno-cierra-a-cal-y-canto-los-archivos-historicos-de-defensa-y-exteriores\\_191215/](http://www.elconfidencial.com/espana/2013-07-16/el-gobierno-cierra-a-cal-y-canto-los-archivos-historicos-de-defensa-y-exteriores_191215/).

<sup>15</sup> GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2010), “El despliegue estratégico de EE.UU., la República Popular de China y la seguridad en Asia”, *UNISCI DISCUSIÓN*, n.º 23, pp.83-99; BUSTELO, Pablo (2010), *Chindia: Asia a la conquista del siglo XXI*, Madrid, Real Instituto el Cano; ABAD, Gracia (2010), “Japón, hacia una política exterior y de seguridad más independiente”, *ARI*, N.º 109; CALVO, Alex (2015), “South China Sea: International arbitration moves forward as PAC rules on jurisdiction”, *Center for International Maritime Security (SIMSEC)*, <http://cimsec.org/south-china-sea-international-arbitration-moves-forward-pac-rules-jurisdiction/19737>; *El País*, “Georgina HIGUERAS”, [http://elpais.com/autor/georgina\\_higuera/a](http://elpais.com/autor/georgina_higuera/a).

las realidades que acontecen en su seno. La fachada americana y el sudeste asiático dominan el prisma analítico, siguiendo la dinámica del grueso de las investigaciones hispanas existentes en las ciencias sociales y humanas que abordan los fenómenos característicos de la vieja Mar del Sur.

En este campo, sin duda, los viaje de descubrimiento y exploración del Imperio español ultramarino ocupan el protagonismo (véase los trabajos de Salvador Bernabéu, Carlos Martínez Shaw, Juan Gil, Consuelo Varela, etc.)<sup>16</sup>, aunque en la actualidad ha irrumpido una generación de jóvenes investigadores que, siguiendo los pasos de Florentino Rodao<sup>17</sup>, miran al Pacífico más allá del territorio sobre el que se asentó el Imperio hispano<sup>18</sup>. Empero, en la mayoría de estos casos, Asia continúa focalizando la atención en la mirada de estos científicos dado el peso de las islas Filipinas. De hecho, los escasas investigaciones dedicadas a la Micronesia tienen muy presente a estas Islas del Poniente, como advierte el perfil investigador de M.<sup>a</sup> Dolores Elizalde. Una personalidad de gran importancia para la historiografía española, ya que abrió la senda de los estudios históricos en la Micronesia (al escribir en los años ochenta una tesis doctoral dedicadas a las Carolinas<sup>19</sup>), pero que ha abandonado esta línea de investigación para centrarse en el análisis del poder del Imperio español decimonónico en las islas del Poniente, en sintonía con la temática de los trabajos de Josep María Fradera, Miguel Luque Talaván, Alicia Castellanos, Isaac Donoso, Carlos Madrid, etc.<sup>20</sup> La evolución de la doctora Elizalde describe la situación de las investigaciones de la Micronesia en la Ciencia española: el eclipse de las islas Filipinas en su estudio.

Cierto es que un reducido número de investigadores han seguido su camino para acercarse a la impronta del pasado español en el área. Así para el caso de las Marianas destacan las investigaciones filológicas de Rafael Rodríguez-Ponga y Paloma Albalá e históricas de Belén Pozuelo y Alexandre Coello. Para las Carolinas la tesis antropológica de Beatriz Moral y los trabajos de Patricio Hidalgo, Xavier Baró y Luis Serrano. Además ha de reseñarse las obras de Javier Galván

<sup>16</sup> BERMABÉU ALBERT, Salvador et MARTÍNEZ SHAW, Carlos (eds.) (2013), *Un océano de seda y plata: el universo económico del Galeón de Manila*. Sevilla, CSIC.

<sup>17</sup> <http://www.florentinorodao.com/>.

<sup>18</sup> PÉREZ LECHA, M., MARTÍNEZ TABERNER, G. et PERMANYER UGARTEMENDIA, A. (2015), “Dossier, Encuentros e intercambios euroasiáticos en el Pacífico”, *Millars: Espai i Història*, nº 39, pp. 9-182.

<sup>19</sup> ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.<sup>a</sup> D (1987), *Las islas Carolinas colonia española, 1885-1899*, Madrid, UCM, (tesis doctoral).

<sup>20</sup> LUQUE TALAVÁN, M. (Coord.) (2007), *Un Océano de Intercambio: Hispanoasia (1524-1898): Homenaje al profesor Leoncio Cabrero Fernández*. Madrid, AECID- Ministerio de Asuntos Exteriores; ELIZALDE, M.<sup>a</sup> D. et FRADERA, J.M. (edit.) (2001), *Imperios y naciones en el Pacífico*, Madrid, CSIC, 2001; CASTELLANOS ESCUDIER, Alicia (2007), *Las Indias Orientales españolas ante el imperialismo de las grandes naciones (1850-1896)*. Cádiz, Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Letras y Artes de Cádiz; DONOSO, Isaac (2011), *El islam en Filipinas (ss. X-XIX)*, Alicante, Universidad de Alicante; MADRID ALVAREZ-PIÑER, Carlos (2012), *Flames Over Baler, The Story of the Siege of Baler*, Quenzon City, Univerity of Philippines, 2012.

y Amancio Landín Carrasco en el estudio del pasado hispánico de estos archipiélagos<sup>21</sup>. Sin embargo, en ellos se atisba la impronta del protagonismo de las islas del Poniente, quizás porque la Micronesia en el Imperio español ultramarino no se podía concebir sin las Filipinas. Por tanto, es lógico que dichos trabajos que analizan el pasado español en la vieja Mar del Sur no pierdan nunca de vista el archipiélago asiático que colonizó España en el siglo XVI. Esta dinámica de los estudios españoles en el Pacífico, donde se ubica el foco del interés en la cuenca americana y asiática, ha dado lugar a que sea prácticamente invisible la presencia de la ciencia hispánica en los estudios del Pacífico (entendidos desde la vanguardia anglosajona de esta rama, la cual mira a la Oceanía desde su corazón y no desde sus márgenes), a pesar de la existencia de la *Revista española del Pacífico*.

Los estudios del Pacífico surgieron a raíz de la conceptualización de Fernand Braudel del Mediterráneo como unidad histórica<sup>22</sup>, cuyos postulados adoptó Douglas L. Oliver para el caso del gran océano mundial al publicar *Las Islas del Pacífico* (1951). Con esta obra, se inauguraba una nueva corriente, que fue reforzada en los años cincuenta y sesenta del siglo XX con los trabajos de J.W. Davidson y A. Moorehead, y consolidada en los años setentas gracias a las investigaciones de Deryck Scarr, Ernest Dodge, Glen Barclay o Oskar Spate. Actualmente, la producción de las universidades estadounidenses (donde destaca Hawai'i), de Fiji, de Australia y de Nueva Zelanda convierte al mundo anglosajón como el líder de este tipo de estudios, con investigadores como David A. Chappell, Rainer Buschmann, Alison Bashford, Matt K. Matsuda, Max Quanchi, Chris Ballat<sup>23</sup>.

La fuerza del interés a analizar aquellas áreas con fuertes nexos con el entorno donde se ubican los centros de investigación ha provocado que la región de la Polinesia y Melanesia copen el protagonismo de estos estudios del Pacífico, ayu-

---

<sup>21</sup> RODRIGUEZ-PONGA, R et ALBALÁ, P. (1986), *Relaciones de España con las Islas Marianas: la lengua chamorra*, Madrid, Fundación Juan March; POZUELO MASCARAQUE, B. (1997), *Presencia y acción españolas en las Islas Marianas (1828-1899)*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, (tesis doctoral); COELLO DE LA ROSA, A. (2013), *Historia de las islas Marianas de Luis de Morales & Charles le Gobien*. Madrid, Polifemo; MORAL LEDESMA, B.(1997), *Conceptualización de la mujer, del cuerpo y de la sexualidad en Chuuk (Micronesia)*, Universidad del País Vasco, (tesis doctoral); HIDALGO NUCHERA, P. (edit.) (1993), *Redescubrimiento de las Islas Palaos*. Madrid, Miraguano; BARÓ I QUERALT, X. (2013), *Misioneros del Pacífico: los intentos de evangelización de las islas Carolinas y Palaos*. Girona, Documenta Universitaria; SERRANO, L. et LLORENTE, J. C. (2005), *Las carolinas orientales: 1890. La última victoria española en el Pacífico antes del eclipse*. Madrid, LSV & JCLL editores; GALVÁN GUIJO, J. (1998), *Islas del Pacífico: el legado español*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural; LANDÍN CARRASCO, A. (1984), *Islario español del Pacífico: identificación de los descubrimientos en el Mar del Sur*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica- Instituto de Cooperación Iberoamericana D. L.

<sup>22</sup> BRAUDEL, F.(1949), *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen*, Paris, Armand Colins.

<sup>23</sup> ESFO, “10th Conference of the European Society for Oceanianist, ESFO Conference Programme”, Bruselas, 24-27 de junio de 2015, <https://www.pacific-studies.net/conferences/images/uploads/1/ESFO2015ConferenceBooklet.pdf>.

dados por el mundo galo que ha creado un centro de investigación y documentación para la Oceanía (CREDO), en su objetivo de comprender más nítidamente los fenómenos que conciernen a los territorios franceses de este continente<sup>24</sup>. La Micronesia es la zona que goza de menos protagonismo en estos estudios del Pacífico, como se puede apreciar en el área de especialización de los investigadores registrados en la página web [www.pacific-studies.net](http://www.pacific-studies.net). El escaso número de científicos hispanos indica la falta de nexos entre los investigadores españoles que han ahondado sobre el estudio de la realidad de la Micronesia y los analistas que se engloban en esta rama científica del Pacífico.

Quizás esta falta de interacción puede estar provocada por el foco de atención de ambos mundos académicos. Pues, mientras que la ciencia española se centra en analizar los márgenes de la Mar del Sur (como prueba que muchos de los especialistas en la Historia del Pacífico se introduzcan dentro del departamento de Historia de América, al incluirse Filipinas en su áreas temáticas por su gran vínculo con el virreinato de Nueva España); aquellos que se engloban dentro de la vanguardia anglosajona de los Estudios del Pacífico miran a su océano desde su entrañas. De este modo, se produce un distanciamiento en sus miradas, pues sus puntos de atención son diferentes: los españoles priman en sus estudios del Pacífico al área de Asia y, sobre todo, América; y los segundos focalizan su atención en aquellos Estados que configuran la Oceanía.

Esta memoria pretende seguir esta segunda dinámica, de ahí, los grandes problemas que hemos encontrado para hallar una bibliografía y unas fuentes ligadas a nuestro objeto de estudio que mire de una forma autónoma a la Micronesia, sin asociarla inmediatamente al territorio filipino. Somos conscientes del gran nexo existente entre ambos territorios (de hecho, la embajada de España de los Estados micronesios se localiza en Manila). Sin embargo, en todo momento queremos dar protagonismo al territorio micronesio. Por consiguiente, cuando nos planteemos cuál es la política española de España en la Micronesia o cuáles son las percepciones de los hispanos en esta área nuestra atención va a estar focalizada en los Estados Federados de Micronesia, Palaos, Marshall, Guam y las Marianas del Norte. Así nos alejaremos de la práctica que se han generalizado en buena parte de la clase política que al ser preguntado por las acciones que España lleva a cabo en la Micronesia inmediatamente se centra en hablar sobre la política española en Filipinas, y en ocasiones en el papel que España desempeña en la delegación europea en Fiji o en sus embajadas en Australia y Nueva Zelanda. Por consiguiente, nos centraremos en la Micronesia para clarificar nuestra hipótesis principal planteada. Es decir, si en las imágenes que los hispanos producen sobre la Micronesia pervive el protagonismo del viejo Imperio español. Esta pregunta será la protagonista del hilo argumental de esta investigación, que se dividirá en tres capítulos.

---

<sup>24</sup> <http://www.pacific-credo.fr/index.php/fr/>.



El primero de ellos está dedicado a nuestro objeto de estudio: la Micronesia. La definiremos conceptualmente para conocer cuáles son los países que se engloban dentro de este término geográfico. Tras ello, ahondaremos en su dinámica en el sistema internacional para comprender sus características en el plano de las Relaciones Internacionales. El segundo capítulo pretende acercarse a la mentalidad del individuo español decimonónico para discernir si sus estereotipos se mantienen a la hora de caracterizar a la Micronesia. De esta manera, comenzaremos definiendo las imágenes del pretérito, que se englobaron dentro del concepto de la Oceanía Hispana, y observaremos las coetáneas a través de las publicaciones más actuales relativas a la Micronesia. De ellas, destacaremos las obras que continúan sosteniendo la persistencia de los derechos hispánicos en la Micronesia por sus implicaciones con la pregunta principal que se plantea. Una teoría que no alberga ningún fundamento como intentaremos demostrar. El tercer capítulo se centra en analizar cuál es la política de España en la región, para ello exploraremos las relaciones bilaterales que mantiene con sus Estados, así como el papel que juega en la organización regional del Foro de las islas del Pacífico, focalizando nuestra atención en saber si existe un uso de su pasado colonial a la hora de emprender estas relaciones. Dada el papel mejorable que España desempeña en la región, sopesaremos cuáles pueden ser sus futuras actuaciones para incrementar su posición, siendo a nuestro juicio determinantes las redes establecidas con el espacio iberoamericano. Por último, esta investigación finalizará con unas conclusiones donde daremos respuestas a la pregunta principal de esta memoria.

## CAPÍTULO I

# LA MICRONESIA

La influencia de la subjetividad europea en la clasificación de las razas que integra el Pacífico aparece en el germen epistemológico del término de Micronesia. De ahí que en función del autor puedan variar las fronteras territoriales de este concepto, que tiene como epicentro el área que albergó las antiguas colonias hispánicas de las Marianas y las Carolinas. Para justificar cuál es el territorio que esta investigación describe como la Micronesia ahondaremos en la esencia de este vocablo, explorando la carga de poder que pueden enmascarar las clasificaciones territoriales de la sociedad global. Posteriormente, analizaremos desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales las características de los Estados y países que insertamos dentro de esta categoría (Estados Federados de Micronesia, Palaos, Marshall, el territorio no autónomo de Guam y el estado libre asociado de Marianas del Norte) para observar sus rasgos comunes y diferenciadores. Así estableceremos el basamento para definir de una forma más clarividente las relaciones que el Estado hispano establece en la región.

### 1.1. EL CONCEPTO DE MICRONESIA

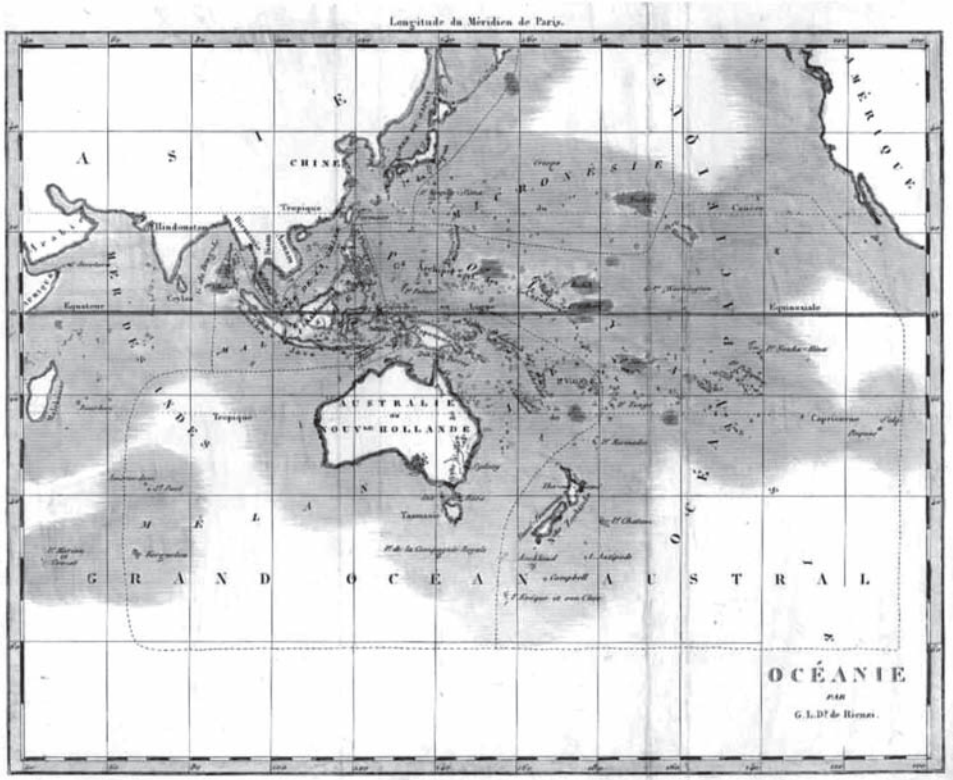
El origen del término Micronesia se halla en la conferencia que Domeny di Reinzi pronunció en la Sociedad geográfica de París en 1831<sup>25</sup>, popularizándolo, posteriormente, el navegante francés Dumont d'Urville a raíz de la disertación que impartió un año más tarde en la citada institución en la que abogaba por parcelar el Pacífico en cuatro realidades geográficas: Malasia, Melanesia, Polinesia y Micronesia<sup>26</sup>. A pesar de que su mapa no fue el primero que delimitó en este

<sup>25</sup> TCHERKÉZOFF, Serge (2003), "A long and unfortunate voyage towards the "Invention" of Melanesia/Polynesia distinction 1595-1832", *The Journal of Pacific History*, XXXVIII, n.º 2, Taylor & Francis, pp. 175-196.

<sup>26</sup> DUMONT D'URVILLE, Jules Sébastien César (1832), "Sur les îles du Grand Océan", *Bulletin de la Société de géographié*, X, n.º 105, Paris, Société de géographié, pp. 1-21.



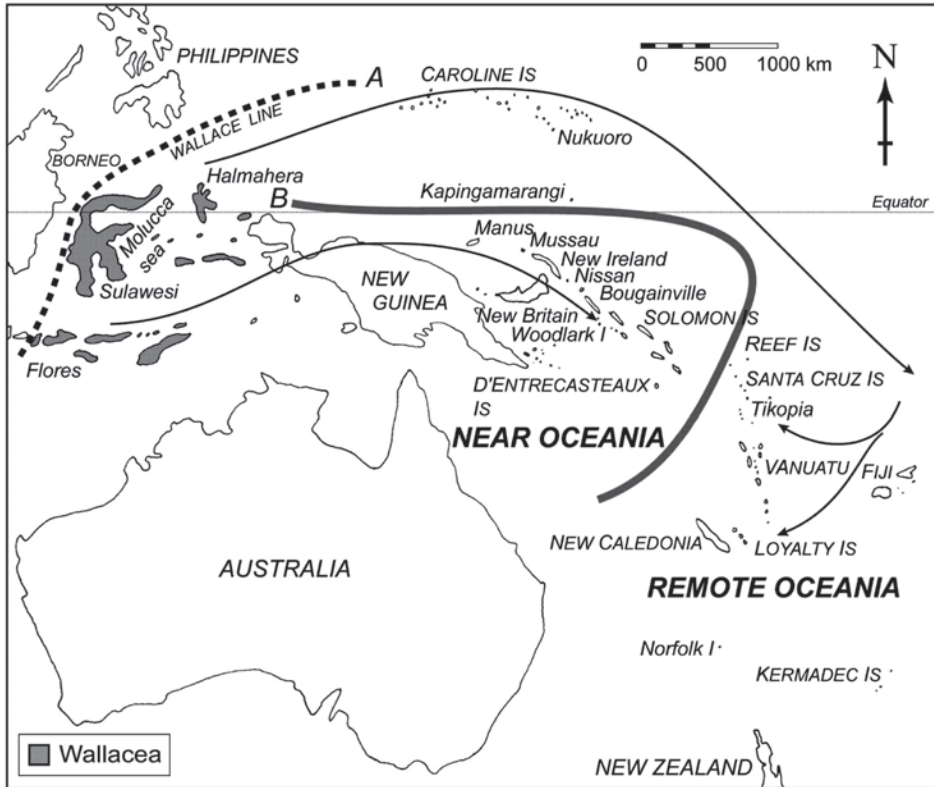
piel de sus habitantes. Cada tez la asoció a una determinada capacidad intelectual, construyendo una pirámide social en cuya base situará a aquellos individuos más negros (melanesios) y en su cúspide ubicará a los polinesios (que tienen en su piel una mayor blancura que los micronesios y malayos). Esta mixtificación de la realidad va a conducir a que se repruebe la terminología de D'Urville una vez que se consolide la historia del Pacífico como rama científica y se defienda la perspectiva del aborigen en su configuración.



Estas críticas se avivaron en los años setenta del siglo XX hasta el punto de que se acuñó otra nueva estructuración del Pacífico que trató de salvar el prisma “occidental” mediante la diferenciación de la Cercana y Remota Oceanía<sup>29</sup>. A pesar de que esta nueva parcelación ha sido bien acogida por diferentes científicos de distintas disciplinas (tales como la arqueología, antropología, zoología, botánica, etc.) y de que se defiende la necesidad de formar entidades geográficas menores para poder estudiar más apropiadamente los fenómenos

<sup>29</sup> GREEN, Roger Curtis (1991), “Near and Remote Oceania: disestablishing Melanesia in culture history” en PAWLEY, Andrew (edit.) *Men and Half: essays in Pacific anthropology and ethnobiology in honour of Ralph Bulmer*, Auckland, Polynesian Society, pp. 491-502.

que se circunscriben a esta área<sup>30</sup>, el peso de la historia colonizadora en el Pacífico ha provocado que la fragmentación de D'Urville aún siga en vigor en la actualidad<sup>31</sup>.



MATISOON-SMITH, E. et ROBINS, J.H (2004), "Origins and Dispersal of Pacific People: Evidence from mtDNA phylogenies of the Pacific rat", *Proceeding of National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, CI, n° 24, pp. 9167-9172, <http://www.pnas.org/content/101/24/9167/F1.large.jpg>.

La falta de consenso para estructurar geográficamente este océano viene dada también por su complejidad, fruto de la heterogeneidad de realidades que esconde en su seno<sup>32</sup>. Así, la noción de este gran océano dependerá del propio investi-

<sup>30</sup> ARCY, Paul D' (2003), "Cultural division and islands environments since the time of Dumont d'Urville", *The Journal of Pacific History*, XXXVIII, n° 2, pp. 217-235.

<sup>31</sup> THOMAS, Nicholas, "The force of ethnology: origins and significance of the Melanesia/Polynesia división", *Current Anthropology*, XXX, n° 1. Chicago University, 1989. pp. 27-41. Así lo prueba también la enciclopedia virtual más divulgada actualmente ([www.wikipedia.es](http://www.wikipedia.es)).

<sup>32</sup> MATSUDA, Matt K., "The Pacific", *The American Historical Review*, Vol. 111, n° 3, Universtiy of Chicago, 2006, pp. 758-780.

gador, quien creará su particular esquema mental del territorio que pretende analizar en función de su contexto, metodología y temática de estudio<sup>33</sup>. Por tanto, estos mapas cognitivos son fabricados bajo criterios políticos subjetivos<sup>34</sup>, hecho que conducirá a Robert Borofsky a criticar la construcción artificial del Pacífico:

“We need to remember that the field’s self-defined area of study —the ‘Pacific’— is a constructed artifact of the discipline. Why, for example, should Pacific historians study large Pacific islands such as New Zealand and New Guinea but ignore the Philippines and Indonesia?” (Why is Australia in some accounts but not in others?). For those living in Hawai’i, the ‘Pacific’ refers to the islands lying within ‘Melanesia,’ ‘Polynesia,’ and ‘Micronesia’ (constructed categories themselves). For others on the West Coast of the United States, the ‘Pacific’ usually includes the Pacific rim —China, Japan, and Korea”<sup>35</sup>—.

Por su condición de ser parte sustentadora de esta realidad sesgada de la Mar del Sur, la Micronesia también participa en el corte al bias del investigador a la hora de definir los fenómenos que se engloban dentro de su realidad. No obstante, la delimitación de su área ha sufrido una variación con el paso de los siglos, como advierte el dibujo de los mapas decimonónicos que conciben su territorio de una forma extensa, ubicando su tierra de frontera en las cercanías de Hawai’i y en las islas centrales del Pacífico<sup>36</sup>. Los cartógrafos actuales han reducido su espacio al conjunto de las islas que se sitúan al noroeste de la Oceanía, tomando como referencia la línea de Wallace (quien en el siglo XIX marcó una divisoria para separar este continente de Asia, atendiendo a criterios biogeográficos)<sup>37</sup> y la gran masa acuática que distancia las Marshall de Hawai’i. Por consiguiente, la presencia del pasado hispánico en la Oceanía se concentra en esta entidad geográfica, ya que en su corazón se localizan los archipiélagos chamorros y carolinos. Su pasado de haber sido instrumentalizada como moneda de cambio colonial va a dotar a la Micronesia de una fisonomía propia en los tiempos actuales, caracterizada por el influjo de la política estadounidense en la toma de sus decisiones políticas.

Este rasgo nos conduce a no incorporar a los Estados de Nauru y Kiribati en esta realidad geográfica, distanciándonos de otros autores<sup>38</sup>. A mi juicio las Ki-

<sup>33</sup> WOODWARD, David et LEWIS, Malcom, “Concluding Remarks”, en WOODWARD, David et LEWIS, Malcom (Coord.), *The history of cartography*, vol.II, libro III, *Cartography in the traditional African, American, Arctic, Australian and Pacific societies*. Chicago- Londres, University Chicago, 1998, pp. 237-541.

<sup>34</sup> LEWIS, W. Martin et WIGEN Kären E. (1997), *The myth of continents. A critique of Metageography*, Berkeley, University of California Press.

<sup>35</sup> BOROFSKY, Robert (edit) (2000), *Remembrance of Pacific Pasts: An Invitation to Remake History*, Honolulu, University of Hawai’i Press, p. 25.

<sup>36</sup> BNE, REINOSO, José (1884), *Atlas Geográfico universal en veinte mapas*. Madrid, Hernando, 1884; PALUZIE LUCENA (1892), José, *Mapa de la Oceanía*, Barcelona, Faustino Paluzie.

<sup>37</sup> WALLACE, Alfred Rusell (1869), *The Malay archipelago, The land of the orang-utan, and the bird or paradise. A narrative of travel, with sketches of man and nature*. London, Macmillan.

<sup>38</sup> BIER, James, A. (2009) [2º Edit.], *Reference Map of Oceania: The Pacific Islands of Micronesia, Polynesia, Melanesia*, Honolulu, University of Hawai’i Press.

ribati por su extensión deben de conceptualizarse como parte de la Polinesia; y Nauru por sus fuertes vínculos históricos y políticos con Australia no debería de englobarse en la misma realidad de los Estados de la Micronesia, definidos por la existencia de un pacto de libre asociación con los Estados Unidos.

Siguiendo los principios enunciados por el estructuralismo antropológico de Levi Strauss<sup>39</sup>, entendemos que aquellas realidades geográficas que pretenden definir una colectividad son mutables, en cuanto a que van a depender de la influencia política de los grupos que se insertan en su realidad. Nuestra sensibilidad de querer estudiar el papel exterior de España en el Pacífico nos conduce a exaltar el pasado histórico de estos territorios a la hora de definirlos actualmente, de ahí, la expulsión en el concepto de Micronesia de los Estados de Kiribati y Nauru. Quizás si estuviéramos analizando otra de las características internacionales del área, por ejemplo la concentración en la misma de los Estados que reconocen la legitimidad internacional de la República de China (Taiwán) frente al gobierno de Pekín, sí optaríamos por incluir a Nauru y Kiribati dentro de la fisionomía de la Micronesia.

Por tanto, asumiendo la subjetividad de la creación de las categorías analíticas (como son las realidades geográficas), conceptualizaremos la Micronesia como el área que engloba al territorio no autónomo de Guam, el Estado libre asociado de Marianas de Norte, los Estados Federados de Micronesia, las Palaos y las Marshall, dados los fuertes vínculos internacionales que presentan con los Estados Unidos y la existencia de unas pautas comunes en sus pasado colonial. Parece que este criterio sigue la línea del organigrama del Ministerio de Asuntos Exteriores de España para tratar las cuestiones de la Oceanía, pues los asuntos de los Estados independientes que hemos englobados en el concepto de Micronesia dependen directamente de la embajada de España en Filipinas, los de Nauru son gestionados por la embajada hispánica en Australia y los de Kiribati por la de Nueva Zelanda.

## 1.2. Características de la Micronesia en el sistema internacional

El uso del dólar americano y la cesión de las competencias de seguridad y defensa a los Estados Unidos, indica la consideración de la Micronesia de ser una región bajo la órbita de influencia de este Estado que lucha por establecer su hegemonía en el sistema internacional<sup>40</sup>. Su grado de dependencia no es homogéneo en el conjunto de las entidades políticas que conforman esta realidad geográfica.

<sup>39</sup> LÉVI-STRAUSS, C. (1977), *Antropología estructural*, Buenos Aires, Eudeba.

<sup>40</sup> SANAHUJA, José Antonio (2008), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

Las Marianas constituyen el área que más competencias soberanas han cedido a Washington, de hecho, sus dos entidades políticas: Guam y las Marianas del Norte, son parte del territorio estadounidense. La isla de Guam es uno de los diecisiete territorios no autónomos bajo la supervisión del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas que existe hoy en día en el sistema internacional<sup>41</sup>. Dada esta condición se halla administrado por los Estados Unidos que la considera como un territorio no incorporado, apelativo con el que también define a las Marianas del Norte. Estas se diferencian de Guam por ser un Estado libre asociado, con un régimen muy similar al de Puerto Rico, tras aprobarlo el gobierno de Reagan en 1986 por petición de su población<sup>42</sup>. Una medida que ha vigorizado el movimiento existente en Guam que clama por tener una soberanía similar al del resto del archipiélago geográfico donde se integra, manifestándose de esta forma la fuerte influencia estadounidense en las islas, la cual está propiciada, entre otras razones, por la existencia de cuatro bases militares en Guam<sup>43</sup>.

El resto de la Micronesia son actores con derecho a voto en la Asamblea de Naciones Unidas (Palaos desde 1994 y EFM e Islas Marshall desde 1991), lo que indica su constitución como Estado soberano y, de esta manera, una menor dependencia a los Estados Unidos a la hora de gestionar sus asuntos internos. Sin embargo, las decisiones de Washington les afectan notablemente como consecuencia de los efectos del Pacto de Libre Asociación (Compact of Free Association) que estos actores firmaron con los Estados Unidos en 1986 (EFM y Marshall) y 1994 (Palaos)<sup>44</sup>. Por ellos le cedieron temporalmente su seguridad y defensa a cambio de recibir ayuda financiera para la gestión de su territorio, (siendo estos fondos determinantes para el no colapso de su administración pública, como indica el caso de los Estados Federados de Micronesia)<sup>45</sup>. Ello ha dado lugar a que estos Estados independientes presenten un alineamiento casi absoluto con la política exterior de la administración Obama. Aunque a veces hallamos divergencias entre los mismos. Así lo muestra el caso de las islas Marshall y Palaos que consideran a la República de China como el gobierno legítimo, mientras que EFM se decanta por Pekín. Este hecho nos indica su potestad soberana en la toma de decisiones internacionales, que se

<sup>41</sup> Sociedad de Naciones (2016), “The United Nations and Descolonization. Non-Self-Governing Territories”, <http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml>.

<sup>42</sup> Reagan Library, (3/11/1986), “Proclamation 5564- United States relations with the Northern Mariana Islands, Micronesia, and the Marshall Islands”, <https://www.reaganlibrary.archives.gov/archives/speeches/1986/110386a.htm>.

<sup>43</sup> EL COMERCIO (5/4/2013), “La pequeña isla de Guam, enclave defensivo estadounidense en el Pacífico”, *El Comercio. Mundo*, <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/pequena-isla-guam-enclave-defensivo-estadounidense-pacifico-noticia-1559699>.

<sup>44</sup> Reagan Library, (3/11/1986), “Proclamation 5564”, *Op. cit.*

<sup>45</sup> MAEC (20/7/2015), “Micronesia, Estados Federados de Micronesia”, Ficha del País, p. 2, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA_FICHA%20PAIS.pdf).



están fortaleciendo como consecuencia de la dinámica existente en el área de establecer reformas internas para vigorizar su economía y reducir su grado de dependencia del exterior.

La Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960 de la Asamblea General de Naciones Unidas, conocida como la carta magna de descolonización<sup>46</sup>, y su posterior resolución 2625 (XXV) de octubre de 1970 han sido clave para que este área abandone una historia contemporánea marcada por la colonización. El nuevo sistema internacional que aparece tras la conclusión de la II Guerra Mundial (1945) conduce a la toma de conciencia del derecho de los pueblos a su libre determinación<sup>47</sup>, por lo que instan a los antiguos Imperios a dejar de subyugar, dominar y explotar a sus colonias. Este nuevo principio determinará el devenir del conjunto del conjunto de la Oceanía, la cual, a excepción de Australia, Hawai'i y Nueva Zelanda, se hallaba colonizada a comienzos del siglo XX como consecuencia de la lucha por ocupar territorios que protagonizaron los Imperios a<sup>48</sup>. Por tanto, los pueblos de la Micronesia en la segunda mitad de la mencionada centuria comienzan a tomar conciencia de su derecho a decidir su destino político, rompiendo con las cadenas imperiales que los había llevado a ser moneda de cambio en las pugnas que mantenían las potencias mundiales, como indica su pasado colonial hispánico, germánico, nipón y estadounidense.

El primer Imperio que ocupó esta realidad geográfica, fue el español. La divina providencia de la Corona de los Austrias junto a su interés por fortalecer la ruta del Galeón de Manila, que desde mediados del siglo XVI trasladaba anualmente las mercancías asiáticas desde Filipinas a Acapulco<sup>49</sup>, condujo a la ocupación efectiva de las Marianas 1668<sup>50</sup>. El poder hispánico quedó reducido prácticamente a la isla de Guam, que se convirtió en punto de escala de la referida ruta, fortaleciéndose con ello el papel de la Monarquía hispana de ser la única potencia europea con presencia regular en el Pacífico. Este monopolio ha servido de basamento para que la historiografía tilde a la Mar del Sur de la época mo-

<sup>46</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M. (2015), "La subjetividad internacional (II): La personalidad internacional de otros sujetos", en DIEZ DE VELASCO, Manuel, ESCOBAR HERÁNDEZ, Concepción (Coord.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, pp. 298-323.

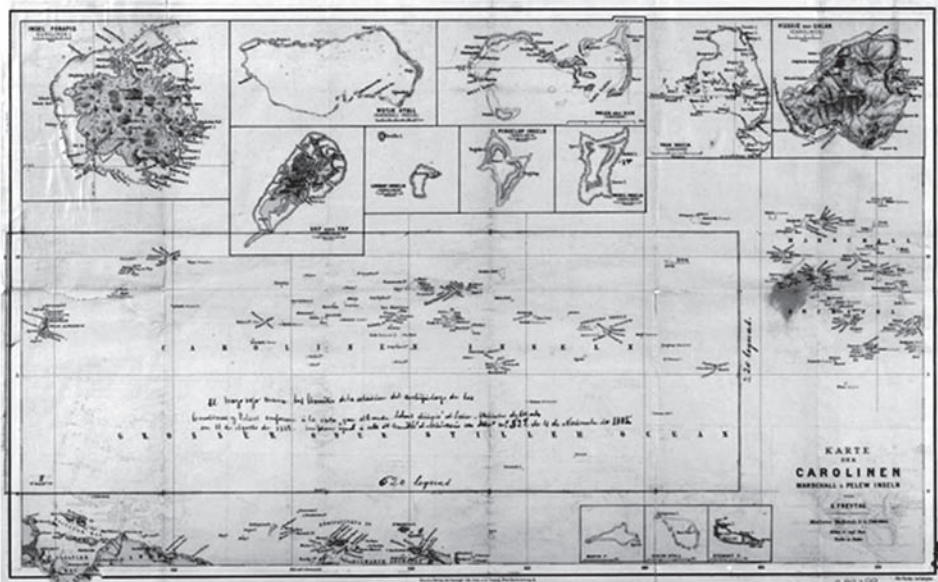
<sup>47</sup> PEARSON, F.S. et ROCHESTER, J.M (2000), *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. MacGraw-Hill; PEREIRA, J. C.(coord.) (2009), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel; BARBÉ, E (2007), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

<sup>48</sup> MATSUDA, Matt K. (2012), *Pacific Worlds. A History of seas, peoples and cultures*, New York, Cambridge University.

<sup>49</sup> BERMABÉU ALBERT, Salvador et MARTÍNEZ SHAW, Carlos (eds.) (2013), *op. cit.*; FISH, Shirley (2011), *The Manila-Acapulco Galleons. The Treasure ships of the Pacific*, Reino Unido, AuthorHouse.

<sup>50</sup> COELLO DE LA ROSA, Alexandre (2013), *op. cit.*

derna como un lago español<sup>51</sup>, pese a que España únicamente dominó la parte más meridional del archipiélago de las Marianas. Empero, la totalidad de la Micronesia se englobó dentro de su órbita de influencia, no ocupándose efectivamente hasta el siglo XIX por la ausencia de recursos, la distancia y la lejanía de los Imperios rivales. Precisamente, este último factor fue el detonante de la ocupación efectiva de España en las Carolinas en 1886, ante la proximidad de los alemanes que un año antes había protagonizado un incidente diplomático con España por asentarse en este archipiélago<sup>52</sup>. Un conflicto que se resolvió con el arbitraje papal plasmado en el Protocolo de Roma de 17 de diciembre de 1885, por el cual reconocía la potestad hispana en las Carolinas, a cambio de otorgar a los alemanes la libertad comercial en el área y la cesión de sus derechos coloniales en las islas Marshall<sup>53</sup>.



BNE, Fraytag, Gustav, *Karte des Carolinen, Marshall & Pelew, Wien, Freytag, 1885*54.

Sobre el archipiélago de las Carolinas (que actualmente se extienden por los Estados de Palaos y EFM), se debe efectuar una aclaración relacionada con la

<sup>51</sup> SPATE, O.H.K (1979), *The Spanish Lake: The Pacific since Magellan*, I, Australia, ANU Press.

<sup>52</sup> MANZANO COSANO, D. et DELGADO SÁNCHEZ, R. J., “Música y Patriotismo en el conflicto de las Carolinas”, en BERNÁBEU, Albert *et al* (coord.), *Conocer el Pacífico: Exploraciones, Imágenes y formación de sociedad oceánicas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2015, pp. 339-372.

<sup>53</sup> ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.ª D. (1992), *España en el Pacífico: la colonia de las islas Carolinas, 1885-1889*, Madrid, CSIC-Instituto de Cooperación Iberoamericana, pp. 57-58.

<sup>54</sup> El trazo rojo marca los límites de la extensión del Protocolo de Roma de 17 de diciembre de 1885 conforme a la nota que el conde Solm [representante alemán] dirigió al Ministro de Estado en 11 de agosto de 1885. Un plano igual que este se remitió al Ministro con dicho número n.º 322 de 4 de noviembre de 1885.

tendencia de las obras hispanas a diferenciar las Palaos de las Carolinas. El análisis de su discurso y el estudio de la división administrativa de la España ultramarina nos indican que se trata de una redundancia (como muestra que las Palaos fuesen integradas en la circunscripción de las Carolinas Occidentales creada por real decreto de 19 de febrero de 1886<sup>55</sup>). El origen de esta redundancia se halla en el desconocimiento de esta región, que la Corona hispana pensó por primera vez colonizar a finales del siglo XVII con la llegada de los naufragos desconocidos que arribaron a Samar (Filipinas)<sup>56</sup>. Estos activaron un deseo por ocupar el archipiélago, sin embargo, tras fracasar el intento colonizador de Cantova en el siglo XVIII, el olvido y marginación de esta área por parte de la mencionada Monarquía, serán los causantes de la incapacidad de los españoles para diferenciar estas dos entidades geográficas<sup>57</sup>, que extendieron el término Carolinas para designar a todo este amplio territorio del corazón de la Micronesia<sup>58</sup>. De ahí, que en las líneas de este trabajo cuando se cite las Carolinas se integre también a las Palaos (aunque no se mencione de forma explícita).

Ambas entidades geográficas, como el conjunto de los territorios oceánicos, sufrirán las secuelas de los grandes contiendas bélicas protagonizada por los Imperios coloniales. Los efectos de la guerra hispano-americana de 1898 son determinantes para explicar la existencia de las diferentes entidades políticas que integran la Micronesia. Pues marca la diferenciación de Guam (el epicentro del poder hispánico, que fue cedida a los Estados Unidos por el artículo II del tratado de París de 1898<sup>59</sup>) y el resto de los territorios micronesios hispanos (vendidos en 1899 a Alemania<sup>60</sup>, debido a la falta de interés de España en el área tras desprenderse de las Filipinas por el citado tratado de 1898). De este modo, se produce un viraje en el devenir colonial de las antiguas islas ibéricas, ya que los Estados Unidos se posicionaron en Guam por su valor geoestratégico y el resto de los

<sup>55</sup> *Gaceta de Madrid* (20/02/1886), núm. 51, p. 524, <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1886/051/A00524-00524.pdf>; NAP, Varias Provincias, Carolinas, SDS 4196, 1885-1897, s 102-105; NAP, Varias Provincias, Marianas, SDS 4363, 1860-1897, s 698-699.

<sup>56</sup> Lopez Museum (Manila), Filipiniana Collection, SERRANO, A., *Noticias de las Palaos*, 1705.

<sup>57</sup> El informe de la expedición del *Velasco* de abril de 1885 (que será determinante para que España ocupe las Carolinas) refleja esta tendencia, debido a que afirma erróneamente que el padre Cantova descubrió las Palaos el 2 de marzo de 1731; AMN, 0358, MS. 0079. Informe escrito por el capitán de fragata Felipe Cangas-Argüelles, Cavite 7 de junio de 1885, p. 11.

<sup>58</sup> Esta tendencia se plasma en el documento cartográfico de referencia relativo a la Oceanía de mediados del siglo XIX: el mapa de Francisco Coello publicado en 1852. En él define a las Carolinas Occidentales como sinónimo de las Palaos, COELLO, F. (1852), “Posesiones de Oceanía. Islas Marianas, Palaos y Carolinas”. *Atlas de España y sus Posesiones de Ultramar*. En *Atlas de España y sus posesiones de Ultramar. Diccionario Geográfico estadístico-histórico*. Madrid, <http://biblioteca.uam.es/cartoteca/cartdigitalcoello.html>.

<sup>59</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 168, de 17/06/1899, página 957, <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1899/168/A00957-00957.pdf>.

<sup>60</sup> *Gaceta de Madrid*, núm. 164, de 13/06/1899, p. 905, <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1899/164/A00905-00905.pdf>.

territorios (Marianas del Norte y Carolinas) se unieron a las islas Marshall, en tanto y cuanto se constituyeron como un protectorado dominado por el gobierno germano<sup>61</sup>. Su devenir en el siglo XX estará marcado por “su mala suerte” de estar controlados por los Imperios vencidos en las dos guerras mundiales.

El proceso de expansión nipón hacia los mares del Sur (que geográficamente llaman *Nan'yō*)<sup>62</sup> condicionará la reclamación japonesa sobre los territorios micronesios de la Alemania derrotada en la I Guerra Mundial (1914-1918). Lo logrará con el beneplácito del nuevo sistema internacional, ya que la Sociedad de Naciones aprobará en 1920 su mandato sobre las Islas del Pacífico Sur. Se basará para ello en su artículo 22 que insta a los Imperios a velar por el desarrollo de los individuos sobre los que ejercen su mandato para que un futuro se conviertan en pueblos sujetos de derecho, apreciándose en esta norma el darwinismo social existente en la época. En función de la ubicación geográfica y las características del mandatorio, la Sociedad de Naciones estableció diferentes categorías. Las islas del Pacífico se incluyeron en la C, que permitió a Japón administrar el territorio como si se tratase de una parte integral de su Imperio<sup>63</sup>. Por tanto, el control del Imperio nipón sobre la Micronesia (a excepción de la estadounidense Guam) fue total, como indica su política cultural que perseguía su expansión por el conjunto de estas islas<sup>64</sup>.

La virulencia de la II Guerra Mundial (1939-1945) en la Micronesia y la derrota de Japón en dicha contienda condujo a los Estados Unidos a incrementar su presencia en el área para proteger sus intereses en Guam. Para ello aprovechó el cambio en el sistema internacional y la disolución de los antiguos mandatos de la Sociedad de Naciones, cuyos territorios pasaron a estar gestionados por una potencia bajo la supervisión del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas (establecido en el Capítulo XII de su carta de 26 de julio de 1945)<sup>65</sup>. La potencia desde un punto legal recibía el nombre de administración fiduciaria, la cual debía de “promover el adelanto político, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia” (artículo 76b de la Carta de Naciones

<sup>61</sup> España confirma por decreto de 8 de julio de 1899 el protectorado alemán en las Carolinas, Palaos y Marianas (excepto Guam); OLIVART, R. de D. y de O. (1897-1999), *Colección de los tratados, convenios y documentos internacionales celebrados por nuestros gobiernos con los Estados extranjeros desde el reinado de Doña Isabel II hasta nuestros días*, tomo XI, Madrid, Librería de Fernando Fé, pp.539-542.

<sup>62</sup> MARTÍNEZ TABERNER, Guillermo (2011), *La región del Nanyō. El Japón Meiji y las colonias asiáticas del imperio español, 1858-1898*, Universitat Pompeu Fabra, (tesis doctoral).

<sup>63</sup> ROULAND, N., PIERRÉ-CAPS, S. et POUMARÈDE, J., *Derechos de las minorías y los pueblos autóctonos*, Madrid, Siglo XXI, 1999, p. 143.

<sup>64</sup> PEATTIE, Mark R., *Nan'yō: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia, 1885-1945*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1988.

<sup>65</sup> Naciones Unidas, “Capítulo XII, Régimen internacional de administración fiduciaria”, Carta de Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xii/index.html> (firmada).

Unidas)<sup>66</sup>. En este contexto, los Estados Unidos desde el 18 de julio de 1947 administró las islas que estuvieron bajo el mandato nipón del Pacífico Sur en el periodo de entreguerras<sup>67</sup>, estableciendo diferentes medidas con el objetivo de cumplir la misión de preparar a estas naciones para la autodeterminación. En este proceso fue determinante la aprobación de sus constituciones: Marianas del Norte, Marshall y Estados Federados de Micronesia en 1979 y Palaos en 1981. Unas constituciones que refuerzan el carácter democrático de estas Repúblicas, que cuentan con un número bajo de representantes políticos debido a su escasa población. Sin embargo, los Estados Unidos también instrumentalizaron la región para satisfacer los intereses de su política exterior como manifiesta las pruebas nucleares desarrolladas en las islas Marshall en los años cuarenta y cincuenta (cuya responsabilidad posteriormente será reconocida por la administración Reagan en 1983)<sup>68</sup>.

La citada proclamación 5564 de 3 de noviembre de 1986 (que aprueba los Acuerdos de Libre Asociación -Compact of Free Association- con Marshall<sup>69</sup> y los Estados Federados de Micronesia<sup>70</sup>, así como la constitución de la Commonwealth of the Northern Mariana Islands<sup>71</sup>), junto al acuerdo de Libre Asociación firmado por Palaos el 1 de octubre de 1994<sup>72</sup>, pusieron fin al régimen de la administración fiduciaria de las islas de la Micronesia. De hecho, este último acuerdo fue decisivo para la disolución del Consejo de Administración Fiduciaria de Naciones Unidas un mes más tarde, al no haber ningún territorio en el sistema internacional con este régimen.

Los intereses de la política estadounidense en la Micronesia se observan en las diferentes sendas seguidas por los territorios de las Marianas de Norte y el resto de los territorios fideicomisos. La cercanía a Guam, fue determinante para que Washington aceptase en 1986 el deseo de la población de Marianas de Norte de constituirse como Estado libre asociado<sup>73</sup>. Por su parte en el resto de los territorios han caminado hacia la independencia (Marshall y Estados Federados de Micronesia en

<sup>66</sup> ÍDEM.

<sup>67</sup> Reagan Library, (3/11/1986), "Proclamation 5564", *Op. cit.*

<sup>68</sup> LOUKA, Elli (2011), *Nuclear weapons, Justice and the Law*, Cheltenham- Northampton, Edward Elgar, p. 161.

<sup>69</sup> Department of States United of America (2003), "Compact of Free Association. Agreement between the United States of America and the Marshall Island. Amending the Agreement of June 25, 1983. Concerning the Compact of Free Association as Amended. Signed at Majuro April, 30, 2003", <http://www.state.gov/documents/organization/173999.pdf>.

<sup>70</sup> Legal Information System of States Federated of Micronesia, "Compact Free Association", <http://www.fsmlaw.org/compact/>.

<sup>71</sup> Reagan Library, (3/11/1986), "Proclamation 5564", *Op. cit.*

<sup>72</sup> U.S. Department of the Interior, "Compact of Free Association" [https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/about/upload/Palau\\_ROP\\_COFA.pdf](https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/about/upload/Palau_ROP_COFA.pdf).

<sup>73</sup> Commonwealth of the Northern Marianas islands (2013), *Business law handbook, Vol. I, Strategic Information and basic law*, Washington, International Business Publication, p. 43.

1990 y Palaos en 1994)<sup>74</sup>, quizás por los intereses americanos de continuar considerando a estos Estados como territorios bajo la órbita de influencia de su política exterior (como consecuencia de los Acuerdos de Libre Asociación suscritos con cada uno de los mismos), sin asumir los altos costes políticos y económicos que conllevan la aceptación de un nuevo territorio como parte de su Estado.

Precisamente, estos acuerdos de Libre Asociación van a definir su vida política e internacional, como indica el propio discurso de la política exterior estadounidense a la hora de caracterizar su relación con las Palaos:

“Palau has voted with the United States on controversial resolutions related to Israel 100 percent of the time and on human right issues, 93 percent of the time. Palau’s overall voting coincidence with us is at 87 percent”<sup>75</sup>.

Los Compact of Free Association que los Estados Unidos han firmado con las islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia y las Palaos recuerdan en su esencia a los pactos hispano-americanos suscritos por la administración franquista en 1953<sup>76</sup>, en tanto y cuanto que los Estados que necesitan ayuda financiera y apoyo internacional ceden parte de su soberanía a un tercero. En el caso de los Estados de la Micronesia su dependencia a los Estados Unidos es mayor que la de la España franquista, quizás porque sus recursos de poder en el sistema internacional son más débiles. De esta forma, los Estados oceánicos han cedido la totalidad de la gestión de su defensa y seguridad en su espacio legítimo a cambio de ayuda económica. De esta forma, los Estados Unidos han afianzado su posición geo-estratégica en la región, consolidando su objetivo de crear un arco de seguridad en el Pacífico desde el área de Corea del Sur-Japón hasta Australia. En este contexto, hay que explicar que blinde el uso de su base militar en Kwajalein Atoll en la isla Marshall para testar misiles hasta 2066 (con opción de postergarla hasta 2086), pese a las críticas que recuerdan los desastres nucleares causados en las islas de Bikini y Enewatak Atoll entre 1946 y 1958<sup>77</sup>.

La administración estadounidense, siguiendo la dinámica del resto de los actores internacionales, usa la historia como instrumento de “soft power” para fundamentar su presencia militar en la región, apoyándose en la sangría de militares estadounidenses que perecieron en este territorio durante la II Guerra Mundial para protegerlo<sup>78</sup>. Esta diplomacia cultural ha sido fructífera debido a que el re-

<sup>74</sup> United Nations, “Member States”, <http://www.un.org/en/member-states/index.html>

<sup>75</sup> REED, F. A (16/06/2011), “Compact of Free Association with the Republic of Palau: Assessing the 15 years Review”, U.S. Department of State. Diplomacy in Action, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2011/06/166289.htm>

<sup>76</sup> VIÑAS, Ángel (2003), *En las garras del águila. Los pactos con los Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica.

<sup>77</sup> SHEET, Fact (4/2/2015), “U.S. relations with Marshall islands”, U.S. Department of State. Diplomacy in Action, <http://www.state.gov/t/pa/ei/bgn/26551.htm>

<sup>78</sup> “Mr. Chairman, the United States paid dearly in blood in WWII to free Palau. It is a story that every American should understand and that generations before us have seen as creating a sacred trust to remember and honor”, REED, F. A (16/06/2011), “Compact of Free Association”, *op. cit.*

cuerdo al pasado ha vigorizado las relaciones entre Estados Unidos y los tres Estados independientes de la Micronesia, al perseguir una seguridad común en la región. En ella pueden participar los nacionales micronesios debido a su derecho de poder ingresar en las filas del ejército estadounidense, de hecho, en el caso de Palaos el porcentaje de incorporaciones es significativo, 200 casos de una población activa cercanas a los 14.000 individuos<sup>79</sup>.

Crucial también ha sido en la suscripción de los Acuerdos de Libres Asociación la ayuda financiera que proporciona el Estado americano a estas tres Repúblicas que presentan, muy especialmente en los Estados Federados de Micronesia, importantes dificultades para sanear sus cuentas por sus propios medios. Este punto ha sido clave en las negociaciones que han debido renovar los originarios Acuerdos de Libre Asociación conforme a sus normas. En el caso de las Palaos, el acuerdo suscrito en 1994 estipuló la necesidad de revisión a los quince, treinta y cuarenta años, por lo que en 2009 concluyó el primer plazo. Sin embargo, hasta un año más tarde no finalizaron las negociaciones que lo renovarían<sup>80</sup>, siguiendo los pasos de Marshall y lo Estados Federados de Micronesia que lo renovaron en 2004 (con un tratado con vigencia hasta 2023)<sup>81</sup>. Estos nuevos acuerdos se han caracterizado por el deseo de los Estados Unidos de reducir su contribución económica en la región<sup>82</sup> (actualmente su ayuda anual en las Palaos es de 15\$ millones, en las Marshall de 70\$ millones y en los Estados Federados de Micronesia de anual de 130\$ millones)<sup>83</sup>. Para ello está apoyando un conjunto de programas para hacer más autosuficiente la zona, que encuentran en sus recursos pesqueros (en especial del atún) una vía para su desarrollo<sup>84</sup>.

Pese a ello, actualmente la Micronesia puede considerarse como un área de influencia de la política exterior de los Estados Unidos, por integrar propiamente el archipiélago de las Marianas como parte de su territorio estatal, y convertir de protectorados a aliados al resto de las Repúblicas. La disminución de sus fondos está provocando el aumento de la influencia de otras potencias

<sup>79</sup> ÍDEM. A reseñar la muerte del sargento Sonny Mosses asesinado en Afganistán, siendo enterrado en Koror con una gran solemnidad estatal.

<sup>80</sup> ÍDEM.

<sup>81</sup> Legal Information System of States Federated of Micronesia, “Compact Free Association”, <http://www.fsmlaw.org/compact/> ;

<sup>82</sup> Véase las estadísticas de las Palaos, U.S. Government Accountability Office (6/7/2016), “Compact of Free Association. Proposed U.S. assistanceto Palau for fiscal year2016 to 2014”, <http://www.gao.gov/products/GAO-16-788T>

<sup>83</sup> REED, F. A (16/06/2011), “Compact of Free Association”, *op. cit.*; SHEET, Fact (4/2/2015), “U.S. relations with Marshall islands”, *op. cit.*; SHEET, Fact (25/2/2016), “U.S. – Federated States of Micronesia (FSM) Relations”, U.S. Department of State. Diplomacy in Action, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1839.htm>

<sup>84</sup> MAEC, (19/12/2014), “Islas Marshall, República de las Islas Marshall”, Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL_FICHA%20PAIS.pdf)

con intereses en la región, como Australia, Japón, República de Corea, Taiwán o China<sup>85</sup>. De esta forma, se advierte una disputa diplomática en estas Repúblicas escasamente pobladas (Palaos, 21.108 habitantes; Estados Federados de Micronesia, 102.000; e Islas Marshall, 69,747)<sup>86</sup> para atraerlas a sus intereses internacionales en este nuevo sistema internacional donde la hegemonía estadounidense se halla en discusión<sup>87</sup>. Un área que, como el resto de las pequeñas islas oceánicas camina en este siglo XXI afrontando el peligro del cambio climático, sufriendo tifones (en 2015 los Estados Federados de Micronesia padeció el azote de Maysak<sup>88</sup>), sequía (muy virulenta en las Marshall en 2013) y un futuro incierto por la esperada subida del mar que provocaría el desplazamiento involuntario de su población<sup>89</sup>.

<sup>85</sup> MATELSKI, T. R. (19/2/2016), "America's Micronesia problem", The diplomat, <http://thediplomat.com/2016/02/americas-micronesia-problem/>.

<sup>86</sup> MAEC, (2014-2015), "Palaos. República de Palaos", "Micronesia. Estados Federados de Micronesia" "Islas Marshall, República de las Islas Marshall", Oficina de Información Diplomática, Ficha del País.

<sup>87</sup> SANAHUJA, José Antonio (2008), *op. cit.*

<sup>88</sup> EFE (1/4/2015), "Al menos cuatro muertos tras el paso del súper tifón Maysak por Micronesia", <http://www.efe.com/efe/america/sociedad/al-menos-cuatro-muertos-tras-el-paso-del-super-tifon-maysak-por-micronesia/20000013-2576338>.

<sup>89</sup> Asamblea General de Naciones Unidas (11/9/2009), "El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad", Sexagésimo cuarto periodo de sesiones, Tema 114, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, p. 19, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7257.pdf?view=1>.





## CAPÍTULO II

# LOS ESTEREOTIPOS DEL PENSAMIENTO ESPAÑOL EN LA MICRONESIA: DEL PASADO AL PRESENTE

La tendencia a categorizar al “otro” condiciona el surgimiento de una serie de estereotipos. Estos son unos juicios sesgados sobre su realidad que ayudan a consolidar la identidad grupal de una comunidad, como advierten los estudios sociológicos de E. Cashmore, quien indaga sobre el concepto de “chivo expiatorio”<sup>90</sup>; o Robert E. Park, quien sostiene que los prejuicios que envuelven a los estereotipos son un signo de conservadurismo de los grupos dominantes. Asumiendo esta idea y siguiendo la línea de las teorías de la superestructura marxista de Louis Althusser, en este capítulo focalizaremos nuestra atención sobre este segmento poblacional al considerarlo crucial para que la masa interiorice como real un producto social<sup>91</sup>, constituido en este estudio por las imágenes de la Micronesia. Precisamente por esa relación entre estereotipos y poder hallamos un desequilibrio entre las fuentes que nos permiten detectar cuál es el pensamiento al respecto de la población hispana en el presente y en el pasado.

La incorporación de la mayor parte de esta área a los territorios coloniales del Imperio ultramarino español, junto al avance de las potencias adversaria en el área periférica, motivo que a finales del siglo XIX el pensamiento hispano se

---

<sup>90</sup> CASHMORE, E. et BANTON, M (1996), *Dictionary of race and ethnic relation*, London, Routledge. En sociología este término es empleado para definir el proceso por el cual un individuo traspasa las responsabilidades de sus desgracias y frustraciones a otros grupos que suelen minorías fácilmente identificables con escaso poder social.

<sup>91</sup> BERGER, P. L et LUCKMANN, T (1966), *The social construction of reality. A treatise in the sociology of Knowledge*, New York, Doubleday; MURGÍA LORES, A. (2002), “Durkheim y la cultura. Una lectura contemporánea”, *Sociológica*, nº 50, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 83-102.

acercase a las colonias fronterizas de la Oceanía hispana. Se publicaron diversas creaciones al respecto, gracias a las cuales podemos extraer las ideas sobre la Micronesia de los españoles decimonónicos. Desgraciadamente, el fin del Imperio ultramarino ha dado lugar al alejamiento de España y Micronesia, de ahí que durante el siglo XX y XXI no hallemos muchas obras que podamos emplear para detectar las imágenes que interesan a esta investigación.

Es cierto que en ese vacío de información, paradójicamente, se detecta información (en este caso, sería la marginalidad del área en la política exterior hispana). Sin embargo, esta oquedad de fuentes ha derivado al obstáculo más importante con el que se ha encontrado este trabajo a la hora de cumplir con uno de los objetivos propuestos: analizar qué estereotipos existen actualmente en la sociedad hispana en relación al área de la Micronesia. Al respecto sólo hemos hallado ciertas obras científicas para un público reducido y especializado, así como ciertas fuentes más generalistas que miran al pasado para reclamar unos derechos ficticios de España al sur de las islas Carolinas. Gracias a estas fuentes hemos podido acercarnos a las ideas que pululan en el imaginario de los españoles del siglo XXI y completar el recorrido histórico de su pensamiento durante toda su historia contemporánea.

## 2.1 EL PASADO: LA MICRONESIA COMO PARTE DE LA OCEANÍA HISPANA

Hasta el siglo XIX la Micronesia no fue objeto de la preocupación del imaginario colectivo hispano, ya que hasta dicha fecha los peninsulares miraban al Pacífico como un área bajo la influencia de su Estado, sin interesarse por el espacio. La consideraba como una extensión de su territorio americano, no dotándolo de una fisionomía peculiar y marginándolo en su imaginario creado para definir el Imperio hispánico ultramarino. Este pensamiento se alteró con el cambio del sistema internacional de finales del siglo XVIII. Este proceso provocó el aumento de la preocupación de los dominios hispanos en las Filipinas, siendo clave la emancipación de las colonias americanas que acabó con el monopolio comercial del Galeón de Manila<sup>92</sup>.

Pese a estos cambios, en la sociedad española de comienzos del siglo XIX pervivió la tradicional idea del Pacífico de conceptualizarlo bajo la preponderancia de las imágenes provenientes de la cuenca americana. Esta conducta hundió sus raíces en la negativa de los españoles de aceptar la independencia de América y en el escaso conocimiento que los mismos tenían de la realidad de sus colonias situadas en la otra cuenca del Pacífico. En parte, por el trato secundario con el que

<sup>92</sup> BERNABÉU ALBERT, S. et MARTÍNEZ SHAW, C. (eds.) (2013), *op. cit.*; PÉREZ LECHA, M. (2014), *Los últimos años del Galeón de Manila. El ocaso de un mundo colonial hispano en el Pacífico, 1785-1821*, Castellón, Universidad Jaume I, 2014 (tesis doctoral).

Madrid trataba a las islas del Poniente dentro de la estructura de la red imperial. Por ello aún en el primer tercio de la centuria decimonónica, esta circunscripción era considerada como una pieza más del engranaje colonial implementado en América debido a que la sociedad metropolitana creó en su intelecto un mapa del Imperio español constituido por dos unidades organizadas jerárquicamente. En la superior se encontraría el territorio peninsular con sus islas adyacentes, y en un escalafón inferior los dominios de ultramar, donde se atisba un gran sesgo atlantista que conduce a la circunscripción filipina a ser vista como una extensión de las colonias americanas. Esta homogenización de la realidad de las colonias se refleja en el proceso constitucional liberal, donde las únicas cartas magnas que dotaron a las Filipinas de representación en las Cortes durante toda la historia de España (Constitución de 1812 y el Estatuto Real de 1834) lo hicieron por su deseo de equiparar a las Filipinas a los derechos que querían otorgarle a América sin atender a sus especificidades<sup>93</sup>. Empero, la pervivencia de la circunscripción filipina en la estructura imperial va a motivar un incremento del interés de los españoles de su realidad, dibujándola bajo los estereotipos de riqueza con los que la sociedad internacional describía el Pacífico<sup>94</sup>.

En la segunda mitad del siglo XIX, la ciudadanía peninsular comenzó a asumir la independencia irreversible de las ex colonias en América. Por ello modificaron su tradicional idea del Pacífico, pasando a conceptualizarlo bajo el predominio de la fachada americana a resaltar la otra cuenca por medio del concepto de Oceanía hispana, término que advierte el esfuerzo de la sociedad española de asumir la nueva realidad que el sistema internacional estaba otorgando al gran océano mundial. No en vano, el vocablo Oceanía se había difundido entre las grandes potencias por la influencia que ejercieron navegantes como Dumont d'Urville (como ya mencionamos en la introducción)<sup>95</sup>, englobando a todas las circunscripciones políticas dependientes de Manila, es decir, Filipinas, Marianas y las Carolinas. En un contexto donde los Estados “occidentales” asumen la colonización como elemento de fuerza internacional, la sociedad española se interesó por la realidad del área fronteriza de la Filipinas que llegaban a la Micronesia para desarrollar la idea imperial de su Estado. Así se auto-convencían de que su nación formaba parte del grupo de grandes potencias que tenían la fuerza necesaria para colonizar áreas distantes.

La población hispana comenzó a demandar a su Estado la conservación de los derechos históricos en el área filipina del Mar de Joló y la Micronesia, sin

<sup>93</sup> MANZANO COSANO, David (2016), “Filipinas en la Historia del Constitucionalismo español y su representación en las Cortes españolas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 106(1), pp.273-302.

<sup>94</sup> MATSUDA, Matt K. (2005), *Empire of love. Histories of France and the Pacific*, Oxford, Oxford University.

<sup>95</sup> RIENZI, Domeny di (1814), *op.cit.*

preocuparse por conocer su realidad. Por este interés el tradicional olvido de las lindes de las fronteras oceánicas empezó a minimizarse, apareciendo obras dedicadas a este espacio como muestra *Memoria descriptiva e Histórica de las Marianas* (1875) del ex gobernador de las Marianas, Felipe de la Corte y Ruano Calderón. La isla de Guam copó el protagonismo de las descripciones de la Micronesia (al situarse el epicentro político de la región), percibiéndose en la metrópoli un interés por integrar explícitamente a los territorios de las Carolinas dentro de esta entidad política de las Marianas. Así se evidencia en la obra de Francisco Barranera *Compendio de Geografía de las Islas Filipinas, Marianas y Joló* (1880) y Manuel Scheidnagel *Las colonias españolas de Asia. Islas Filipinas* (1880), donde describen a las “Palaos y Carolinas” como parte de la Corona aunque no la explotasen<sup>96</sup>.

Pese a este despertar por la preocupación por las islas más distantes del Imperio ultramarino las obras literarias sobre estas latitudes no fueron muy abundantes. Se recordaba la región para rememorar los viajes de los insignes marinos hispanos, la obra misional de Juan Antonio Cantova en las Carolinas del siglo XVIII, y el discurso estereotipado del pensamiento europeo que provocaba que los españoles se vanagloriasen de conservar una serie de ínsulas exóticas en el seno del Pacífico, sin conocer la realidad de las mismas. Fueron dibujadas como una especie de territorio novelesco, de ahí, el impacto que causó la historia del gaditano Antonio María Triay y Montero, quien fue nombrado jefe de Atewa en Palaos y se presentó en 1863 en la Corte de Isabel II con un niño de estas islas llamado Aulokopé, al que bautizaron con el nombre de Ignacio<sup>97</sup>.

Este cambio conceptual del Pacífico de la sociedad hispana de mediados del siglo XIX se advierte en el documento cartográfico más importante que la metrópoli española creó sobre la región: “Posesiones de Oceanía. Islas Marianas, Palaos y Carolinas” de Francisco Coello (1852). Ya en su título se aprecia cómo la sociedad española comenzó a asumir la categorización contemporánea de la Oceanía. Además, se plasma el desconocimiento de la región en los significativos errores cartográficos, que estaban siendo corregidos por estudios que se estaban emprendiendo en el Depósito Hidrográfico<sup>98</sup>. Pese a ello, nos hallamos ante un documento que marca un punto de inflexión en la mirada de la metrópoli española a sus olvidados dominios de la Micronesia. Pues por primera vez en su historia colonial se crea un atlas con tintes políticos cercano a la realidad geográfica que integra a todas las islas de la región bajo sus brazos del poder,

<sup>96</sup> BARRANEDA, Francisco X. (1880), *Compendio de Geografía de las Islas Filipinas, Marianas y Joló*, Manila, Ramírez y Giraudier Barraneda, p.77.

<sup>97</sup> MELLÉN BLANCO, Francisco (1999), “Un marino español jefe en las Palaos: Datos biográficos de D. Antonio María Triay y Montero”, en LUQUE TALAVÁN, Miguel. (Coord.), *1898: España y el Pacífico. Interpretación del pasado, realidad del presente*, Madrid, AEEP, pp. 505-509.

<sup>98</sup> MANZANO COSANO, D. et DELGADO SÁNCHEZ, R. J. (2015), *op. cit.*

utilizándolo la política exterior española para defender su legitimidad colonial en la zona ante el avance de las potencias. Dada esta presión el gobierno español desarrolló en las chancillerías europeas un programa político basado en el uso de la diplomacia para hacer respetar sus derechos de descubrimiento, adquiridos con los viajes hispanos de época moderna.

Por prestigio internacional la sociedad demandó la participación de España en la ocupación efectiva de la Oceanía, produciéndose en verano de 1885 el denominado conflicto de las Carolinas, suscitado por la lucha de los ejecutivos hispano-germanos por colonizar las islas que hoy forman parte de los Estados Federados de Micronesia. La población española al conocer el 4 de septiembre que los alemanes habían materializado su deseo de enarbolar su bandera en Yap se manifestó por todo el territorio nacional, demandando la guerra contra Alemania por usurpar su soberanía en estas ínsulas<sup>99</sup>.

De este modo, las Carolinas se convierten en el pretexto para catalizar el ansia colonizador que se instalan en la sociedad española como consecuencia de la presión internacional. Estas islas prácticamente olvidadas se instalan en el imaginario colectivo y, dadas las lagunas de conocimiento sobre ellas, se multiplicaron las obras que intentaron responder al interrogante de qué son eso que llamaban las Carolinas. Unas producciones que fueron instrumentalizadas para exaltar el discurso imperial y el orgullo patrio como evidencia las creaciones artísticas de todo tipo que aparecen<sup>100</sup>. Gracias a ello, ese imaginario español que “descubre” a mediados del siglo XIX las Filipinas, a partir de 1885 hará lo propio con estos archipiélagos, como prueba la siguiente cita del último autor citado:

“tan escasa y pobre es la idea que ahí se tiene [Carolinas], que puede decirse sin exageración ninguna, que la mayoría de los españoles ignoraban hasta hace pocos días que había por el mundo determinadas comarcas llamadas Carolinas, que dependía de la nacionalidad y soberanía española”<sup>101</sup>.

Este episodio activó en los intelectuales el deseo de conocer la realidad de los dominios filipinos, dando lugar a la populosa celebración de la Exposición Universal de Filipinas en 1887<sup>102</sup>. Fruto de esta moda se multiplicaron las obras dedicadas a la región a finales de la centuria decimonónica, cuyo análisis del contenido muestra la existencia de dos visiones a la hora de caracterizar las colonias oceánicas. Aquellos autores que, al calor de la defensa del colonialismo, alaban la riqueza de estas tierras para exaltar la fuerza del Imperialismo español al dominar las mejores regiones del planeta; y quienes desde un punto más realista matizan el beneficio que España puede obtener por dichas islas.

<sup>99</sup> ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M. D. (1992), *op. cit.*

<sup>100</sup> MANZANO COSANO, D. et DELGADO SÁNCHEZ, R. J. (2015), *op. cit.*

<sup>101</sup> GÓMEZ, Gualberto (1885), *Las Islas Carolinas y Marianas*, Madrid, Librería de S. José, p. 4.

<sup>102</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, L. A. (2003), *Un imperio en la vitrina: el colonialismo español en el Pacífico y la Exposición de Filipinas de 1887*, Madrid, CSIC.



COMBA Y RICO (1887), *Inauguración de la Exposición de Filipinas. Apertura del concurso bajo la presidencia de S.M. la Reina Regente*. Grabado, 1887

El pensamiento utópico que exaltaba la riqueza de la Oceanía hispana dominó el pensamiento metropolitano, de ahí que perviva hasta el final de la presencia española esa idea estereotipada de riqueza en las tierras limítrofes del Imperio ultramarino. Un Imperio que se resquebrajó por las consecuencias de la guerra hispano-americana de 1898 que llevó a España a vender a Alemania sus últimos territorios ultramarinos en la Micronesia en 1899, ya que ya no podía apelar al motor de su colonización: la apariencia de prestigio internacional que condicionó las manifestaciones populares de 1885 a favor de las Carolinas.

## 2.2. EL PRESENTE: UN VACÍO DE INFORMACIÓN QUE DENOTA OLVIDO

El fenómeno actual de la glocalización, donde la defensa de la particularidad del individuo se entremezcla con su carácter cosmopolita<sup>103</sup>, plasma la existencia de dos tipos de interacciones en nuestra sociedad coetánea: la de la I Modernidad, donde las relaciones humanas están constreñidas a las limitaciones del tiempo y el espacio, constituyéndose un imaginario que gira alrededor del lugar en el que se habita con unas miradas que no suelen traspasar la realidad

103 ROBERTSON, Robert (2003), "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad", en MONEDERO, J. C (edit.), *Cansancio del Leviatán : problemas políticos de la mundialización*, Madrid, Trotta, pp.261-284.

del Estado-Nación<sup>104</sup>; y la del mundo globalizado, que ha superado la ubicuidad y espacialidad como consecuencia de la revolución tecnológica<sup>105</sup>, produciéndose un tipo de interacciones (ayudadas por las redes sociales como Facebook, Instagram, Skype, Twitter, etc.) que conduce a la creación de imágenes e ideas colectivas de índole transnacional.

Ambas sociedades cohabitan en este mundo coetáneo, ya que se entremezcla el particularismo y el universalismo en las relaciones humanas del siglo XXI. Por consiguiente, se producen unas interacciones ambivalentes y contradictorias, donde el individuo se esfuerza por diferenciarse en esta sociedad globalizada que camina hacia la homogenización. De ahí, que defienda su particularismo frente al resto (como muestra el tiempo que emplea para hacer su perfil más atractivo en esas redes globales), apelando en muchas ocasiones aquellos elementos aprendidos de aquellos agentes socializadores (determinados por el tiempo y el espacio) que han sido clave en su construcción como *zoon politikón*. De este modo, estamos ante un mundo social paradójico como muestra el panorama político de esta sociedad, donde cada vez proliferan más organizaciones internacionales y se refuerza el fenómeno del nacionalismo.

Los influjos de las interacciones de ambas categorías son determinantes en la construcción del imaginario del individuo español, ya que la influencia del Estado se combina con aquellas miradas que escapan de sus lindes. El uso de las nuevas tecnologías y la facilidad de viajar a otros puntos del planeta (gracias, entre otras razones, al abaratamiento del transporte y los acuerdos bilaterales entre los Estados que tienden a reducir los trámites administrativos fronterizos) ha dado lugar a que los hispanos del siglo XXI posean un pensamiento más internacionalista si se compara con las generaciones de las centurias pasadas. Esas miradas van a estar condicionadas por la política estatal, ya que su política exterior aumenta los puentes entre las regiones, con ello el conocimiento y la familiaridad de dicha área. Una familiaridad que es imprescindible para incorporar una región al mapa colectivo de una comunidad. De ahí, que exista cierto paralelismo entre aquellas áreas internacionales que ocupan un protagonismo en el mapa mental global de la ciudadanía española y la política exterior de su Estado, como prueba la relevancia en ambos espacio del europeo y americano.

Las escasas obras localizadas relativa a la Micronesia, nos indica la existencia de un vacío de información que denota falta de preocupación por esta realidad geográfica dado, quizás, por el factor de la distancia. Sin embargo, el concepto de Iberoamérica promovido gubernamentalmente por España<sup>106</sup>, manifiesta

<sup>104</sup> BECK, U. (1997), *op. cit.*

<sup>105</sup> DEL ARENAL MOYÚA, Celestino (2009), “Mundialización creciente, Interdependencia y globalización en la Relaciones Internacionales”, *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz*, País Vasco, Universidad del País Vasco, p. 219.

<sup>106</sup> ROJAS MIX, M. (1991), *Los cien nombres de América: eso que descubrió Colón*, Barcelona, Lumen.



la importancia de la voluntad política a la hora de acercar áreas lejanas, como prueba el protagonismo de América frente al África subsahariana<sup>107</sup>. Por tanto, la política exterior del Estado es decisiva para la creación de determinados pensamientos internacionales en su ciudadanía, entre otros motivos, porque son sus fuerzas profundas las que determinan sus características<sup>108</sup>.

Para establecer cuáles son las imágenes que emplean la ciudadanía hispana para definir la Micronesia en el presente, pretendíamos seguir la misma metodología analítica utilizada con sus ancestros decimonónicos. Sin embargo, el fin del Imperio de ultramar hispano en estas islas ha provocado que sean muy escasas las obras relativas a esta área. Por tanto, nos hallamos con una muestra de estudio muy baja que lo limita. Para suplir este obstáculo se barajó la idea de realizar encuestas de población empleando las técnicas cuantitativas de investigación social. Pero finalmente se rechazó este pensamiento al entenderse que sesgaría el análisis debido a que estamos interesados en analizar aquellas obras que emanan de la propia voluntad de los ciudadanos españoles, ya que esa intención manifiesta preocupación por el área objeto de estudio. Si empleásemos las encuestas no detectaríamos esa curiosidad y, por tanto, no apreciaríamos la relación entre los cambios de la política exterior de España en el área y la respuesta intuitiva que dan los ciudadanos a la misma publicando obras al respecto, como ya observamos en el siglo XIX. Además, su uso distorsionaría la metodología para estudiar la población de nuestro estudio: la española. Es cierto, que hay un salto de cien años entre individuos que copan nuestro interés, sin embargo, el objeto de investigación es el mismo: las imágenes de la Micronesia que han asumido la ciudadanía española. De este modo, esta investigación entiende que si se modifica la metodología para detectarlas estaríamos ampliando el sesgo de estudio y, por consiguiente, nos estaríamos alejando de la objetividad que debe intentar perseguir todo trabajo científico<sup>109</sup>.

Además el vacío de obras relativas a la Micronesia de la sociedad española actual nos proporciona una información valiosísima: su olvido y marginación. Así lo evidencia el reducido número de monográficos publicados en España que hemos detectado en los últimos años. Para localizarlos hemos insertado en diferentes buscadores telemáticos (como Amazon, Dialnet, Rebiun o Teseo) palabras claves como: Micronesia, Palaos, Carolinas, Estados Federados de Micronesia, Marshall, Marianas, Guam<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> Para corroborar esta tendencia hemos procedido a realizar un ejercicio comparativo entre dos Estados situados en ambas realidades geográficas. Mauritania situado a algo más de 2.000 km de España y Uruguay, cerca de 10.000 km. Para ver el grado de conocimiento que demanda la ciudadanía española de ambas regiones hemos utilizado el siguiente buscador: <http://www.rebiun.org>, para ver las producciones hispanas relacionadas con Mauritania (354) y Uruguay (3.686). La distancia evidencia un mayor protagonismo de la región americana con respecto a la subsahariana.

<sup>108</sup> RENOUVIN, Pierre (1960), *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Aguilar.

<sup>109</sup> ARÓSTEGUI, Julio (1995), *La investigación histórica: teoría y método*. Barcelona, Crítica.

<sup>110</sup> Esta lista ha sido configurada tomando como muestra de referencia únicamente los monográficos y tesis doctorales. No se han recogido los artículos, al observar que la mayoría de sus autores

AÑO	OBRA
1984	LANDÍN CARRASCO, A., <i>Islario español del Pacífico: identificación de los descubrimientos en el Mar del Sur</i> , Madrid, Ediciones Cultura Hispánica- Instituto de Cooperación Iberoamericana D. L., VENTURA REJA, J., <i>Los descubrimientos españoles en el Océano Pacífico</i> , Sevilla, Universidad de Sevilla, (tesis doctoral)
1985	FABER-KAISE, A., <i>Sobre el secreto: la isla mágica de Pohnpei y el secreto de Nan Matol</i> , Barcelona, Plaza & Janés. MOLINARI, P., <i>El significado de una triple Beatificación: P. Diego de San Vitores, S.I. el misionero mártir de Micronesia., P. José Ma. Rubio Peralta, el operario apostólico de Madrid S.I. y H. Francisco Gárate, portero</i> , Bilbao, Mensajero.
1986	
1987	DEL VALLE, T., <i>Culturas oceánicas: Micronesia</i> , Barcelona, Antropos. ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, Mª D., <i>Las islas Carolinas colonia española, 1885-1899</i> , Madrid, UCM, (tesis doctoral). SANZ GARCÍA, J. M., <i>Un geopolítico ante el conflicto de las Carolinas (1885)</i> , Madrid, Fundación Joaquín Costa.
1988	
1989	ESCUÑUELA SILVA, A., <i>La navegación en el océano Pacífico</i> , Sevilla, Universidad de Sevilla (tesis doctoral) GIL, J., <i>Mitos y Utopías del Descubrimiento. II. El Pacífico</i> , Madrid, Alianza. POZUELO MASCARAQUE, B., <i>Historiografía sobre la Micronesia española: siglo XIX</i> , Madrid, Departamento de Historia de América “Fernandez de Oviedo- C.S.I.C. SOLANO, F., RODAO, F., TOGORES, L.E.(edit.), <i>Extremo Oriente ibérico : investigaciones históricas : metodología y estado de la cuestión</i> , Madrid, CSIC, (Obra centrada en Asia)
1990	BÉRNABEU ALBERT, S., <i>Viajes marítimos y exploraciones científicas españolas en el Pacífico septentrional</i> , Madrid, UCM, (tesis doctoral).
1991	
1992	ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, Mª D., <i>España en el Pacífico: la colonia de las islas Carolinas, 1885-1889</i> , Madrid, CSIC-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1992.
1993	HIDALGO NUCHERA, P. (edit.), <i>Redescubrimiento de las Islas Palaos</i> , Madrid, Miraguano.
1994	CELDRÁN RUANO, J., <i>Instituciones hispano filipinas del siglo XIX</i> , Madrid, Mapfre.

desarrollan sus ideas en un monográfico o en una tesis doctoral. Por otro lado, no se han incluido publicaciones actuales que han reeditado obras decimonónicas, al interesarnos las ideas de los españoles coetáneos a nuestra sociedad. Por último no debemos conceptualizar esta lista como cerrada porque su elaboración responde a la búsqueda realizada a partir de palabras claves, que han podido obviar alguna publicación relativa a la realidad de la Micronesia, ya que no se ha clasificado con las palabras de nuestra búsqueda.

1995	
1996	
1997	POZUELO MASCARAQUE, B., <i>Presencia y acción españolas en las Islas Marianas (1828-1899)</i> , Madrid, Universidad Complutense de Madrid, (Tesis doctoral) MORAL LEDESMA, B., <i>Conceptualización de la mujer, del cuerpo y de la sexualidad en Chuuk (Micronesia)</i> , Universidad del País Vasco, (tesis doctoral)
1998	GALVÁN GUIJO, J., <i>Islas del Pacífico: el legado español</i> , Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural.
1999	LUQUE TALAVÁN, M., PACHECO ONRUBIA, J.J et PALANCO AGUADO, (Coord.), <i>1898, España y el Pacífico. Interpretación del pasado, realidad del presente</i> , Madrid, AEEP.
2000	
2001	ELIZALDE, M <sup>a</sup> D. et FRADERA, J.M. (edit.), <i>Imperios y naciones en el Pacífico</i> , Madrid, CSIC, 2001 (II volumen, punto 3 dedicado a “Micronesia y otros espacios”) ALBALÁ, P. (comp.), <i>Obras clásicas para el estudio de la antigua Oceanía Española</i> , Madrid, Fundación Tavera Digibis <sup>111</sup> . SERRA PALACIOS, X. (edit.), <i>Astronomía y navegación en la Polinesia y Micronesia</i> , Barcelona, Universidad Politécnica de Barcelona, (Proyecto Fin de Carrera)
2002	<i>Pueblos de la tierra. Vol. 8 Pohnpeianos: Dani</i> , Barcelona, Océano, 2002.
2003	SÁNCHEZ GÓMEZ, L. Á., <i>Un imperio en la vitrina: el colonialismo español en el Pacífico y la Exposición de Filipinas de 1887</i> , Madrid, CSIC.
2004	MORAL, B. (Coord.), <i>Micronesia, visiones desde Europa: 2º Coloquio Europeo sobre Micronesia (Donostia-San Sebastián, 17 al 20 de abril de 2001)</i> , Madrid, Gonzo. GALVÁN GUIJO, J., <i>Arquitectura y urbanismo de origen español en el Pacífico occidental</i> , Madrid, Universidad Politécnica de Madrid, 2004 (tesis doctoral).
2005	SERRANO, L. et LLORENTE, J. C., <i>Las carolinas orientales: 1890. La última victoria española en el Pacífico antes del eclipse</i> , Madrid, LSV & JCLL editores.
2006	
2007	LUQUE TALAVÁN, M. (Coord.) <i>Un Océano de Intercambio: Hispanoasia (1524-1898): Homenaje al profesor Leoncio Cabrero Fernández</i> , Madrid, AECID- Ministerio de Asuntos Exteriores. ALEU, F. (dir.), <i>Bubbles</i> , Madrid : TVE So Good,ent, DL 2007 (Programa TV de Submarinismo)
2008	CABRERO, L., LUQUE TALAVÁN, M. et PALANCO AGUADO, F. (Coord.), <i>Diccionario histórico, geográfico y cultural de Filipinas y el Pacífico</i> , Madrid, AECID.
2009	
2010	SACKS, O., <i>La isla de los ciegos al color y la isla de las cicas</i> , Barcelona, Anagrama, 2010.

<sup>111</sup> Esta obra compila 56 obras de referencia escritas durante el Imperio ultramarino español en el Pacífico, incorporando en las referencias por su gran importancia. El listado completo de las obras puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es\\_es/cultura-historia/publicaciones/tavera/SerieII/ct060.jsp](https://www.fundacionmapfre.org/fundacion/es_es/cultura-historia/publicaciones/tavera/SerieII/ct060.jsp)

2011	MANCHADO LÓPEZ, M. M. <sup>a</sup> et LUQUE TALAVAN, M. (Coord.), <i>Fronteras del mundo hispánico: Filipinas en el contexto de las regiones liminares novohispanas</i> , Córdoba, Universidad de Córdoba.
2012	MENA, José María de, “Os Guedes. Un reino en la Micronesia el que hicimos de-jación” En <i>Los reinos olvidados de España</i> , Barcelona, Random House Mondadori.
2013	BARÓ I QUERALT, X., <i>Misioneros del Pacífico: los intentos de evangelización de las islas Carolinas y Palaos</i> , Girona, Documenta Universitaria.  BERNABÉU, S. et MARTÍNEZ SHAW, C. (coord.), <i>Un océano de seda y plata: el universo económico del Galeón de Manila</i> , Sevilla, CSIC.  COELLO DE LA ROSA, A., <i>Historia de las islas Marianas de Luis de Morales &amp; Charles le Gobien</i> , Madrid, Polifemo.  FERRER RÍOS, J. L., <i>Estudio de las rutas oceánicas empleadas por los exploradores españoles en el Pacífico durante el siglo XVI y primera década del siglo XVII</i> , Universidad de la Laguna, (tesis doctoral)
2014	PÉREZ LECHA, M., <i>Los últimos años del Galeón de Manila. El ocaso del modelo colonial hispano en el Pacífico, 1785-1821</i> , Castellón, Jaume I, (tesis doctoral).  GARCA, F. et COELLO DE LA ROSA, A., <i>Luis de Medina, SJ, protomartir de las Islas Marianas (1637-1670)</i> , Madrid, Slex.
2015	BERNABÉU, S., MENA GARCÍA, C. et LUQUE AZCONA, E. (coord.), <i>Conocer el Pacífico. Exploraciones, imágenes y formación de las sociedades oceánicas</i> , Sevilla, Universidad de Sevilla.  MANZANO COSANO, D., <i>España en el Pacífico: La construcción de las fronteras filipinas en la Oceanía hispana, 1789-1900</i> , Madrid, UCM, 2015 (tesis doctoral)  SÁENZ-FRANCÉS, E., <i>¿Micronesia Española? Historia de la reclamación española de soberanía en las islas del Pacífico</i> , Madrid, Universidad de Comillas.

La mayoría de estas obras son de índole científico, dirigidas a un público muy específico. De ahí que se acentúe esa marginación, ya que la ciudadanía española no demanda información al respecto para ampliar su conocimiento. Ello, no quiere decir que exista un vacío conceptual para incluir esta zona en su pensamiento, ya que se recurre a la tendencia de asemejarla a los rasgos característicos de las realidades geográficas más amplia a la que pertenece, en este caso al Pacífico. La falta de conocimiento y la necesidad del individuo de crear estructuras mentales que lo conduzca a explicar los fenómenos internacionales que afecta a su comunidad, lo lleva a asimilar los rasgos generales de la entidad mayor en la que inserta esa realidad menor que es poca conocida. Ya reprodujeron esta práctica los españoles del Imperio ultramarino moderno que equiparon la realidad filipina a la americana, dado el peso atlantista en la estructura colonial y el escaso conocimiento peninsular sobre la Islas del Poniente. Un conocimiento que se incrementó en el siglo XIX como consecuencia de la transformación del sistema internacional en la Mar del Sur, conduciendo a los españoles a definir al conjunto

de la Oceanía hispana bajo el patrón singular de las islas Filipinas hasta que el conflicto de las Carolinas de 1885 revalorizó el área de la Micronesia dentro del Imperio ultramarinos.

Por tanto, el cambio de coyuntura de las Relaciones Internacional es determinante para que la sociedad hispana demande información sobre la zona que se revaloriza, surgiendo una serie de imágenes estereotipadas al respecto. Actualmente, la importancia de la cuenca del Pacífico asiático por el potencial de las economías de Estados pertenecientes al denominado grupo de ASEAN más tres<sup>112</sup>, ha provocado que la ciudadanía española incremente su preocupación por la Mar del Sur. Sin embargo, se tiende a homogenizar bajo el término Pacífico las heterogéneas realidades de las islas localizadas en la Oceanía ante el vacío de información al respecto. En estas miradas existe un sesgo del protagonismo de la cuenca asiática en su definición, como evidencia la generalización del término Asia-Pacífico para nombrar su fisonomía en las instituciones españolas especializadas en Relaciones Internacional (ejemplo, Real Instituto Elcano o el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de España)<sup>113</sup>.

Esta conducta de definir las particularidades de la Oceanía bajo el paraguas amplio del concepto del Pacífico se plasma ya, de hecho, en las escasas obras científicas dedicadas a la Micronesia. En ellas la muestra más representativa es aquella que analiza su realidad desde el prisma de los viajes de descubrimiento y las expediciones de los españoles por la Mar del Sur, por lo que advertimos una influencia de esa tendencia asumida por la población hispana de conceptualizar el Pacífico de una forma global. Ello parece lógico si asumimos que la ciencia es un reflejo de la sociedad, como indica los propios estudios del Pacífico, donde cada Estado focaliza su atención en aquella área donde sus nacionales tienen mayor interés (como ya indicamos en la introducción).

Siguiendo con esta realidad que liga conocimiento y poder, al comienzo de la investigación intuíamos que la producción de las obras científicas españolas iban a multiplicarse con la llegada del nuevo milenio como consecuencia de la revalorización del Pacífico dentro de la política exterior española, como evidencia la re-impresión de una serie de obras decimonónicas dedicadas a la Micronesia<sup>114</sup>;

<sup>112</sup> Casa Asia, “Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN)” <https://www.casaasia.es/triangulacion/organiz/asean.pdf>. ASEAN está formado por diez Estados: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya. Pero, Corea del Sur, China y Japón ha establecido vínculos con esta organización internacional, de ahí, el apelativo de ASEAN más tres.

<sup>113</sup> Real Instituto el Cano, “Asia-Pacífico”, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/AsiaPacífico>; MAEC, “Asia y Pacífico”, <http://www.exteriores.gob.es/PORTAL/ES/POLITICAEXTERIORCOOPERACION/ASIAPACIFICO/Paginas/Inicio.aspx>

<sup>114</sup> ALBALÁ, P. (comp.) (2001), *Obras clásicas para el estudio de la antigua Oceanía Española*, Madrid, Fundación Tavera Digibis; COELLO, F (1992) (1.ª ed. 1852), *Islas Marianas, Palaos y Carolinas [Material cartográfico Diccionario geográfico, estadístico, histórico]*, Almendralejo, Biblioteca Santa; COSTA Y MARTÍNEZ, J. (2011) (1ª ed. 1886), *El conflicto hispano-alemán sobre la Micronesia*,

o el aumento de protagonismo de Asia dentro de los planes de estudios de la academia hispana<sup>115</sup>. Sin embargo, esta hipótesis de partida no se ha cumplido en la Micronesia si observamos las muestras localizadas, ya que no se atisba un salto significativo en el número de publicaciones de esta temática en los últimos años. Ello puede evidenciar la no potenciación del área por parte de los generadores de las imágenes internacionales en la sociedad española, al continuar recordando a la Micronesia como esa parte del Imperio español donde nunca se ponía el sol. De ahí que en pleno siglo XXI existan teorías que, como hicieron los españoles decimonónicos, instrumentalizan la Micronesia para exaltar el viejo Imperio ultramarino, como observamos en la obra *Los reinos olvidados de España* (2012), donde se esgrime que hay una conspiración política para silenciar la existencia de una serie de reinos olvidados (entre los que se hallaría la Micronesia). Así, su autor justifica la redacción de su obra para recordar:

“aquellas páginas borradas de la memoria colectiva que son absolutamente necesarias para integrarnos, a través de ellas, en el conjunto total de nuestro carácter propio como nación, y formar parte plenamente de lo que podríamos llamar el alma colectiva de España”<sup>116</sup>.

Su discurso no es aislado en la sociedad actual hispana, ya que un sector visible perpetúa esta idea como se aprecian en los artículos publicados por *ABC*<sup>117</sup> o *El País*<sup>118</sup>; o que el popular buscador on line *Wikipedia* crease la entrada “Oceanía española” donde defendía dichos derechos<sup>119</sup>. Al conocer su error la borró de su base, siguiendo el pensamiento de un grupo reducido de usuarios que se mofa de esta teoría<sup>120</sup>. Mas el mero acto de publicarlo evidencia el peso de la misma en un sector de la población. De hecho, estos nuevamente han creado una entrada en

---

Nabu Press; MUÑOS BARREDA, V. (2011)(1.ª ed. 1894), *La Micronesia española o los Archipiélagos de Marianas, Palaos y Carolinas*, Nabu Press.

<sup>115</sup> ELIZALDE PÉREZ GRUESO, M.ª Dolores (2006), “La investigación sobre Asia y el Pacífico en España, en las áreas de ciencias humanas y sociales”, *Anuario de Asia y el Pacífico*, nº 1, Madrid, Instituto Elcano-CIDOB-Casa Asia, pp. 495- 506.

<sup>116</sup> Mena, José María de (2012), “Os Guedes. Un reino en la Micronesia el que hicimos dejación”, *Los reinos olvidados de España*, Barcelona, Random House Mondadori, [el autor no enumera las páginas]

<sup>117</sup> MIRANDA, Isabel (1-9-2013), “Las islas españolas del Pacífico y otros territorios olvidados de nuestro país”, *ABC*, <http://www.abc.es/espana/20130901/abci-territorios-espanoles-olvidados-201308302122.html>

<sup>118</sup> NADAL, Paco (actualizado el 4/8/2016, publicado originalmente 19/5/2014), “Kapingamarangi”, *El País*, [http://elpais.com/elpais/2016/08/04/paco\\_nadal/1470294000\\_147029.html](http://elpais.com/elpais/2016/08/04/paco_nadal/1470294000_147029.html). Sin refutar ni aprobar la teoría en la que se basa los derechos hispanos de la isla, indirectamente le da cierta veracidad al sembrar la duda de haber podido España apelar a estos derechos hasta 1990, cuando la isla de Kapingamarangi dejó de ser un territorio fideicomiso de la ONU. Este autor escribió este artículo tras visitar la isla, dejando un divertido documento gráfico al respecto, NADAL, Paco (31/05/2014), “Kapingamarangi, la isla de la Felicidad”, Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=-b8pOU8ZifA>

<sup>119</sup> Wikipedia (2008), “Oceanía española”, [https://www.youtube.com/wiki/Ocean%C3%ADa\\_esp%C3%B1ola](https://www.youtube.com/wiki/Ocean%C3%ADa_esp%C3%B1ola)

<sup>120</sup> GONZÁLEZ, Diego (23/6/2014), “La Micronesia española”, *Frontera blog*, <https://fronterasblog.com/2014/06/23/la-micronesia-espanola/>

Wikipedia donde legitima la soberanía de España en estas islas<sup>121</sup>, además de un grupo en Facebook y Twitter, donde apela a la lucha para defender los derechos coloniales de España en la Micronesia:

“España sigue siendo soberana legítima sobre 4 islotes en el Pacífico. Sus nombres: Guedes, Coroa, Pescadores y Ocea[...]

Este tema fue poco a poco siendo olvidado hasta el punto de no ser conocido apenas por la población española y por eso estamos aquí; para recuperar la memoria a la sociedad española sobre éste gran y asombroso episodio de ultramar; posiblemente el más remoto de todos. Luchemos juntos para conseguir la recuperación oficial de estos territorios que siguen siendo desde el siglo XVI parte de nosotros.

¡Viva la Micronesia Española!”<sup>122</sup>.

Unos derechos que como veremos en el siguiente capítulo hunde sus raíces en la idea estereotipada decimonónica del Pacífico que es acogida por el franquismo.

Por consiguiente, podemos afirmar que existe una continuidad de las imágenes de la Micronesia de los españoles decimonónicos y nuestros coetáneos. Sus rasgos comunes están determinados por el papel marginal de dicho territorio en el imaginario internacional de la población (más acusado este olvido en la España del siglo XXI como consecuencia de no existir ninguna relación administrativa de dependencia con el gobierno de Madrid); y la instrumentalización del territorio por aquel sector de la población que idealiza el pasado y la grandeza del Imperio hispano ultramarino.

---

<sup>121</sup> Wikipedia, usuaria Susana Freixero, “Anexo, discusión: Islas de España”, [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo\\_Discusi%C3%B3n:Islas\\_de\\_Espa%C3%B1a#Micronesia\\_Espa.C3.B1ola](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo_Discusi%C3%B3n:Islas_de_Espa%C3%B1a#Micronesia_Espa.C3.B1ola)

<sup>122</sup> La MICRONESIA ESPAÑOLA (Grupo activo de Facebook), <https://www.facebook.com/La-Micronesia-Espa%C3%B1ola-276823242493405/?fref=ts>

## CAPÍTULO III

# LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN MICRONESIA

“Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”<sup>123</sup>.

Esta podría ser una de las tantas definiciones existentes para delimitar el concepto de política exterior. La dificultad para llegar a un consenso terminológico viene determinada por la heterogeneidad de las características de los Estados que impide acuñar una teoría general<sup>124</sup>. A ello, habría que sumarle, siguiendo la teoría de Kuhn<sup>125</sup>, la convivencia de los diferentes paradigmas científicos que cohabitan en las Relaciones Internacionales a la hora de estudiar sus fenómenos. Ello ha dado lugar a diferentes escuelas (realistas, neorrealistas, tradicionalistas, institucionalistas, reflectivistas, constructivistas, etc.)<sup>126</sup>, que se distancian a la hora de enfatizar cuál es el actor primordial del sistema global, al focalizar su atención en el Estado, individuo o instituciones no gubernamentales, dependiendo del caso. Dada esta variedad de enfoques entendemos que es pertinente exponer cuál es nuestro concepto.

<sup>123</sup> CALDUCH CERVERA, Rafael (2003), “La política exterior de los Estados”, en PEREIRA, J.C. (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, p. 32.

<sup>124</sup>MERLE, Marcel, (1991, 2.ª ed.), *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza, p. 104.

<sup>125</sup> KUHN, Thomas S. (1971, 1.ª ed. en español), *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

<sup>126</sup> SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica (2002), “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacional*, n.º 56, pp. 7-52.



Este trabajo asume un prisma propio de la escuela realista, ya que consideramos que la política exterior se circunscribe de una forma específica a la toma de decisiones gubernamentales de un Estado. Esta perspectiva viene determinada por el sujeto de nuestro análisis al querer estudiar qué política ha llevado a cabo el Estado hispánico con respecto a las realidades que se engloban dentro de la Micronesia. Nos interesa caracterizarla para saber si la influencia de las imágenes propias de ese Imperio ultramarino donde “nunca se ponía el sol” continúa estando presente en la toma de decisiones del Palacio de Santa Cruz. De este modo, en este punto analítico abandonaremos el encorsetamiento realista y vi- raremos hacia aquellos estudios de diplomacia cultural que relacionan poder y mentalidad en la construcción de las ideas del individuo. En este caso trataremos como un sujeto a la política exterior del Estado español, analizándolo dentro de las dinámicas del ser humano, ya que su toma de decisiones y cambios de rumbo son provocados por los mismos.

Como consecuencia del peso del pasado en la conducta de los individuos este trabajo se propuso analizar la evolución de la política exterior durante todo el siglo XX, para observar si existió un cambio transcendental en la mirada de los españoles hacia sus ex colonias tras el denominado desastre del 98. Sin embargo, la opacidad del archivo que alberga estos documentos ha impedido esta labor dado que sólo está permitida la consulta de aquellas fuentes publicadas ya por otros investigadores. Únicamente hemos podido estudiar el siglo XX a partir de la controvertida obra de Emilio Pastor, instrumentalizada por el franquismo para defender sus derechos soberanos en una serie de islas de la Micronesia. A ella le dedicaremos la primera parte de este capítulo por ser crucial en la persistencia de una serie de estereotipos de un sector de la sociedad española del siglo XXI, deteniéndonos en analizar las razones históricas y propias del derecho internacional público que nos conduce a calificar esta teoría como falaz.

En la segunda parte de este capítulo ahondaremos sobre la política exterior del presente mediante el análisis de las relaciones bilaterales que mantienen España con estos Estados micronesios, así como el papel hispano en la organización internacional de la región: el Foro de las islas del Pacífico. De esta manera, podremos determinar si la política hispana ha abandonado por completo esas imágenes estereotipadas con raíces en la centuria decimonónica; o por el contrario está conceptualizando el área con los parámetros propios de la realidad internacional actual, tal como persigue la Marca España<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> MARCA ESPAÑA, “¿Qué es Marca España?”, <http://marcaespana.es/que-es-marca-espa%C3%B1a>

### 3.1. LA POLÍTICA DEL FRANQUISMO: EL SUEÑO IRREAL DE LA PROVINCIA DE LA MICRONESIA ESPAÑOLA.

A finales del siglo XIX la exaltación de la raza hispana condicionó el desarrollo de una política de expansionismo colonial en el Pacífico que estuvo avocada al fracaso por diseñarse desde una perspectiva estereotipada fruto del desconocimiento del área. Estos rasgos se recuperarán en el franquismo, que acogerá en su seno los postulados de Emilio Pastor y Santos. Un jurista que tras trabajar en el archivo del Ministerio de Exterior en 1948 defenderá la creación de una provincia española en la Micronesia, apoyándose en los derechos coloniales que supuestamente mantenía España en el área. Su idea fue acogida por la cúpula franquista en Consejo de Ministros de 12 de enero de 1949<sup>128</sup>. Dado su interés el aparato diplomático hispano se activó para observar la situación de las antiguas colonias españolas en su nuevo régimen de ser territorios fideicomiso de la ONU bajo la administración estadounidense<sup>129</sup>. Finalmente, España aparcará el proyecto por los problemas internacionales que presentaba el régimen autárquico de Franco, pero apoyará el fundamento de la teoría de Pastor como muestra la publicación en el CSIC de su obra: *Territorios de soberanía española en la Oceanía*.

La tesis de Pastor se sustenta en la definición geográfica de lo que constituirían las Carolinas, y la existencia de una serie de islas que no se englobarían geográficamente dentro de este grupo, pero cuya soberanía fue reconocida a España en el protocolo de Roma de 1885, al situarse entre el ecuador y los 11° de latitud N. y entre los 133° y 164° de longitud este (artículo 2°). Entiende que los derechos hispánicos en dicha islas permanecen presentes porque España en 1899 cedió a Alemania sus derechos sobre las Carolinas, (que él conceptualiza de una forma geográfica y no política), conservando su potestad en aquellas islas que le reconoce el arbitraje papal de 1885 y que escapan de la consideración geográfica de formar parte del archipiélago carolinés:

“En el artículo 2.º del protocolo hispano-alemán de 1885 se especificaba que los límites de los territorios de soberanía española, estaban formados «por el Ecuador y por el grado 11 de latitud N. y por el 133º y el 164º de longitud E. (Greenwich)». Si en el tratado de 1899 solo se cedían los archipiélagos de Marianas, Carolinas y Palos, quedó bien patente que no se hizo enajenación de dichos grupos de islas. Estos grupos de islas, que fueron descubiertos en 1537, por Hernando Grijalva, nunca se consideraron incluidos en ninguna de las agrupaciones de las Carolinas y, por tanto, están desligados del área de sus 652 islas, así como también de los otros archipiélagos citados, más alejados aún, conforme nos demuestran todas las cartas de marear, planos y geografías de la época”<sup>130</sup>.

<sup>128</sup> PASTOR y SANTOS, Emilio (1950), *Territorios de soberanía española en la Oceanía*, Madrid, CSIC, p. 21.

<sup>129</sup> AGA, caja 12759, expediente 315.35, Informe del Encargado de Negocios Germán Baraibar al Ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, 16 de agosto de 1949.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 19.

De alguna manera, retoma el discurso que defendió Alemania para integrar la insula de la Providencia dentro de las Marshall, porque exalta las consideraciones propias del conocimiento geográfico para anular un tratado internacional<sup>131</sup>. Por tanto, para Pastor es legítimo que el régimen franquista constituya una nueva provincia en la Micronesia en aquellas islas que no serían propiamente territorios carolinos pero que se englobarían dentro del territorio soberano reconocido por el Papa a España en 1885.

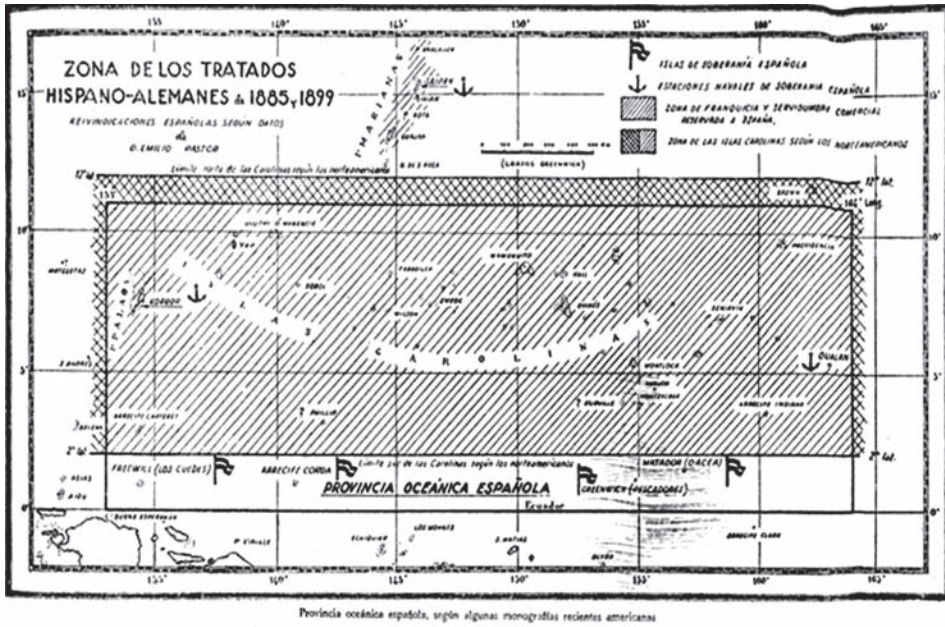
Para consolidar esta idea, que conceptualmente hunde sus raíces en los textos de Gregorio de Miguel y Cabeza Pereiro<sup>132</sup>, el autor se apoya en la delimitación del espacio carolino de las obras extranjeras (que encuadran de una forma gráfica dentro de los límites del tratado de Roma de 1885) para demostrar que todas las potencias ubican fuera de las Carolinas la isla de los Os-Guedes (Onaca, S. David, Freewill, Onella, Mapia y Pagun, perteneciente actualmente a Indonesia), Arrecife de Coroa (se correspondería con la deshabitada isla de Rongerik en las Marshall), Pescadores (Greenwich o Kapingamarangi en el Estado Federado de Micronesia), O-Acea (Matador, sumergido bajo el mar, también se halla dentro del Estado Federado de Micronesia). Estas islas formarían su proyecto de provincia oceánica. Para dar veracidad a su argumentación, esgrime que los propios alemanes reconocieron en el dominio español de estas cuatro islas cuando dominaban colonialmente el área antes de la I Guerra Mundial<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> AHN, Ultramar, 5353, 5353, leg. 1, doc. 14. Real orden del Ministerio de Estado a 22 de octubre de 1896. Alemania justifica por sus características geográficas la incorporación de la isla Providencia y Brown a sus dominios de las Marshall, a pesar de que estas islas se hallaban dentro de los límites soberanos hispanos que reconocía el protocolo de 1885.

<sup>132</sup>El propio Pastor cita que sigue las tesis de Félix Campos Guereta (director general del Instituto geográfico y catastral), que como Gregorio de Miguel sostiene que Os Guedes, Coroa, Pescadores y Ocea no pertenecen geográficamente a las Carolinas, AMN 0057, MS. 1675, Colección Guillen, PASTOR y SANTOS, E., Réplica del Informe del Bibliotecario de la sociedad Geográfica José Gavira, dirigido al director de Filipinas y Extremo Oriente, 24 de enero de 1949.

<sup>133</sup> Cita el artículo de Meyer Crokes "Karolinen", *Ibidem*, pp. 160-162.



PASTOR Y SANTOS, Emilio. *Territorios de Soberanía española en Oceanía*. Madrid, CSIC, 1950

El análisis de su discurso recuerda a las obras decimonónicas por su instrumentalización de la historia (que ensalza las navegaciones hispanas modernas para apelar al derecho de descubrimiento español en la islas del Pacífico); su defensa de la importancia geopolítica de las islas que constituirían la nueva provincia franquista<sup>134</sup>, y la asunción de un pensamiento imperialista que pretende reforzar la supremacía y el valor de la raza hispana<sup>135</sup>. En este contexto, se formula el plan de Pastor que seguiría la política del régimen de reforzar su relación con las antiguas colonias para presentarse en el escenario internacional como una nación grande que lidera a los países hispanohablantes<sup>136</sup>. De ahí que, a la hora de enumerar los beneficios de la creación de la nueva provincia en la Oceanía, otorgue un gran protagonismo a las Filipinas, como refleja que programe crear una estación de radio en la Micronesia para que su señal llegue a este

<sup>134</sup> “Se encuentra en la derrota precisa de todos los barcos que desde las Californias, Sandwich, Panamá, Perú, Chile, Nueva Zelanda, Australia, Nueva Caledonia, Othaitim y otros pequeños establecimientos del Pacífico, navegen rumbo a Filipinas y China; y, asimismo, en la de cuantos buques se dirijan al Japón o los mares boreales desde el Perú, mares del sur y oeste del Pacífico”, *Ibidem*, p. 19.

<sup>135</sup> SAENZ DE HEREDIA, José Luis (1941), *Raza*, [película]. En la obra, donde se advierte la influencia del caudillo Francisco Franco (quien participa en el guion de la trama), se defiende el ideario del buen español que debe de asumir la grandeza de la patria por el largo pasado español.

<sup>136</sup> DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (1988), *Diplomacia, franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, Madrid, CSIC.

archipiélago y ayude al pueblo filipino a conservar el castellano. En sintonía con los valores del franquismo, el proyecto también exalta los valores cristianos (dado que protegería los intereses de los religiosos existentes en las Carolinas y Marianas) y rememorara la política de la providencia divina por querer desarrollar el catolicismo en estas islas. Por otro lado, exalta la ideología nacionalista, porque con la erección de la nueva provincia se “despertaría la conciencia de lo español y su destino universal”, y desde un punto de vista simbólico la presencia de España en la Oceanía permitiría defender su carácter de ser “primogenitora de pueblos”. Además, Pastor defiende la nueva colonia, porque ayudarían al desarrollo económico y náutico del Estado, y podría servir como moneda de cambio desde el punto de vista internacional, pues permitiría al régimen intercambiar o vender estas islas<sup>137</sup>.

Pastor, como muchos de los eruditos decimonónicos que fueron sesgados por el afán colonialista español, construye una argumentación estereotipada y alejada de la objetividad, fruto de la falta de un conocimiento profundo sobre el tema<sup>138</sup>. Su afán por defender los valores franquistas lo llevará a la confusión de la realidad colonial de la Oceanía hispana. Para apoyar su tesis encaminada a legitimar la perduración de los derechos coloniales en una serie de islas en el Pacífico, empleará de forma tendenciosa los fenómenos que se circunscriben en esta área. De esta forma, construye una teoría que se asienta arbitrariamente en criterios políticos y geográficos en función de sus intereses. Pues sustenta los derechos españoles en las islas Os-Guedes, de Coroa, Pescadores, O-Acea por los límites reconocidos a España por el protocolo de Roma de 1885. Sin embargo en su afán por expulsar a las islas señaladas de la categoría geográfica de las Carolinas, obvia que un ente geográfico es una construcción que está influida por criterios políticos. Recordemos que el concepto de Micronesia se expande por el sistema internacional a raíz de la conferencia pronunciada por D'Urville en 1832 en la Sociedad Geográfica de París, donde parcela la Oceanía atendiendo a criterios raciales que usa de forma arbitraria.

De hecho, él mismo lo reconoce de forma indirecta, al ilustrar las diferencias conceptualizaciones de los geógrafos al acotar este espacio. Por tanto, su teoría se construye empleando como base los criterios políticos surgidos por la asunción del sistema internacional del principio de descubrimiento y el acuerdo del tratado de Roma de 1885. Unos criterios que aplica al espacio geográfico para señalar dónde se situarían las islas de “su provincia”. Y una vez que se centra

<sup>137</sup> PASTOR y SANTOS, E (1950), *op.cit.*, pp. 77-78.

<sup>138</sup> Así se advierte en las erratas que presenta su obra donde por ejemplo afirma con desacierto que España reclamo el arbitraje del Papa en el conflicto de las Carolinas de 1885 o que incluya entre sus apéndices (X) “El último viaje de la marina española a Palaos y Yap en 1894 (Del diario particular de navegación del entonces guardiamarina José Cano Vélez)”, cuando posteriormente a 1894 se produce más viaje de marinos españoles a estos puntos; MANZANO COSANO, D (2015). *España en el Pacífico*, *op.cit.*

en el estudio geográfico del área para legitimar la potestad colonial hispana, se ofuscará con el concepto de Micronesia olvidando por completo la influencia de los criterios políticos en esta construcción y empleando de forma ahistórica este concepto. Pues los políticos españoles que firman el tratado de 1899 conceptualizan las Carolinas como el conjunto de las islas que se sitúan bajo soberanía hispana por el protocolo de Roma de 1885. Todas estas ínsulas formarían la Micronesia hispana, un concepto que no solían emplear los ciudadanos españoles del siglo XIX, pero que cuando lo hacían lo asimilaban al conjunto de islas que integraban sus gobiernos en las Marianas y las Carolinas. Por tanto, Pastor aplica la nueva categorización que elaboran los geógrafos de las potencias de mediados del siglo XX al caso español del siglo XIX, sin saber cómo interiorizaron los españoles los límites de la Micronesia. Por consiguiente, su tesis posee un error importante de base que provocará que se construya de un modo anómalo sus cimientos. De esta manera han de refutarse por completo sus postulados por las razones aludidas. Sin embargo, aunque aceptemos sus conceptos sesgados de la geografía de la Micronesia, su teoría sería expulsada del derecho internacional actual apelando al principio de la aquiescencia y la libre determinación de los pueblos<sup>139</sup>. A ello habría que sumarle una serie de razones históricas derivadas del protocolo de Roma de 1885 relacionados con el establecimiento de los gobiernos políticos-militares de las Carolinas y el principio de ocupación efectiva.

#### A) El establecimiento de los gobiernos políticos-militares de las Carolinas:

Por el real decreto de 19 de febrero de 1886 se crearon los dos gobiernos de las Carolinas, que integraron todo el territorio que fue reconocido a España por el laudo papal del año anterior, es decir, las ínsulas situadas entre el ecuador y los 11° de latitud N. y entre los 133° y 164° de longitud. Con la colonización de las Carolinas Occidentales (1886) y Carolinas Orientales (1887), España apeló al principio de ocupación efectiva para defender ante las potencias su soberanía sobre las islas que se situaban en estos puntos, aunque no se supiese realmente cuáles eran.

Por otro lado, el tratado de 30 de junio de 1899 por el que “España cede a Alemania la plena soberanía y propiedad sobre la islas Carolinas, Palaos y Marianas (excepto Guam)”, emplea una forma políticamente distinta al tratado de París de 1898 a la hora de señalar el territorio del Pacífico que cedía a España. Pues mientras el tratado de 1898 en su artículo III delimita con coordenadas los límites geográficos de las islas Filipinas; el de 1899, de una forma general alude a las “Carolinas, Palaos y Marianas (excepto Guam)” sin especificar cuáles eran sus fronteras.

<sup>139</sup> SÁENZ-FRANCÉS, E. (2015), *¿Micronesia Española? Historia de la reclamación española de soberanía en las islas del Pacífico*, Madrid, Universidad de Comillas, pp. 76-77.

Dado que las autoridades hispanas habían empleado estos términos geográficos para referirse al conjunto de la Micronesia hispana, se entiende que por el artículo II del susodicho convenio, España se desprendía de cualquier tipo de soberanía en la región. Además, el debate sobre cuáles son sus límites es baladí, porque en ningún momento el tratado de 1899 que da origen a las tesis de Pastor alude a la Micronesia. De esta manera, se cederán todas las islas que España incluía dentro de estas circunscripciones, independientemente de que los estudios del siglo XX integren o no las islas en la categoría geográfica de la Micronesia.

## B) El principio de ocupación efectiva:

La baza principal de la diplomacia alemana para defender sus derechos de dominación de las Carolinas en 1885 fue la ausencia de agentes hispanos en el área. El argumento fue refutado por las autoridades hispanas argumentando que sí existía debido a que el gobierno español de Guam se extendía a las Carolinas. Resuelto el conflicto, el gobierno de Madrid decide duplicar el número de capitales en el área para reforzar el principio de ocupación efectiva en el conjunto de las islas de la Micronesia. De esta forma, España interioriza *de facto* este nuevo principio creado al calor del desarrollo colonia.

Por tanto, la tesis de Pastor ha de rechazarse, aunque aceptemos erróneamente su argumentación en la que defiende la existencia de islas españolas atendiendo a que no forman parte de la Micronesia y por tanto España no las integró en los gobiernos que cedió a Alemania. Si fuese así, el jurista franquista estaría aceptando que España jamás ocupó las ínsulas, y por tanto habría perdido su derecho de conquista, ya que otras potencias habrían enarbolado su bandera para integrarlas dentro de sus estructuras administrativas. De hecho, las islas que constituiría la nueva provincia oceánica podrían ser reclamadas por Holanda, dado que toma la isla de San Davis en 1896<sup>140</sup>.

## C) Principio de Aquiescencia

La base de este principio jurídico viene determinado por la inacción de un Estado ante un acto internacional que afecta a sus intereses, ya que se entiende que el que “calla parece que consiente si pudiera y debiera hablar”<sup>141</sup>, pues existe una ausencia de oposición o protesta<sup>142</sup>. Por tanto, la no protesta de España ante la

<sup>140</sup> NAP, Varias Provincias, Carolinas, SDS 4196, 1885-1897, s 1441- 1443.

<sup>141</sup> GORDILLO CORVALÁN, Felipe (consultado 2016), “Las fuentes auxiliares del Derecho Internacional”, <https://solucionesdederecho.wikispaces.com/file/view/Fuentes+auxiliares+del+derecho+internacional.pdf>

<sup>142</sup> JÍMENEZ PIERNAS, Carlos (2015), “Régimen Jurídico de los espacios marinos (I): Aguas interiores, mar territorial y zona contigua”, en DIEZ DE VELASCO, M., Instituciones de Derecho Internacional Público, (18 ed.), Madrid, Tecnos, p. 497.

ocupación efectiva de la isla de San David por parte de Holanda en 1896 indica su consentimiento y por tanto, la renuncia a sus derechos coloniales en el área. Quizás en este punto, la diplomacia hispánica se podría escudar en la falta de conocimiento del acto (hecho que no se ajusta a la realidad histórica como muestra las fuentes localizadas en el National Archives of Philippines). Sin embargo, podría justificar ese desconocimiento por la ausencia de una notificación oficial por parte del gobierno holandés, hecho al que se podrían acoger los juristas del derecho internacional para no tildar el acto de aquiescencia.

Sin embargo, en el siglo XX la aquiescencia de España respecto al asunto que nos incumbe será manifiesta cuando las islas de la Micronesia (excepto Guam) cambien su régimen administrativo con la conclusión de las II Guerra Mundiales. España fue parte de la Sociedades de Naciones y es parte de las Naciones Unidas, por lo que fue consiente de la dependencia de las islas al gobierno japonés con la conformación del Mandato del Pacífico Sur en el periodo de entre guerras, y de su constitución como territorio fideicomiso administrado por los Estados Unidos tras el fin de la II Guerra Mundial. Por tanto, si hubiera considerado estas islas como parte de su territorio debería de haber protestado. La no protesta se entiende como la aceptación del régimen imperante en la zona, por lo tanto, perdería cualquier tipo de derecho colonial en la Micronesia.

#### D) Principio de Libre Determinación de los Pueblos

Siguiendo el derecho de libre determinación de los pueblos, tal como recoge la resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960 y la 2625 (XXV) de 24 octubre de 1970 de la Asamblea General de Naciones Unidas, los individuos que conforman los Estados de Indonesia, Estado Federado de Micronesia y Marshall proclamaron su independencia en 1945 y 1990. De esta manera, asumen la soberanía en el conjunto del territorio, incluido las islas que sustenta la falsa teoría de Emilio Pastor. Así se niegan a perpetuar el régimen de dependencia administrativa que habían protagonizado sus territorios a lo largo desde finales del siglo XIX. Por tanto, la reclamación por parte de España de una serie de islas que forman parte de estos Estados para convertirlas en colonias es totalmente inviable porque va en contra del principio de libre determinación de estos pueblos, quienes han asumido la soberanía de su territorio. Una soberanía que ha sido reconocido incluso por España al establecer relaciones diplomáticas con Indonesia tras producirse su independencia en 1945, Estados Federados de Micronesia (11 de mayo de 1992)<sup>143</sup> e Islas Marshall (8 de octubre de 1991)<sup>144</sup>.

<sup>143</sup> MAEC, (20/7/2015), “Micronesia. Estados Federados de Micronesia” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA_FICHA%20PAIS.pdf)

<sup>144</sup> MAEC, (19/12/2014), “Islas Marshall” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL_FICHA%20PAIS.pdf)



A pesar de la flaqueza de los postulados de Pastor, la pervivencia del afán de ciertos sectores por exaltar la historia imperial hispana y el desconocimiento generalizado de la Oceanía de la sociedad hispana, han provocado que esta teoría aún sea defendida en la España actual como ya detallamos en el capítulo anterior.

### **3.2. LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI Y SU POLÍTICA EXTERIOR EN MICRONESIA.**

La revalorización del Pacífico obedece al carácter cíclico de la Historia, pues tanto las potencias del siglo XIX como las del XXI han aumentado su preocupación en el gran océano mundial como consecuencia del avance del peso internacional de los países situados en la cuenca asiática (el aperturismo de la revolución Meiji de 1868 ha cedido su protagonismo a la economía china de Xi Jinping); el cambio de los regímenes políticos del corazón de la Oceanía (donde el colonialismo ha dado paso a la independencia de nuevos Estados con derecho a voto en la Asamblea de Naciones Unidas); y el esperado aumento del tráfico comercial de la vieja Mar del Sur como consecuencia de las obras del Canal de Panamá (cuya dificultad han sufrido tanto la empresa francesa de Lesseps como la española Sacyr).

España, como ya hiciera en el siglo XIX con la ocupación efectiva de las Carolinas en 1886, ha incrementado su preocupación en el área del Pacífico, siguiendo la dinámica de los Estados que aspiran a fortalecerse internacionalmente. Estos, como los individuos, son conscientes de que la visibilidad es necesaria para conseguir acuerdos con los nuevos focos de poder y aumentar así sus cotas de fortaleza. De este modo, el conjunto de las potencias miran con más preocupación al Pacífico, sobre todo a Asia por el potencial de sus economías, y observan a la Oceanía bajo el protagonismo de Australia y Nueva Zelanda. Las pequeñas islas del corazón del gran océano mundial sufren un papel marginal en esta nueva perspectiva. Más también son objeto del incremento de este interés por la importancia de sus recursos naturales (muy especialmente, los pesqueros) y su derecho a voto en la Asamblea de Naciones Unidas que puede ser decisivo.

Este organigrama del interés de las potencias en el Pacífico se observa muy nítidamente en la descripción que realiza la Unión Europea a la hora de presentar sus relaciones en esta área, con un total protagonismo de Asia, el predominio de Australia y Nueva Zelanda en la descripción de la Oceanía y la mención del grupo de países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) para definir la política europea en las pequeñas islas oceánicas<sup>145</sup>. En este último grupo son claves los programas

<sup>145</sup> BENDINI, R., GARCÉS DE LOS FAYOS, F. et VANDEWALLE (6/2006), “Ficha técnica sobre la Unión Europea. Asia y el Pacífico”, *Parlamento Europeo*, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?fuId=FTU\\_6.6.6.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?fuId=FTU_6.6.6.html)

de desarrollo, que advierten la importancia que poseen los instrumentos del soft power para estrechar los lazos con esta región.

Los vínculos históricos facilitan ese reforzamiento de las relaciones que busca la Unión Europea en el Pacífico. España, como parte de este organismo regional internacional participa de esta tendencia, disfrutando de la posición ventajosa por haber administrado en el pasado la mayor parte de la Micronesia. La duda que surge es si aprovecha este factor para aumentar su posición en la zona aplicando una política efectiva, acorde con las características actuales del sistema internacional; o si por el contrario continúa conceptualizando al área bajo los viejos estereotipos que merman su potencial.

Para responder a esta pregunta es clave analizar las medidas concretas que la diplomacia española está llevando en la Micronesia. Para ello hemos entrevistado al personal de la Subdirección General del Pacífico, Sureste Asiático y Filipinas (al que agradezco encarecidamente la atención prestada), hemos explorado el Boletín Oficial del Estado (BOE) y analizado la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Ante la escasez de medidas concretas localizadas, en esta labor ha sido clave los datos relativos a las fichas técnicas de los Estados que proporciona el portal del MAEC, así como el análisis y estructuración de su discurso.

### **3.2.1. Acuerdos bilaterales y estructura administrativa de España en Micronesia.**

Según el propio Ministerio de Asuntos Exteriores, “desde el año 2011, España desarrolla una política activa en el Pacífico”<sup>146</sup>. Desconocemos porque se ha seleccionado dicho año como punto de inflexión, ya que su protagonismo en el Foro de la islas del Pacífico es posterior (en 2014 consigue ser socio de diálogo Post-Forum); y unos años antes revoluciona sus redes diplomáticas en la Oceanía, con la designación en 2006 del embajador español en Nueva Zelanda y la posterior inauguración de su sede en 2009 (coincidiendo con el viaje oficial de los reyes de España)<sup>147</sup>.

Alejados del debate para el establecimiento de la fecha gozne que marca una transformación de las Relaciones Exteriores de España en la Oceanía, no hay duda que en los últimos años Madrid ha aumentado su preocupación por la región. En la actualidad los asuntos oceánicos están administrados por tres embajadas permanentes: Filipinas (se encarga de la política de los Estados Federados

<sup>146</sup> MAEC, “Pacífico”, Política Exterior y Cooperación. Asia Pacífico, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/AsiaPacifico/Paginas/Pac%c3%adfico.aspx>

<sup>147</sup> MAEC, (22/6/2016), “Nueva Zelanda”, Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/NUEVAZELANDA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/NUEVAZELANDA_FICHA%20PAIS.pdf). Sin embargo desde 2006 España cuenta con embajador en Nueva Zelanda.

de Micronesia, Marshall, Palaos), Australia (de las cuestiones que dependen de Islas Salomón, Nauru, Papúa Nueva Guinea, Tuvalu, Vanuatu) y Nueva Zelanda (con extensión en Islas Cook, Fiji, Kiribati, Samoa Occidental y Tonga)<sup>148</sup>.

La vieja concepción de la Oceanía hispana decimonónica parece estar ejerciendo su influencia a la hora de parcelar la administración hispana en la Oceanía. Pues, como en el siglo XIX, el epicentro de poder hispano para gestionar los asuntos de la Micronesia se halla localizado en Manila, donde reside actualmente el embajador de Filipinas, quien también ostenta el título de embajador de las Repúblicas independientes de la Micronesia. Si es cierto que existe una variación en la estructura administrativa de época colonial y la actual determinada sobre todo por el papel que desempeñan las Marianas (que actualmente son territorios de los Estados Unidos y por lo tanto gestionados por su embajada); y las islas Marshall, que nunca fueron ocupados efectivamente por España, (aunque sí es cierto que muchos hispanos englobaron a estas islas dentro de las Carolinas y por tanto, consideraron a este archipiélago dentro de los dominios hispanos).

De este modo, el peso del viejo Imperio ultramarino parece ya atisbarse en la forma de estructurar la política exterior de España en el territorio, como consecuencia del protagonismo de Filipinas. No en vano, el portal del MAEC resalta este papel en el sureste asiático a la hora de parcelar las regiones que componen el área de Asia-Pacífico, al hacerlo de la siguiente manera: Asia Oriental, Filipinas y sureste asiático, Asia Meridional, Arquitectura regional, Asia Central y Pacífico. Como se observa existe un fuerte protagonismo de Asia frente a la Oceanía, que queda englobada en el último epígrafe, que es presentado de este modo:

“Los navegantes españoles fueron los primeros europeos que recorrieron el Pacífico en los siglos XVI y XVII. Algunos de los actuales Estados de Micronesia, como Islas Marshall y Palaos, formaron parte de la Corona de España. Tras largos años de ausencia, España ha regresado a la región y hoy vuelve a mirar al Pacífico Sur manteniendo relaciones diplomáticas con todos los Estados de la región”<sup>149</sup>.

Este discurso presenta elementos propios de esa idea estereotipada del viejo Imperio ultramarino, pues define la región en base a la exaltación de la historia hispana por medio de la mención de los viajes de los navegantes españolas. Para ello sesga el pasado al darle exclusividad a España en las empresas descubridoras náuticas por la Mar del Sur en el siglo XVI y XVII, hecho matizable como manifiesta los viajes de los corsarios ingleses y holandeses<sup>150</sup>, la fundación de

<sup>148</sup> MAEC, *Ficha del País*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Paginas/Fichas-Pais.aspx#>

<sup>149</sup> MAEC, “Asia y Pacífico”, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/AsiaPacifico/Paginas/Inicio.aspx>

<sup>150</sup> Entre ellos podríamos destacar a Cavendish por ser el primer corsario inglés que deliberadamente circunnavegó el globo (1585-1588), capturando en 1587 el *Santa Ana*, uno de los cuatro Galeones de Manila que a lo largo de la historia fueron apresados; PORRAS, José Luis (1989), “El Galeón de Mani-

la Compañía británica de las Indias Orientales en 1600 y de la VOC en 1602 (que sufragó la exploración de Abel Janszoon Tasman por Australia entre 1642-1644), o la creación de una colonia holandesa en las Molucas a comienzos del siglo XVII<sup>151</sup>.

Además, en la descripción que realiza de la Micronesia se advierte ese desconocimiento manifiesto de la fisonomía de la región propia de la imagen sesgada de los españoles que la miran desde la óptica del imperialismo. Al igual que hiciera E. Pastor, el Ministerio mezcla su realidad política y geográfica, ya que parece asimilar “los actuales Estados de Micronesia” a los Estados Federados de Micronesia, cuando esta categoría de “Estados de Micronesia” es más amplia al englobar también a las Marshall y las Palaos. Su desconocimiento geográfico se hace patente a la hora de definir a esta área como el Pacífico Sur. Definición que entendemos que hace alusión a su régimen colonial durante el mandato japonés en el periodo de entreguerras y que se halla obsoleta dentro del mundo de las Relaciones Internacionales actuales. Asimismo las deficiencias que presenta el discurso se agrava cuando detalla cuáles son los actuales Estados que en el pasado formaron parte de la Corona española. No incluye en su información al eje de los dominios españoles en las Carolinas (las islas que actualmente se engloban dentro de los Estados Federados de Micronesia, al ubicarse en Yap la capital de la Carolinas Occidentales —1886— y en Ponapé la de las Orientales —1887—) y cita a las Marshall, un archipiélago que nunca fue ocupado efectivamente por España.

Por tanto, en base a la presentación que realiza el MAEC en su portal on line sí categorizaríamos la política exterior de España como anclada en las imágenes de esa España imperial donde nunca se ponía el sol, en la que se mistifica su realidad para enaltecer las glorias del pasado ultramarino. Mas debemos sopesar el hecho de que la descripción de la política exterior de un Estado no se analiza de forma exclusivamente con la información que su Ministerio aporta a la ciudadanía, ya que en ocasiones puede ocurrir que sus datos se encuentren desactualizados o que, simplemente, no exista una buena sintonía entre estos y las políticas específicas que se llevan a cabo. Por este motivo, hemos procedido a analizar los escasos documentos que hemos localizado relativos a las medidas concretas que realiza España en la Micronesia, mediante el análisis de las ficha del país que proporciona el MAEC (no hallándose las Marianas al integrarse dentro de los Estados Unidos) y el BOE (cuyas fuentes han sido halladas al insertar en su buscador las siguientes palabras claves: “Marianas”, “Guam”, “Palaos”, “Carolinias”, “Micronesia”, “Marshall”).

la”, En RODAO, Florentino (coord.), *Estudios sobre Filipinas y las islas del Pacífico*, Madrid, AEEP, p. 32. También destacan las figuras del inglés Francis Drake y el holandés Olivier van Noort.

<sup>151</sup> VAN ZANDEN, J.L.(1993), *The Rise and Decline of Holland's Economy: Merchant Capitalism and the labour market*. New York, Manchester University, pp. 71-87.

Concluimos que la política de marginación que padeció la Micronesia dentro de la estructura del imperio hispánico se perpetúa en las relaciones bilaterales que España mantiene actualmente con estos Estados micronesios. Así lo demuestra el documento “Guía de tratados bilaterales con países” publicado por el MAEC, las fichas técnicas de los Estados de la Micronesia elaborado también por esta institución y las escasas noticias halladas en el BOE.

Ni un solo acuerdo bilateral con los Estados independientes de Micronesia menta el primer documento citado, el cual menciona hasta cincuenta y ocho pactos establecidos con los Estados Unidos desde 1895<sup>152</sup>. En cuanto a la información que proporciona el MAEC en las fichas técnicas de los Estados de la Micronesia (Palaos, Marshall y Estados Federados de Micronesia) podríamos decir que en determinados momentos es un calco. Pues en las tres fichas técnicas menciona los 3,4 millones de euros que España destinó en 2008 a un proyecto para la mejora de las redes informáticas y el conocimiento de los Pequeños Estados Insulares en vía de Desarrollo (Small Island Developing States, SIDS); la ayuda de 30.000 euros para financiar en 2011 la reunión de los directores de educación de los Estados Miembros del Foro de las Islas del Pacífico en Koror (Palaos); la inversión de 20.000 euros para la celebración anual de la Cumbre del Foro de las Islas del Pacífico (no aparece esta información en la ficha de Estados Federados de Micronesia); y la visita de sus dirigentes políticos a España con motivo de la celebración del XV campeonato mundial de natación en 2013.

La reiteración de esta información denota una falta de política de cooperación amplia y específica para estas tres Repúblicas, ya que sí existe información al respecto pero es muy parca. En el caso de las Marshall se enumera la inauguración de la exposición “Pacífico: España y la Aventura de la Mar del Sur” en 2013 y la visita de una delegación española al frente del embajador español de Marshall ese mismo año. Para los Estados Federados de Micronesia se menciona la ayuda de 50.000 euros a las mercedarias misioneras de Berriz para la construcción de un nuevo colegio y la visita de un grupo de militares españoles en 2011. En el caso de las Palaos podemos definir la relación como más estrecha, ya que la información es más abundante al describirse la subvención de 200.000 euros que se otorgó para implementar el proyecto “conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina y costera de Palaos”, la integración de este Estado en el Pabellón del Pacífico de la Expo de Zaragoza de 2008 (donde se dedicó un día a esta República), la inversión de 1.887,51 euros para la celebración de la “2nd Annual Conference Dilmlengui Woman Group”, la participación española en la inauguración de una exposición histórica en el Museo Nacional de Palaos en 2005 y las cartas de condolencia enviada por el máximo dirigente del Ministerio de Asuntos Exteriores

---

152 MAEC (documento publicado en su página oficial de Facebook el 17/09/2016), *Tratado Bilaterales de España*, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Paginas/Inicio.aspx?platform=hootsuite>

al presidente de Palaos ante los efectos del tifón Haiyán/ Yolanda en 2013. Por último hay que citar la aparición en las fichas técnicas de cada Estado de un cuadro general de su balanza comercial (en la que destacan los recursos pesqueros), donde se dedica unas pequeñas líneas a la participación de España, siendo prácticamente nula en las Palaos. La información es más amplia en las Marshall donde se menta las exportaciones españolas de barcos, combustibles, aceite mineral y maquinaria en las Marshall. Por su parte en los Estados Federados de Micronesia se destaca el trabajo de los barcos españoles dedicados al atún en sus aguas<sup>153</sup>.

Ese cierto olvido que, a mi juicio, presentan las Repúblicas de la Micronesia en la red de la política exterior española se observa en la actualización de la información que aparece en sus fichas técnicas y las recomendaciones de viaje. Pues en la mayoría de los Estados del sistema internacional los datos se han renovado en 2016, mientras que en Palaos y Marshall la última actualización es de 19/12/2014 y en el caso de Estados Federados de Micronesia es de 20/7/2015. De esta forma, existe una información errónea fruto de la desactualización, como prueba el caso de las islas Marshall. En su ficha técnica designa como presidente de la República a Chistopher Loeak cuando desde enero de 2016 este cargo es ejercido por Hilda Heine, la primera mujer en ocupar la presidencia de un país en la Micronesia<sup>154</sup>.

La relegación a un segundo plano de la Micronesia dentro de la política exterior hispana se observa en el análisis cuantitativo de las escasas noticias encontradas en el BOE (donde también aparecen las órdenes que adopta la Unión Europea). Las medidas que afectan a los Estados micronesios se pueden dividir en tres materias: visados, consulados honorarios y pesca. Las dos primeras medidas son extensibles a los tres Estados independientes de la Micronesia, mientras que la última es producto de los acuerdos alcanzados por la Unión Europea y Estados Federados de Micronesia, afectando directamente la normativa a los barcos españoles. Así lo prueba la cuota de reparto de los Estados europeos para la pesca en la zona de atuneros cerqueros congeladores, concediéndole a España el 75% (DOUE 151 DE 6/6/2006)<sup>155</sup>. A cinco buques se le otorga esta

<sup>153</sup> MAEC, (20/7/2015), “Micronesia. Estados Federados de Micronesia” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA_FICHA%20PAIS.pdf); MAEC, (19/12/2014), “Islas Marshall” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL_FICHA%20PAIS.pdf); MAEC, (19/12/2014), “Palaos” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PALAOES\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PALAOES_FICHA%20PAIS.pdf).

<sup>154</sup> VAN BAAREN, E. (27/1/2016), “Dr. Hilda Heine: First woman to lead and independence Pacific nation”, UN WOMEN. Asian and the Pacific, <http://asiapacific.unwomen.org/en/news-and-events/stories/2016/01/first-woman-to-lead-an-independent-pacific-nation>.

<sup>155</sup> Reglamento (CE) n° 805/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, sobre la celebración del Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en agua de los Estaos Federados de Micronesia, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2006-81040>

función, ampliando a otros doce la pesca de palegreros de superficie (DOUE 52, DE 25/02/2011)<sup>156</sup>. Estos dos acuerdos se han actualizado por el protocolo que rubricó la UE el 7 de mayo de 2010, empleándose dicha normativa para regular la pesca de los barcos españoles en los Estados Federados de Micronesia en el presente (DOUE 52 de 25/02/2011)<sup>157</sup>.

El número de españoles que residen en la Micronesia (dos en Palaos y uno en Estados Federados de Micronesia)<sup>158</sup>, la limitadas transacciones comerciales hispanas en la región y su escasez poblacional (el censo de Palaos se sitúa en los 21.108 individuos, Estados Federados de Micronesia en 102.000 y Marshall en 69.747)<sup>159</sup> explican este papel secundario que la Micronesia protagoniza dentro de la política exterior de España. Más en los últimos tiempos, donde los recursos del Ministerio se han reducido como consecuencia de los efectos de la crisis económica que padece los países ibéricos<sup>160</sup>, empleándose en aquellas zonas prioritarias para sus Relaciones Internacionales: Europa, Mediterráneo y América. En este contexto, es digno de alabar aquellas medidas que con un coste reducido han estrechado los lazos entre las que se halla la política de ámbito europeo, y por tanto de aplicación en España, sobre la exención de visados para los ciudadanos europeos y micronesios que viajen al territorio de la parte contratante para estancias de corta duración (90 días)<sup>161</sup>. Y en el ámbito propio del Estado hispano la creación de consulados honoríficas en cada una de estas Repúblicas: en Palaos

<sup>156</sup> Reglamento (UE), n° 156/2011 del Consejo de 13 de diciembre de 2010, por el que se asignan las posibilidades de pesca en virtud del Protocolo del Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-80334>

<sup>157</sup> Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 2010, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo del Acuerdo de Colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados de Micronesia, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-80331>

<sup>158</sup> MAEC, (20/7/2015), “Micronesia. Estados Federados de Micronesia” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [el censo está fechado 31/12/2012] ][http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA_FICHA%20PAIS.pdf); MAEC, (19/12/2014), “ Palaos” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [censo datado e5/12/2013]][http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PALAOES\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PALAOES_FICHA%20PAIS.pdf); MAEC, (19/12/2014), “ Islas Marshall” “Oficina de Información Diplomática, Ficha del País, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/ISLASMARSHALL_FICHA%20PAIS.pdf)No hay datos de Marshall.

<sup>159</sup> ÍDEM.

<sup>160</sup> ABC, (30/9/2013), “Exteriores sufre un recorte superior a la medida de los departamentos ministeriales”, ABC, <http://www.abc.es/espana/20130930/abci-presupuestos-exteriores-201309301450.html>

<sup>161</sup> Decisión (UE) 2015/2377 Consejo, de 26 de octubre de 2015, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Palaos sobre exención de visados para corta duración, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2015-82529> ; Decisión (UE) 2016/1363 del Consejo, de 24 de junio de 2016, relativa a la firma en nombre de la Unión, y la aplicación provisional del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de las Islas Marshall sobre la exención de visado para estancias de corta duración, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-81442>; MAEC, (20/7/2015), “Micronesia. Estados Federados de Micronesia” Recomendaciones de viaje, [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MICRONESIA_FICHA%20PAIS.pdf);

por Orden AEC/1986/2011 de 24 de junio<sup>162</sup>, en los Estados Federados de Micronesia por Orden AEC/2198/2012 de 1 de octubre<sup>163</sup>, y en las Islas Marshall por Orden AEC/1766/2012 de 24 de julio<sup>164</sup>. Medidas que acercan el conocimiento mutuo entre los Estados bajo los patrones de la política internacional que rige el siglo XXI y a la que quiere aspirar a amoldarse la denominada Marca España.

Por tanto, la política exterior de España en la Micronesia sigue perpetuando muchos de los elementos propios estereotipados que definieron al Imperio hispánico ultramarino. Sin embargo, se observan también una serie de aspectos novedosos propios del análisis internacional actual que conduce a la promoción de la marca hispana en la región.

### 3.2.2. El Foro de las Islas del Pacífico

Las organizaciones internacionales regionales han proliferado en los últimos como consecuencia de los efectos que se desprenden del mundo glocalizado actual, donde la pérdida de fuerza de los Estados en el control de sus fronteras y el afán de proteger su identidad frente a los efectos de la cultura homogeneizadora de nuestro tiempo<sup>165</sup>, han conducido a los Estados a aliarse. Dicha alianzas se fundamentan en la existencia de intereses comunes que en diferentes ocasiones están motivados por elementos territoriales, al ubicarse en un espacio con unas particulares específicas y compartidas. En este marco han surgido instituciones como la Unión Europea, ASEAN en Asia, OEA en América, Unión del Magreb Árabe en África, etc. Las Repúblicas independiente de la Micronesia se han integrado en distintas organizaciones internacionales como el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) o la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO). Empero, es el Foro de las Islas del Pacífico donde poseen un papel más destacable por las características de los Estados que componen esta institución y los objetivos regionales que persiguen. De ahí que analicemos dicha organización internacional, así como el papel que ejerce España en la misma.

El Foro de las Islas del Pacífico es la heredera de Foro del Pacífico Sur, surgida en el año 1971 por el acuerdo de Nauru, Samoa Occidental, Tonga, Fiji, Cook, Australia y Nueva Zelanda<sup>166</sup>. Estos Estados acordaron reunirse al menos una vez al año para defender sus intereses regionales, fundándose al año siguiente

<sup>162</sup> BOE (16/7/2011), núm. 170, p. 79.391, [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-12269](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-12269).

<sup>163</sup> BOE (16/10/2012), núm. 249, p.73578, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-12911>.

<sup>164</sup> BOE (9/9/2912), núm. 190, p. 56889, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10651>.

<sup>165</sup> ROBERTSON, Robert, *op. cit.*

<sup>166</sup> South Pacific Forum, "Join Final Communique", Wellington 5-7 August 1971, <http://forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1971%20Communique-Wellington%205-7%20Aug.pdf>.



para este propósito la Oficina del Pacífico Sur para la Cooperación Económica (SPEC, South Pacific Bureau for Economic Cooperation)<sup>167</sup>. La importancia de los asuntos políticos y de seguridad en el organismo conllevó a que la SPEC fuera sustituida por el Secretariado en 1988, advirtiéndose en dicho cambio su creciente complejidad, no sólo por los asuntos a tratar sino también por el aumento de los Estados miembros.

La aplicación en la Oceanía de la resolución 1415 de la Asamblea General de Naciones Unidas (14/12/1960)<sup>168</sup> multiplicó en el último tercio de siglo XX los Estados independientes en este continente. Cuando era reconocida su soberanía la tendencia de los mismos era integrarse en el Foro del Pacífico Sur para así salvaguardar sus intereses. Resulta complejo definir con precisión la fecha de incorporación al Foro de cada uno de ellos, dado que la sección histórica de su página web oficial se halla sorprendentemente en construcción y no hallamos fuentes al respecto. Para salvar este obstáculo hemos analizado todos los comunicados anuales del Foro, ya que aparecen los miembros presentes, apreciando la incorporación de Niue, Papúa Nueva Guinea, Salomón, Tuvalu en 1976, Gilbert —actuales Kiribati— en 1977, Nueva Hébridas —actuales Vanuatu— en 1980, Estados Federados de Micronesia e Islas Marshall en 1987 y Palaos en 1995.

El proceso de integración de nuevos Estados independiente ubicados en la Oceanía septentrional motivo que en el XXX Foro del Pacífico Sur (Palaos, 5-9 de octubre de 1999) los dieciséis Estados miembros acordaran cambiar el nombre del organismo<sup>169</sup>. De este modo, a partir del 2000 el organismo emplea en la sociedad internacional la denominación de Foro de Islas del Pacífico actual. Mas la celebración de su último foro en Papúa Nueva Guinea (8-10 septiembre, 2015) bajo el título de “Forty Sixth Pacific Island Forum”<sup>170</sup>, indica su continuidad respecto al pacto originario alcanzado en Nueva Zelanda en 1971.

La misión del Foro de las Islas del Pacífico es implementar las decisiones políticas de los líderes de la Oceanía para beneficiar la consecución de sus objetivos comunes, los cuales aparecen nítidamente especificados en el artículo II del Agreement Establishing de 2005: estimulación del crecimiento económi-

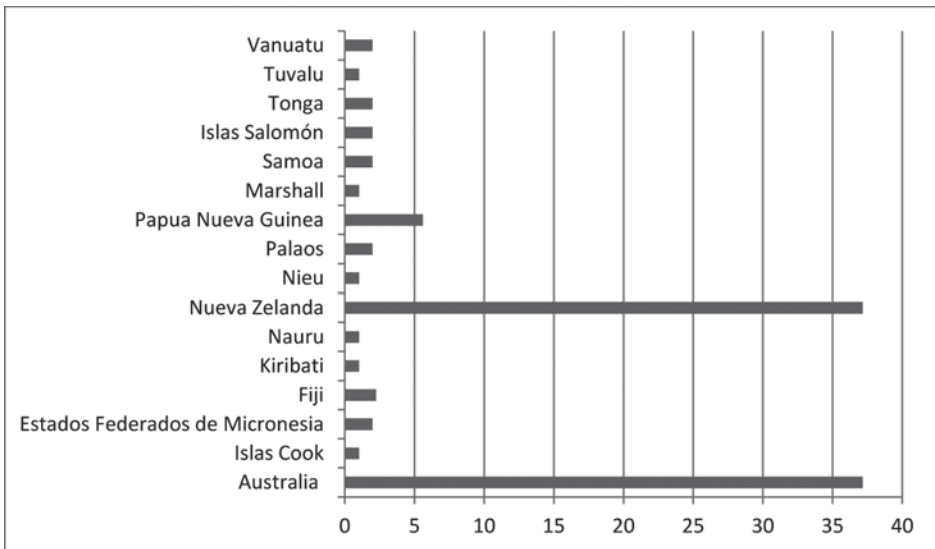
<sup>167</sup> South Pacific Forum, “Final Press Communique”, Suva, 12-14 September 1972, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1972%20Communique-Suva%2012-14%20Sept.pdf>.

<sup>168</sup> ONU (14/12/1960), “Declaración sobre la Concesión de la independencia a los pueblos y países y pueblos coloniales”, *Documentos Históricos*, <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>.

<sup>169</sup> South Pacific Forum, “Forum Communiqué”, *Thirtieth South Pacific Forum*, Koror (República de Palaos), 3-5 October 1999, p.1, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/1999%20Communique-Koror%203-5%20Oct1.pdf>.

<sup>170</sup> Pacific Islands Forum Secretariat, “Forum Secretariat”, Port Moresby, 8-10 September 2015, [http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/2015\\_Forum\\_Communique\\_10Sept2015.pdf](http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/2015_Forum_Communique_10Sept2015.pdf).

co, mejoramiento de la política gubernamental y la seguridad, e integración y cooperación de la región. Para alcanzarlos los integrantes han consensuado la adopción de una serie de principios y valores que se caracterizan por proteger los derechos de los Estados miembros más vulnerables, desarrollar la diversidad cultural, facilitar el debate político, preservar el medio ambiente, promover la integración de los agentes privados y perseguir la igualdad de género. Como consecuencia de la adopción de dichos principios se aplica el criterio de igualdad entre los Estado miembros, pese a que exista una gran disparidad en la carga que cada uno ha de asumir en el presupuesto del Foro, como muestra el siguiente gráfico donde se especifica el porcentaje de aportación de los Estados para el año 2000.



Fuente: Elaboración propia. Los datos han sido obtenidos: “Agreement Establishing the Pacific Islands Forum Secretariat”, Tarawa, 30/10/2000, p. 15, <http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Agreement%20Establishing%20the%20PIFS.%202000.pdf>.

El peso de Australia y Nueva Zelanda junto a la no membresía de entidades políticas oceánicas dominadas por potencias colonizadoras como es el caso de Marianas del Norte, Guam, Hawai’i (dependientes del gobierno de los Estados Unidos), Nueva Caledonia o Polinesia Francesa (que se integran dentro de la estructura política de este Estado europeo) nos conduce a pensar que el Foro de la Isla del Pacífico es un instrumento de oposición a la prácticas de las viejas potencias coloniales. Así se podría explicar la negativa de Francia y Estados Unidos de potenciar la adhesión de sus territorios dependientes (tal como permite el artículo XI del Agreement de 2005) y no seguir los pasos de Nueva

Zelanda, que permite a sus Estados Libre Asociados (Islas Cook y Niue) ser miembros plenos del Foro, quizás por su interés en que se desarrolle este organismo y ser consecuentes con los derechos históricos alcanzados, ya que en la centuria decimonónica defendió sus derechos particulares frente a los intereses de la metrópoli británica. De este modo, los territorios dependientes de las potencias atlánticas se mantienen reticentes a su plena incorporación al Foro por la presión de los gobiernos metropolitanos, ya que lo conceptualizan como un organismo internacional que limita la capacidad de acción de su política exterior. Pues desde su fundación, el Foro ha luchado ferozmente por erradicar las pruebas nucleares de Francia, Estados Unidos y Japón en el área, y se ha mostrado favorable a apoyar los movimientos de autodeterminación y dependencia de los territorios no autónomos, como es caso de la Nueva Caledonia francesa que aún sigue sin resolverse.

Ante el afán de escuchar la voz de estos territorios no autónomos e integrar las heterogéneas realidades de la Oceanía, este organismo internacional ha permitido la participación de otros actores en las discusiones del Foro de Líderes mediante la figura de los miembros asociados y observadores. El artículo I del Agreement de 2005 da flexibilidad a su poder, pues especifica que será el que en cada sesión le otorgue los Estados miembros.

- a) Estados Asociados. Estarían conformados por los territorios no autónomos de Nueva Caledonia (desde 2006), Polinesia Francesa (2006) y Tokelau (2014), los cuales por mandato de la ONU debe ser objeto de descolonización, existiendo una voluntad en los Estado de los que dependen de iniciar dicho proceso. Así lo indican los referéndums celebrados en Tokelau en 2006 y 2007, donde su población se posicionó a favor de ser un Estado libre asociado de Nueva Zelanda, pero cuyo resultado no tuvo efectos jurídicos por no conseguir la ratificación necesaria de dos tercios de la población<sup>171</sup>.
- b) Observadores: Son la Commonwealth de Naciones (2006), ONU (2006) Banco Asiático de Desarrollo (2006), Comisión de las Pesquerías del Pacífico central y occidental (2007), Banco Mundial (2011), Grupo de África, Caribe y Pacífico (2011), Organización internacional de Migración (2014), Timor Oriental (especial observador de 2015), Wallis y Futuna (2006), Samoa Americana (2011), Guam (2011) y Marianas del Norte (2011).

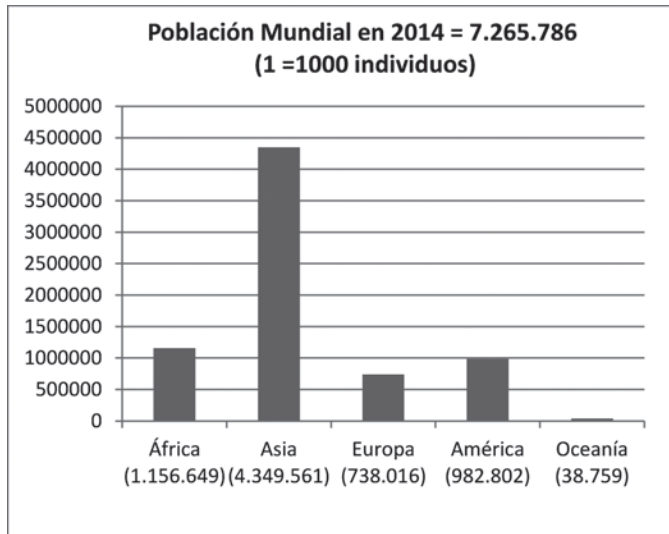
En estos actores internacionales tan heterogéneos, que actúan como observadores, podemos observar diferentes características del Foro de la Isla del Pacífico: su afán por mirar más a la fachada asiática del Pacífico que a la americana (como muestra que Timor oriental participe como miembro observador), el peso

<sup>171</sup> The Electoral Knowledge Network (2007), “Tokelau referendum on self-government (2007)”, <http://aceproject.org/today/feature-articles/tokelau-referendum-2007>

que tiene la Commonwealth de Naciones en el Foro como consecuencia de la estrecha relación de la Corona británica con la mayoría de los Estados miembros (siendo los Estados situados en la Micronesia una excepción a esta tendencia, al ser más acuciante en su territorio el poder de influencia de los Estados Unidos); y la reticencia de las grandes potencias atlánticas con derecho a participar en el Foro a hacerlo. Así se aprecia en los miembros observadores que acudieron al pasado XLVI Foro de las Islas del Pacífico celebrado en Port Moresby el pasado septiembre de 2015, donde no hubo ningún representante de Wallis y Futuna (territorio dependiente de Francia) ni de las islas cuya soberanía es ejercida por los Estados Unidos (Guam, Marianas del Norte y Samoa americana). Quizás esta oposición puede explicarse por el deseo del Foro de exigirle a los Estados Unidos responsabilidad por la alta radioactividad que presentan las islas Marshall, al probarse en sus aguas el Nuclear Weapon Testing Programme a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Este fue uno de los acuerdos alcanzado en el mencionado el XLVI Foro de la Islas del Pacífico los Estados, donde las sesenta y ocho comisiones del foro presentaron sus informes de trabajos, articulados en las siguientes materias: *Pesca*, donde alabaron el respeto de los acuerdos de Nauru de 11 de febrero de 1982 que tienden a proteger la captura del atún, muy rico en la región; *Cambio Climático*, ante el miedo a que desaparezcan un conjunto de isla por el calentamiento global el Foro presentó el Pacific Islands Forum Leaders Declaration on Climate Change Action para que fuera tenido en cuenta en la cumbre mundial de París sobre el cambio climático; *Información, Comunicación y Tecnología*, donde asumieron la necesidad de seguir las características del mercado globalizado; *Igualdad de género*, mostrándose especialmente preocupados por el cáncer cervical que se está extendiendo entre las mujeres oceánicas; *Violencia en Papúa Occidental*, reconociendo los líderes la soberanía del territorio de Indonesia a la que insta que respete los derechos humanos. El conflicto político existente en las islas Salomón también fue tratado en el Foro, ya que este organismo participa en la misión RAMSI (Regional Assistance Mission to Solomon Islands). Un programa que tiene como finalidad dotar de autonomía a las fuerzas coercitivas de este Estado para consolidar su estabilidad gubernamental. Un problema endémico en la región como muestra el caso de las islas Fiji, que tuvo que abandonar de forma momentánea la organización en 2009 al negarse a celebrar elecciones democráticas.

El peso de poder de la Oceanía a escala económica y poblacional se encuentra en una situación de desventaja con relación al resto de continentes que cuenta con representación en la Asamblea General de la ONU.



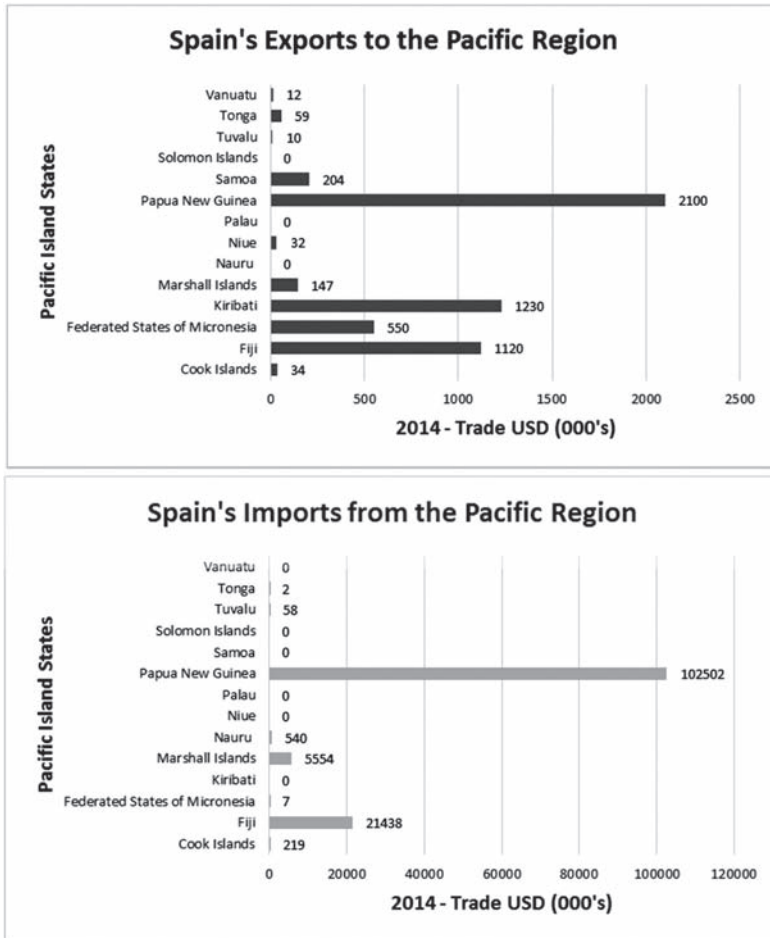
Fuente: *Elaboración Propia*<sup>172</sup>

El deseo de alcanzar mayor cotas de representatividad mundial explicaría que en los últimos años haya incorporado como miembros observadores a organizaciones internacionales con los que comparte objetivos a conseguir y que haya abierto cuatro oficina permanente en puntos del Pacífico geoestratégicos: Auckland (Nueva Zelanda), Sydney (Australia), Tokyo (Japón) y Pekín (China). Además para promocionar el Pacífico en 1999 instaló otra oficina permanente en Ginebra (Suiza) para que existiera una delegación del organismo ante la Organización Mundial del Comercio, y así suplir la ausencia representación de países como Nauru, Marshall, Palaos o Kiribiti. A su vez con esta oficina se pretende aumentar la visibilidad mundial del Foro, consciente del peso europeo en la relación de poder del sistema internacional.

Precisamente por la importancia de las redes en esta sociedad mundial, el Foro del Pacífico inauguró en 1989 el Post Forum Dialogues con Reino Unido, Japón, Canadá, Francia y Estados Unidos. Se trata de un encuentro a nivel ministerial entre el Foro y aquellos países con intereses en la zona que son considerados por el organismo como socios. El número de socios que participan en el Post Forum Dialogues ha aumentado con el paso del tiempo, existiendo actualmente diecisiete. A los cinco mencionados se le suman: China (1990), Corea del Sur (1995), Malasia (1997), Unión Europea (2000), Filipinas (2000), Indonesia (2001), Tailandia (2014), India (2006), Italia (2007), Cuba (2012), Turquía (2014) y España (2014).

<sup>172</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition*, Citado en Sección de Estadísticas de Naciones Unidas, “ Estimated mid-year population by major area and region, latest available data”. *Population and Vital Statistics Report*, Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/vitstats/serATab1.pdf>.

Sorprende el caso de que Estados como Turquía, España e Italia sean socios sin que aparentemente presente una relación muy estrecha con el área oceánica, más cuando los Estados con tradición católica están ya siendo representado por la Unión Europea. Las estadísticas económicas que ponen a disposición la Secretaría del Foro del Pacífico consolida este pensamiento, ya que muestran como sus intercambios comerciales no son muy significantes, como evidencia el siguiente gráfico dedicado a España.



Fuente: Pacific Islands Forum Secretariat, “Spain”, *Post Forum Dialogue*, <http://forumsec.org/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/post-forum-dialogue/spain.html> <sup>173</sup>

<sup>173</sup> El informe establece que las exportaciones de España entre 2010-2014 han aumentado en un 35%, gracias en parte al empuje de los productos farmacéuticos. Sin embargo, en ese periodo han descendido las importaciones, donde destaca el café de Papúa Nueva Guinea. Por otro lado, se cita el atún de Kiribati de gran interés para España y que la Ayuda al Desarrollo hispánica no es muy destacable, destinando en el ejercicio de 2014-2015 una partida de 30.000 \$ a Salomón y 50.000 \$ a Vanuatu.

Por ello habría que preguntarse por qué los países Mediterráneos quieren ser socios del Foro de las Islas del Pacífico. Quizás España podría apelar a su pasado Imperial, a ese Lago Español moderno que acuñó el historiador Schurz para ilustrar el monopolio internacional de España en la Mar del Sur<sup>174</sup>, para así consolidar ese poder blando popularizado por Nye. Sin embargo, si fuera así desde mi punto de vista aplicaría una política de atracción con los Estados que conforman el territorio de sus antiguas colonias: Palaos, Estados Federados de Micronesia y Marianas. Una política exterior que a mi juicio es muy mejorable.

Curiosamente España es aliado del Foro el mismo año que Turquía, es decir, 2014, un año donde ambos Estados lucharon diplomáticamente para conseguir un asiento en Consejo de Seguridad. De este modo, el principio de igualdad entre los Estados que conforman la Asamblea de la ONU, a mi modo de entender podría estar detrás de este acercamiento de los países Mediterráneos al Foro, ya que su preocupación por el área podría ser determinante para asegurar los catorce votos que la Oceanía cuenta en la Asamblea de Naciones Unidas determinante para decantar una votación reñida: Australia (miembro de la ONU desde 1945), Nueva Zelanda (1945), Fiji (1970), Papúa Nueva Guinea (1975), Samoa (1976), Salomón (1978), Vanuatu (1981), Marshall (1991), Estados Federados de Micronesia (1991), Palaos (1994), Kiribati (1999), Nauru (1999), Tonga (1999), Tuvalu (2000)<sup>175</sup>.

Esta importancia cuantitativa de los votos de la Oceanía en la Asamblea de la ONU y el incremento del poder del Pacífico en el sistema internacional explicaría el aumento de la preocupación de España en el conjunto de la Oceanía. Sin embargo, su potencial de utilizar sus lazos históricos que mantiene con la región de la Micronesia, en mi opinión no lo está aprovechando, al no aclimatar esa vinculación a su política exterior del siglo XXI. A mi juicio, España debería de incorporar a la Micronesia a su red iberoamericana para potenciar su peso internacional en la región con un bajo coste económico.

### 3.2.3. La promoción de España en Micronesia: el uso de la red iberoamericana

A tenor del peso poblacional de la Oceanía en la sociedad internacional y escaso volumen comercial que los países iberoamericanos representan en la mayoría de los sus Estados<sup>176</sup> (como muestran los estadísticos de la secretaria del Foro de las islas del Pacífico para el caso de los países iberoamericanos miembros

<sup>174</sup> SCHURZ, William Lytle (1922), *op. cit.*

<sup>175</sup> ONU, “Estados Miembros de Naciones Unidas”, <http://www.un.org/es/members/>

<sup>176</sup> Así lo muestran los estadísticos de la secretaria del Foro de las islas del Pacífico para el caso de los países iberoamericanos miembros del Post-Forum Dialogues: España y Cuba; Secretaria del Foro de las islas del Pacífico, “Post Forum Dialogues”, <http://www.forumsec.org/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/post-forum-dialogue/spain.html>; <http://www.forumsec.org/pages.cfm/strategic-partnerships-coordination/post-forum-dialogue/cuba.html>

del Post-Forum Dialogues: España y Cuba) parece lógico que hasta la fecha la política exterior iberoamericana haya otorgado un papel secundario a esta región situada en el corazón del Pacífico.

Sin embargo, la fuerza internacional de los Estados Unidos y el auge de las economías asiáticas está provocando una revalorización del Pacífico por parte del sistema internacional al situarse estas potencias en sus cuencas. Sus aguas asisten, como ya hiciera en el ocaso de la centuria decimonónica por los efectos del imperialismo y el anuncio de las obras del canal de Panamá<sup>177</sup>, a una auténtica revolución por el incremento del valor de este espacio en la escena internacional. El Tratado de Asociación Transpacífico (TTP) y los esfuerzos de China por desarrollar su ruta de la seda del siglo XXI<sup>178</sup>, plasman el interés del sistema internacional por este espacio. Asistimos, por tanto, a la plasmación de esa historia cíclica que reproduce en el tiempo una realidad con diferentes protagonistas. Como ya ocurriera en el siglo XIX, las potencias se esfuerzan en aumentar su presencia en la vieja Mar del Sur consciente de su revalorización, advirtiéndose estos efectos en el continente oceánico por ser el puente natural de los continentes asiático y americano. Su peso se ha incrementado por la multiplicación de sus votos en la Asamblea de la ONU a raíz de su resolución 1415 (14/12/1960)<sup>179</sup> que insta a conceder la independencia a los países y pueblos colonizados. De ello fue consciente, España y Turquía en 2014 cuando libraron la batalla para conseguir un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU y se incorporaron al Post Forum Dialogue del Foro de las islas del Pacífico.

En este marco, resulta clave que España estreche sus relaciones con la Oceanía para aumentar su peso internacional. Mas, la plausibilidad de integrar de lleno el área de la Oceanía hispana por parte del conjunto de los países englobados dentro del concepto iberoamericano resulta en la actualidad intangible si nos atenemos a la realidad de los mismos y sus vínculos internacionales. Su distanciamiento del continente americano, su devenir en la historia actual y su realidad política hace inconcebible que en el contexto actual se introduzca esta área en la región iberoamericana, a no ser que se promueva entre sus Estados miembros una política de acercamiento a los territorios que han sido parte de las Monarquías ibéricas, al estilo de organización regional de la Unión por el Mediterráneo que introduce Estados miembros que geográficamente no están bañados por este mar<sup>180</sup>. Bajo esa mirada holística sí podría entenderse la inclusión plena de la Micronesia en el concepto

<sup>177</sup> ARNOLD, G.(2000), *World Strategic Highways*, London, Fitzroy, p. 31. En 1879 se celebra en París *El Congreso internacional de Estudios de un Canal Interoceánico* que conducirá a formación de la compañía interoceánica liderada por Lesseps.

<sup>178</sup> HIGUERAS, G. (2015), "La ruta de la seda del siglo XXI", *Política Exterior*, nº 187, <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/>

<sup>179</sup> ONU (14/12/1960), "Declaración sobre la Concesión de la independencia a los pueblos y países y pueblos coloniales", *Documentos Históricos*, , <http://www.un.org/es/decolonization/declaration.shtml>

<sup>180</sup> Secretaria de la Unión por el Mediterráneo, <http://ufmsecretariat.org/ufm-countries/>



iberoamericano, al conceptualizarse como una región con epicentro en América y la Península Ibérica que integra al conjunto de los Estados que comparte unos fuertes vínculos definidos por la historia de haber sido parte de las estructuras administrativas de los Imperios ibéricos. De lo contrario, su introducción podría producir una percepción de falta de coherencia en la realidad geográfica iberoamericana, parecido al sentimiento que genera la pertenencia de Guinea Ecuatorial en la Organización Iberoamericana de Seguridad Social<sup>181</sup>. Quizás esa sensación podría matizarse para el caso de Filipinas, como indica su condición de ser observador asociado a las Conferencias iberoamericanas, figura constituida para dar participación en las Cumbres que no se engloba en el término de Iberoamérica<sup>182</sup>, lo que implica una paradoja: la exclusión del espacio del propio término iberoamericano, pero al mismo su acercamiento a la comunidad. La realidad de las Relaciones Internacionales advierte que no se va a producir una variación en dicha conceptualización, por lo que los territorios de la Micronesia introducidos dentro de la Oceanía hispana hallarían más dificultades que Filipinas de ser considerados iberoamericanos al tener unos nexos más tenues con América

Por tanto, esos fundamentos históricos que legitima la inclusión de la Oceanía hispana en la comunidad iberoamericana no son tangibles en las Relaciones Internacionales actuales, donde el análisis politológico prima más que el histórico. Sin embargo, dada la revalorización de la Oceanía en el sistema internacional si sería recomendable que los Estados iberoamericanos introdujera a esta región en sus redes a través de la diplomacia cultural, clave en el sistema internacional. Así lo manifiesta el esfuerzo de España de crear diferentes instituciones que desarrolla su diplomacia pública en regiones determinantes para su política exterior: Casa de América, Casa de África, Casa Árabe, Casa Sefaradí-Israel, Casa Mediterráneo y Casa Asia. Filipinas se incluye en esta última casa, sin embargo, no existe una claridad para introducir a la región de la Micronesia hispana en una de ellas, lo cual prueba su marginación en la política exterior española. España por su papel histórico para definir la fisonomía del Pacífico debería aprovechar su legado para aumentar su presencia en la revalorizada región, instrumentalizando su fuerza en el espacio iberoamericano con este fin. De este modo, a mi entender sería muy beneficioso que incluyese el área de la Oceanía en los programas que destina para el espacio iberoamericano, siendo clave el establecimiento de un puente de conocimiento entre ambos espacios que conllevarían un acercamiento y atracción de los pequeños Estados de la Micronesia a España. En ella debe ser clave la política ligada al soft power, aplicándose medidas que pueden afectar a la Escuela Diplomática, como podría ser la invitación de sus diplomáticos a formarse en esta institución.

<sup>181</sup> Organización Iberoamericana de Seguridad Social, <http://www.oiss.org/estrategia/-Bolivia,90-.html?submit=Submit&mostrarseccion=S>

<sup>182</sup> ARENAL, Celestino (2011), *Política exterior de España y sus relaciones con América Latina*. Madrid, Siglo XXI, p. 512.

## CONCLUSIONES

Los españoles del siglo XIX percibieron la Micronesia como un instrumento para exaltar la fuerza internacional de su Estado, describiéndola como esas islas exóticas que, gracias a las empresas náuticas de los insignes marinos hispanos, formaban parte de ese Imperio magnánimo donde nunca se ponía el Sol. Las consecuencias de la guerra hispano-americana de 1898 finiquitó el dominio español en todos los territorios ultramarinos, alejando de su imaginario colectivo a la Micronesia como indica la escasez de creaciones dedicadas a la región. Sin embargo, en la sociedad española del siglo XXI aún perviven esos estereotipos decimonónicos que la miran en términos imperiales como muestran la defensa en las redes sociales (como Facebook o Twitter) de la teoría franquista de la Micronesia española.

Su pervivencia en la sociedad actual manifiesta el desconocimiento y el arraigo del pensamiento estereotipado de la Micronesia que surgió en el siglo XIX, ya que sus fundamentos contravienen de forma visible los hechos históricos y los principios generales del derecho internacional público. Aun así un sector visible de la población la ampara para recordar el peso de ese “lago hispánico” que eclipsa las miradas actuales de los españoles a la hora de pensar la Micronesia. Una perspectiva que asume el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de España si nos atenemos a analizar la información que aporta en su portal on line y ese cierto olvido y marginación con que trata a la región, como muestra la escasez de acuerdos bilaterales.

Por estos condicionantes, aceptaremos la hipótesis de partida principal planteada, por lo que podemos afirmar que la España del siglo XXI sigue observando a la Micronesia en términos imperiales, al definir este territorio bajo el protagonismo del recuerdo de la historia colonial española y marginar la fisonomía de este conjunto de islas en el actual sistema global. Sin embargo, debemos advertir ciertas matizaciones en esta generalización al hallar ciertas manifestaciones en la política exterior hispana que pretenden amoldarse a los nuevos instrumentos

de poder del sistema internacional actual (donde el conocimiento e información se traduce en poder). Fruto de ello, España, como el resto de las naciones que aspiran a vigorizar su posición global, se esfuerzan por incrementar su presencia en el revalorizado Pacífico por medio de la diplomacia cultural. En este contexto, ha de comprenderse su incorporación como aliado destacado del Foro de las Islas del Pacífico para conseguir su objetivo de ser designado miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

De esta forma, apreciamos una diferenciación entre aquella política que España implementa en la Micronesia con objetivos definidos y aquellos más dispersos que no están conectados con los fines primordiales del Estado hispano. Los primeros escapan más fácilmente del encorsetamiento de los viejos estereotipos hispanos en la región, fruto del alto nivel del deseo de su consecución que aumenta la inversión del conocimiento de los actores claves. De este modo, España está invirtiendo en el desarrollo del Foro de las Islas del Pacífico por su deseo manifiesto de vigorizar su posición en el área al ser crucial en su fortalecimiento mundial.

Mas, la debilidad internacional de las Repúblicas oceánicas convierte en un objetivo secundario el estrechamiento de sus relaciones bilaterales. En este caso, no se invierte en conocimiento sobre la realidad de las mismas y éstas son conceptualizadas bajo el lastre de las añejas imágenes, al no existir un esfuerzo para eliminar el sesgo estereotipado de su realidad. De este modo, la Micronesia es pensada por los españoles con los patrones que exalta la idea imperial, incluido el propio MAEC como manifiesta la información aportada en su página web.

Obviamente los recursos del Estado son limitados, más en tiempos de desaceleración económica, por lo que resulta difícil que se incremente la inversión de España en las pequeñas islas del Pacífico, al ocupar una situación secundaria en la política exterior. Sin embargo, la posición hispana en la región de la Micronesia puede promocionar si incorpora a estos países en aquellas unidades regionales donde tiene una posición privilegiada. Ya ha iniciado esta política en el Foro de las Islas del Pacífico, y sería beneficio englobar a la Micronesia dentro de la red iberoamericana donde mantiene una posición de liderazgo. No incorporando sus países como miembros propios, pero sí extendiendo los programas de su red a este territorio. En ellos la educación y los puentes del conocimiento deben ser primordiales como consecuencia de la importancia de la diplomacia cultural en las Relaciones Internacionales del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

### ARCHIVOS

- Archivo General de Indias. Sevilla (AGI).  
Archivo General de la Administración. Alcalá de Henares, Madrid (AGA).  
Archivo Histórico Nacional de España. Madrid (AHN).  
Archivo del Museo Naval. Madrid (AMN).  
Biblioteca Nacional de España. Madrid. (BNE).  
Archivo Nacional de Filipinas. Manila, Filipinas. (NAP).  
Biblioteca de la Universidad de Filipinas. Manila, Filipinas.  
Biblioteca Estatal de Nuevas Wales de Sur. Sidney, Australia.  
Biblioteca de la Universidad de Sydney. Australia.  
Biblioteca Nacional de Australia. Canberra, Australia. (NLA).

### OBRAS CONSULTADAS

- ABAD, Gracia (2010), “Japón, hacia una política exterior y de seguridad más independiente”, ARI, N.º 109.
- ALTHUSSER, Louis (2003), *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ÁLVAREZ GUERRA, J. (1887), *Viajes por Filipinas: De Manila a Marianas*, Madrid, Fortanet.
- ÁLVAREZ TEJERO, L. P (1842), *De las islas Filipinas*, Valencia, Imprenta Caberizo.
- ARCY, Paul D' (2003), “Cultural division and islands environments since the time of Dumont d'Urville”, *The Journal of Pacific History*, XXXVIII, n.º 2, pp. 217-235.

ARENAL MOYÚA, Celestino del (2011), *Política exterior de España y sus relaciones con América Latina*. Madrid, Siglo XXI

-----, (2009), “Mundialización creciente, Interdependencia y globalización en la Relaciones Internacionales”, *Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria- Gasteiz*, País Vasco, Universidad del País Vasco, pp.184-268.

ARNOLD, G.(2000), *World Strategic Highways*, London, Fitzroy.

ARÓSTEGUI, Julio (1995), *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica

BARBÉ, E (2007), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

BARÓ I QUERALT, X. (2013), *Misioneros del Pacífico: los intentos de evangelización de las islas Carolinas y Palaos*, Girona, Documenta Universitaria.

BARRANEDA, Francisco X. (1880), *Compendio de Geografía de las Islas Filipinas, Marianas y Joló*, Manila, Ramírez y Giraudier Barraneda.

BECK, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*, Barcelona, Paidós.

BERGER, P. L et LUCKMANN, T (1966), *The social construction of reality, A treatise in the sociology of Knowledge*, New York, Doubleday.

BERNÁBEU, Albert et al (coord.), *Conocer el Pacífico: Exploraciones, Imágenes y formación de sociedad oceánicas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2015.

----- et MARTÍNEZ SHAW, Carlos (eds.) (2013), *Un océano de seda y plata: el universo económico del Galeón de Manila*, Sevilla, CSIC.

BIER, James, A. (2009) [2º Edit.] , *Reference Map of Oceania: The Pacific Islands of Micronesia, Polynesia, Melanesia*, Honolulu, University of Hawai'i Press.

BLANCO, A. (2012), *Cultura y conciencia imperial en la España del siglo XIX*, Valencia, Universidad de Valencia.

BRAUDEL, F. (1949), *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen*, París, Armand Colins.

BOROFSKY, Robert (edit) (2000), *Remembrance of Pacific Past: An Invitation to Remake History*, Honolulu, University of Hawai'i Press.

BUSTELO, Pablo (2010), *Chindia: Asia a la conquista del siglo XXI*, Madrid, Real Instituto el Cano.

CALVO, Alex (2015), “South China Sea: International arbitration moves forward as PAC rules on jurisdiction”, Center for International Maritime Security (SIMSEC).

CASTELLANOS ESCUDIER, Alicia (2007), *Las Indias Orientales españolas ante el imperialismo de las grandes naciones (1850-1896)*, Cádiz, Real Academia Hispanoamericana de Ciencias, Letras y Artes de Cádiz.

CASHMORE, E. et BANTON, M (1996), *Dictionary of race and ethnic relation*, London, Routledge.

COELLO, F. (1852), “Posesiones de Oceanía. Islas Marianas, Palaos y Carolinas”. *Atlas de España y sus Posesiones de Ultramar*, en *Atlas de España y sus posesiones de Ultramar. Diccionario Geográfico estadístico-histórico*, Madrid.

COELLO DE LA ROSA, A. (2013), *Historia de las islas Marianas de Luis de Morales & Charles le Gobien*, Madrid, Polifemo

DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (1988), *Diplomacia, franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, Madrid, CSIC.

DIEZ DE VELASCO, Manuel, ESCOBAR HERÁNDEZ, Concepción (Coord.), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos.

DONOSO, Isaac (2011), *El islam en Filipinas (ss. X-XIX)*, Alicante, Universidad de Alicante.

DUMONT D'URVILLE, Jules Sébastien César (1832), “Sur les îles du Grand Océan”, *Bulletin de la Société de géographié*, X, n.º 105, Paris, Société de géographié, pp. 1-21.

ELIZALDE, M<sup>a</sup> D. et FRADERA, J.M. (edit). (2001), *Imperios y naciones en el Pacífico*, Madrid, CSIC, 2001.

ELIZALDE PÉREZ GRUESO, M<sup>a</sup> Dolores (2006), “La investigación sobre Asia y el Pacífico en España, en las áreas de ciencias humanas y sociales”, *Anuario de Asia y el Pacífico*, nº 1, Madrid, Instituto Elcano-CIDOB-Casa Asia, pp. 495- 506.

-----, (1992), *España en el Pacífico: la colonia de las islas Carolinas, 1885-1889*, Madrid, CSIC-Instituto de Cooperación Iberoamericana.

FISH, Shirley (2011), *The Manila-Acapulco Galleons. The Treasure ships of the Pacific*, Reino Unido, AuthourHouse.

GALVÁN GUIJO, J. (1998), *Islas del Pacífico: el legado español*, Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural.

GARCÍA CAMBA, Andrés (1839), *Los diez y seis meses de mando superior de Filipinas*, Cádiz, Imprenta Domingo Feros.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David (2010), “El despliegue estratégico de EE.UU., la República Popular de China y la seguridad en Asia”, *UNISCI DISCUSIÓN*, n.º 23, pp.83-99.

GÓMEZ, Gualberto (1885), *Las Islas Carolinas y Marianas*, Madrid, Librería de S. José.

GREEN, Roger Curtis (1991), “Near and Remote Oceania: disestablishing Melanesia in culture history” en PAWLEY, Andrew (edit.) *Men and Half: essays in Pacific anthropology and ethnobiology in honour of Ralph Bulmer*, Auckland, Polynesian Society, pp. 491-502.

HIDALGO NUCHERA, P. (edit.) (1993), *Redescubrimiento de las Islas Palaos*, Madrid, Miraguano.

KUHN, Thomas S. (1971, 1.ª ed. en español), *La estructura de las revoluciones científicas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

LANDÍN CARRASCO, A. (1984), *Islario español del Pacífico: identificación de los descubrimientos en el Mar del Sur*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica- Instituto de Cooperación Iberoamericana D. L.

LÉVI-STRAUSS, C. (1977), *Antropología estructural*, Buenos Aires, Eudeba.

LEWIS, W. Martin et WIGEN Kären E. (1997), *The myth of continents. A critique of Metageography*, Berkeley, University of California Press.

LOUKA, Elli (2011), *Nuclear weapons, Justice and the Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar.

LUQUE TALAVÁN, M. (Coord.) (2007), *Un Océano de Intercambio: Hispanoasia (1524-1898): Homenaje al profesor Leoncio Cabrero Fernández*, Madrid, AECID- Ministerio de Asuntos Exteriores.

MADRID ALVAREZ-PIÑER, Carlos (2012), *Flames Over Baler, The Story of the Siege of Baler*, Quenzon City, University of Philippines, 2012,

MANZANO COSANO, David (2016), “Filipinas en la Historia del Constitucionalismo español y su representación en las Cortes españolas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 106(1), pp. 273-302.

----- (2015), *España en el Pacífico: la construcción de las fronteras filipinas en la Oceanía hispana, 1789-1900*, Madrid, UCM, (tesis doctoral).

----- et DELGADO SÁNCHEZ, R. J., “Música y Patriotismo en el conflicto de las Carolinas”, en BERNÁBEU, Albert *et al* (coord.), *Conocer el Pacífico: Exploraciones, Imágenes y formación de sociedad oceánicas*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2015, pp. 339-372

MARTÍNEZ TABERNER, Guillermo (2011), *La región del Nanyō. El Japón Meiji y las colonias asiáticas del imperio español, 1858-1898*, Universitat Pompeu Fabra, (tesis doctoral).

MATISOON-SMITH, E. et ROBINS, J.H (2004), “Origins and Dispersal of Pacific People: Evidence from mtDNA phylogenies of the Pacific rat”, *Procee-*

ding of National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), CI, n.º 24, pp. 9167-9172.

MATTSUDA, Matt K. (2012), *Pacific Worlds. A History of seas, peoples and cultures*, New York, Cambridge University.

----- (2006)., “The Pacific”, *The American Historical Review*. Vol. 111, n.º 3. Universtiy of Chicago, 2006, pp. 758-780.

----- (2005), *Empire of love. Histories of France and the Pacific*, Oxford, Oxford University.

MELLÉN BLANCO, Francisco (1999), “Un marino español jefe en las Palaos: Datos biográficos de D. Antonio María Triay y Montero”, en LUQUE TALAVÁN, Miguel. (Coord.), *1898: España y el Pacífico. Interpretación del pasado, realidad del presente*, Madrid, AEEP, pp. 505-509.

MENA, José María de (2012), “Os Guedes. Un reino en la Micronesia el que hicimos dejación” En *Los reinos olvidados de España*, Barcelona, Random House Mondadori.

MERLE, Marcel, (1991, 2.ª ed.), *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza.

MORAL LEDESMA, B. (1997), *Conceptualización de la mujer, del cuerpo y de la sexualidad en Chuuk (Micronesia)*, Universidad del País Vasco, (tesis doctoral).

MURGÍA LORES, A. (2002), “Durkheim y la cultura. Una lectura contemporánea”, *Sociológica*, n.º 50, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 83-102.

NYE, J. S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs

OLIVART, R. de D. y de O. (1897-1999), *Colección de los tratados, convenios y documentos internacionales celebrados por nuestros gobiernos con los Estados extranjeros desde el reinado de Doña Isabel II hasta nuestros días*, tomo XI, Madrid, Librería de Fernando Fé.

ORTEGA Y GASSET, José (2007) (1.ª ed. 1935), *La Historia como sistema*, Madrid, Biblioteca Nueva.

OSORIO RAULD, N. Alejandro (2014), “Dominación y reproducción de las élites. Lectura sociológica del proceso de estructuración de las minorías selectas en el elitismo clásico”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, n.º 2, pp. 113-120.

PALUZIE y CANTALOZELLA, Esteban (1897), *Elementos de geografía para niños*, Barcelona, Faustino Paluzie, pp. 239-240.



PAN, José Felipe del (1885, 2º ed.), *Diez millones de pesos o tesoro de las Marianas. Novela Histórica*, Manila, Imprenta Oceanía española.

PASTOR y SANTOS, Emilio (1950), *Territorios de soberanía española en la Oceanía*, Madrid, CSIC.

PEARSON, F.S. et ROCHESTER, J.M (2000), *Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI*, Bogotá, Ed. MacGraw-Hill.

PEATTIE, Mark R., *Nan'yō: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia, 1885-1945*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1988.

PEREIRA, J. C. (coord.) (2009), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel.

----- (coord.) (2003), *La política exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel.

PÉREZ LECHA, M. (2014), *Los últimos años del Galeón de Manila. El ocaso de un mundo colonial hispano en el Pacífico, 1785-1821*, Castellón, Universidad Jaume I, 2014 (tesis doctoral).

-----, MARTÍNEZ TABERNER, G. et PERMANYER UGARTEMENDIA, A. (2015), “Dossier, Encuentros e intercambios euroasiáticos en el Pacífico”, *Millars: Espai i Història*, nº 39, pp. 9-182.

PRIETO GUTIÉRREZ, J.J. Prieto (2015). “World Libraries, the Diplomatic Role of Cultural Agencies”, *European Review*, 23(03), pp. 361-368

POZUELO MASCARAQUE, B. (1997), *Presencia y acción españolas en las Islas Marianas (1828-1899)*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, (Tesis doctoral).

QUANCHI, M. et ROBSON, J. (2005), *Historical Dictionary of the Discovery and Exploration of the Pacific islands*, Lanham, Md., Scarecrow Press.

REINOSO, José (1884), *Atlas Geográfico universal en veinte mapas*, Madrid, Hernando.

RENOUVIN, Pierre (1960), *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Aguilar

RIENZI, Domeny di, *Océanie ou cinquième partie du monde comprenant l'archipel d'Asie, l'Australasie et la Polinésie (Ou continent de la Nouvelle-Hollande et les Îles du Gran Ocean)*, Paris, Desray-Goujon, 1814.

ROBERTSON, Robert (2003), “Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad”, en MONEDERO, J. C (edit.), *Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*, Madrid, Trotta, pp.261-284.

RODRIGUEZ-PONGA, R et ALBALÁ, P. (1986), *Relaciones de España con las Islas Marianas: la lengua chamorra*, Madrid, Fundación Juan March.

ROJAS MIX, M. (1991), *Los cien nombres de América: eso que descubrió Colón*, Barcelona, Lumen

ROULAND, N., PIERRÉ- CAPS, S. et POUMARÈDE, J., *Derechos de las minorías y los pueblos autóctonos*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

SÁENZ-FRANCÉS, E. (2015), *¿Micronesia Española? Historia de la reclamación española de soberanía en las islas del Pacífico*, Madrid, Universidad de Comillas.

SAID, Edward (1978), *Orientalism*, New York, Pantheon.

SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica (2002), “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximación”, *Revista CIDOB d’Afers Internacional*, n.º 56, pp. 7-52.

SANAHUJA, José Antonio (2008), “¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea”, *VV AA, Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

SÁNCHEZ GÓMEZ, L. A. (2003), *Un imperio en la vitrina: el colonialismo español en el Pacífico y la Exposición de Filipinas de 1887*, Madrid, CSIC.

SCHURZ, William Lytle (1922), “The Spanish Lake”, *The Hispanic American Historical Review*, V, n.º 2, Duke University, pp. 181-194.

SERRANO, L. et LLORENTE, J. C. (2005), *Las carolinas orientales:1890. La última victoria española en el Pacífico antes del eclipse*, Madrid, LSV & JCLL editores.

SPATE, O.H.K (1979), *The Spanish Lake: The Pacific since Magellan*, I, Australia, ANU Press.

TCHERKÉZOFF, Serge (2003), “A long and unfortunate voyage towards the “Invention” of Melanesia/Polynesia distinction 1595-1832”, *The Journal of Pacific History*, XXXVIII, nº 2, Taylor & Francis, pp. 175-196.

THOMAS, Nicholas, “The force of ethnology: origins and significance of the Melanesia/Polynesia división”, *Current Anthropology*, XXX, nº 1. Chicago University, 1989. pp. 27-41.

TORRES SORIANO, Manuel (2005), “El poder blando ¿una alternativa a la fuerza military?”, *Política y Estrategia*, 100, pp. 29-40

VICENTE, Nemesio et SÁNCHEZ DE TOCA, Pedro (1887-1888), “Canal de Panamá en 1886, D. Nemesio Vicente y teniente de navío primero D. Pedro Sánchez de Toca”, *Boletín de la Sociedad Geográfica de Madrid*, (Tomo XXXIII, pp. 281- 403) y (Tomo XXXIII, pp. 105-106).

VAN ZANDEN, J.L.(1993), *The Rise and Decline of Holland’s Economy: Merchant Capitalism and the labour market*, New York, Manchester University.

VIÑAS, Ángel (2003), *En las garras del águila. Los pactos con los Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica.

WALLACE, Alfred Rusell (1869), *The Malay archipelago, The land of the orang-utan, and the bird or paradise. A narrative of travel, with sketches of man and nature*, London, Macmillan.

WOODWARD, David et LEWIS, Malcom, “Concluding Remarks”, en WOODWARD, David et LEWIS, Malcom (Coord.), *The history of cartography*, vol.II, libro III, *Cartography in the traditional African, American, Arctic, Australian and Pacific societies*. Chicago- Londres, University Chicago, 1998, pp. 237-541.

## RECURSOS ON LINE

- Periódico ABC: <http://www.abc.es>.
- Amazon: <https://www.amazon.es/>.
- Portal de ONU Mujeres, Asia y Pacífico: <http://asiapacific.unwomen.org>.
- Portal de Boletín oficial del Estado: <https://www.boe.es>.
- Portal Casa Asia: <https://www.casaasia.es>.
- Portal Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/>.
- Base de Datos TESEO: <https://www.educacion.gob.es/teseo>.
- Periódico El Confidencial: <http://www.elconfidencial.com>.
- Periódico El País: <http://elpais.com/>
- Periódico El Periódico: <http://www.elperiodico.com>.
- Portal del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu>.
- Portal del MAEC: <http://www.exteriores.gob.es>.
- Red Social Facebook: <https://www.facebook.com>.
- Página web personal de Florentino Rodao: <http://www.florentinorodao.com>.
- Portal del Foro de las Islas del Pacífico: <http://www.forumsec.org/>
- Portal de Información Legal de los Estados Federados de Micronesia: <http://www.fsmlaw.org>.
- Blog de Diego González: <https://fronterasblog.com>.
- Portal de la Marca España: <http://marcaespana.es>.
- Red Internacional de los Estudios del Pacífico: <https://www.pacific-studies.net>.

- Portal del Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org>.
- Buscador Rebiun: <http://www.rebiun.org>.
- Portal del Departamento de Estados de EE.UU.: <http://www.state.gov>.
- Informativos Telecinco: <http://www.telecinco.es/informativos>.
- Red social Twitter: <https://twitter.com/>.
- Portal de Naciones Unidas: <http://www.un.org/>.
- Enciclopedia on line Wikipedia: <https://es.wikipedia.org>.
- Red Youtube: <https://www.youtube.com/>.



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA ZONA DE IDENTIFICACIÓN DE DEFENSA AÉREA  
EN LE MAR DE CHINA ORIENTAL  
LA LEGALIDAD Y LAS POLÍTICAS**

DAEGOOG HA

*La memoria está basada en parte sobre las experiencias personales como el funcionario de trabajo involucrado en el asunto. Se puede contener informaciones sensibles, aunque no clasificadas. Absténganse de distribuciones y citaciones indiscretas.*



## **AGRADECIMIENTOS**

Mis profundos agradecimientos primero a Dios quien me ha enseñado que “El temor del Señor es el principio del conocimiento” (Proverbios 1:7).

Mis agradecimientos también a mi esposa Shaina Kim, cuya pasión siempre me hace tomar un paso más hacia adelante.

Por último, mis agradecimientos a mis padres, quienes me han enseñado a pensar y vivir de una manera diferente.





## RESUMEN

El 23 de noviembre de 2013, China sorprendió a la comunidad internacional por declarar unilateralmente una Zona de Identificación de Defensa (ADIZ, en sus siglas en inglés) en el Mar de la China Oriental, la cual incluye al espacio aéreo sobre las islas controvertidas de Senkaku (según Japón) / Diaoyu (según China) y solapa substancialmente con la ADIZ de Japón.

La comunidad internacional, en particular los países vecinos, se quedaron alarmados por la decisión repentina de China y rehusaron a reconocer su ADIZ. Sin embargo, no existen normas amplias que son internacionalmente reconocidas concerniente a la ADIZ, con la excepción de unos principios generales como aquellos de la OACI que estipulan que la ejecución de la ADIZ no debe amenazar la seguridad de las aeronaves civiles.

De hecho, considerando las prácticas actuales de los estados, los reglamentos domésticos de China que rige a su ADIZ no pueden ser criticados por ser excesivos. La afirmación de China de que su declaración de la ADIZ es una acción soberana es, hasta un cierto punto, correcto y justificable.

No obstante, por menospreciar los procedimientos básicos de la política internacional como la consulta previa, China se ha privado de la legitimidad política. Por demostrar que es capaz de y que tiene la intención de tomar decisiones de tal magnitud a sorpresa sin considerar a los países vecinos, China se ha creado una percepción de ser la amenaza abrumadora. La declaración fue, quizás, una decisión estratégica para demostrar la resolución a la disposición militar de introducir una nueva era de política internacional – “un Nuevo Tipo de Relaciones entre Grandes Potencias” según China.

En el futuro cercano, los países con interés en el Mar de la China Oriental se esforzarán a no avergonzar uno a otro. Estaría en el interés de China a mantener un perfil bajo sobre los asuntos de la ADIZ en el Mar de la China Oriental y concentrarse en promover sus nuevas iniciativas económicas de “la Franja y la

Ruta” y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, en sus siglas en inglés).

Sin embargo, a largo plazo, con una acumulación de eventos comparable a la nacionalización de las islas Senkaku/Diaoyu, China siempre considerará, como parte de su contramedida, la intensificación de la ejecución de la ADIZ existente y la declaración de nueva ADIZ en otras partes de la región.

## I. INTRODUCCIÓN

El 23 de noviembre de 2013, China sorprendió a la comunidad internacional por declarar unilateralmente una Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ, en sus siglas en inglés —Air Defense Identification Zone— en el Mar de la China Oriental conforme a sus reglamentos domésticos<sup>1</sup> (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2013). Esta zona incluye al espacio aéreo sobre las islas controvertidas de Senkaku (según Japón) / Diaoyu (según China) y solapa substancialmente con la ADIZ de Japón. Además, China se hizo claro que desde el mismo momento de la declaración todos los aeronaves que sobrevuelan o cruzan la ADIZ en el Mar de la China Oriental tienen que identificar a sí mismos por presentar los planes de vuelo y por responder de una forma inmediata y precisa a las llamadas de las autoridades chinas pertinentes. China también advirtió que tomaría las “medidas defensivas de emergencia” para responder a las aeronaves que no se cooperan para la identificación o rechazan las instrucciones, aunque no detalló lo que significa las “medidas defensivas de emergencia”.

La comunidad internacional, en particular los países vecinos, se quedaron alarmados por la decisión repentina de China y rehusaron a reconocer la ADIZ en el Mar de la China Oriental. EEUU expresó sus profundas preocupaciones por las acciones unilaterales de China (Departamento de Estado de EEUU, 2013) y además protestó con una demostración de fuerza desplegando dos bombarderos B-52 a la nueva ADIZ de China sin ninguna notificación previa (The New York Times, 2013). Japón también se hizo claro sus profundas preocupaciones sobre las “acciones inmensamente peligrosas de China que unilateralmente transforma el statu quo” y negó la validez de las medidas chinas en relación con Japón (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, 2013). Corea del Sur se reaccionó con menos agresividad, probablemente por las consideraciones de su relación

---

<sup>1</sup> Según las autoridades los reglamentos domésticos se refiere a la Ley de Defensa Nacional de La República de China, la Ley de la Aviación Civil de la República de China, y las Reglas Básicas de Vuelo de la República de China.

con China (ej. el volumen de comercio, las estrechas relaciones entre los presidentes, etc.). No obstante, Corea del Sur también se hizo conocer a través de su portavoz del Ministerio de Defensa que el gobierno surcoreano no reconoce la ADIZ unilateralmente declarada por China (SBS News, 2013).

China reaccionó aún más agresivamente contra estas reacciones de los países vecinos, así metiendo la entera región en una lucha con fuertes retóricas, demostraciones de fuerza, y aun el establecimiento de una nueva ADIZ. Un concepto muy poco conocido a la gran mayoría de personas súbitamente se hizo el centro de la atención de la prensa y el público.

La primera parte de la memoria se tratará sobre el aspecto legal de la ADIZ. Esta parte primeramente introducirá el origen de ADIZ, cómo EEUU primero estableció la ADIZ en 1950 durante la Guerra de Corea por consideraciones de seguridad. Después analizará el estado legal de la ADIZ basado en ambos los tratados y las costumbres internacionales para llegar a la conclusión de que todavía no existe un régimen legal fijo concerniente a la ADIZ. Luego, la memoria indagará las prácticas de diferentes países para mostrar que aunque es difícil definitivamente concluir que las acciones de China son ilegales, ellas sí pueden ser criticadas por carecer la legitimidad procesal.

La segunda parte de la memoria se tratará sobre el aspecto geopolítico de la ADIZ. Esta parte intentará primero describir el estado geopolítico actual de Asia del Este para poner el asunto de la ADIZ dentro de un contexto global. Después, la memoria investigará las potenciales medidas que China puede tomar en tres diferentes mares – (1) el Mar de la China Oriental, (2) el Mar de la China Meridional, y (3) el Mar Amarillo – y las posibles contramedidas de los países vecinos.

## II. EL ASPECTO LEGAL DE LA ADIZ

### 1. EL CONCEPTO Y EL ORIGEN DE LA ADIZ

La ADIZ se refiere al espacio aéreo que ciertos países establecen sobre la tierra y/o el mar con propósitos de seguridad para identificar y controlar las aeronaves. Considerando la velocidad de vuelo de las aeronaves, especialmente los aviones de caza que vuelan a la velocidad supersónica, algunos países se sienten la necesidad de ejercer control más allá de sus propios espacios aéreos territoriales. Por ejemplo, un avión de caza F-16 es conocido por ser capaz de maniobrar a la velocidad máxima de más de Mach 2<sup>2</sup>. Si un país no tuviese una ADIZ más allá de las 12 millas náuticas<sup>3</sup>, lo cual es en principio la distancia máxima que un país se puede extender su mar territorial desde la línea de base, entonces tendría alrededor de 30 segundos para responder a un F-16 extranjero que estaba volando fuera de su espacio aéreo territorial y decidió por cualquier razón entrar al dicho espacio. Esto es tiempo demasiado insuficiente para cualquier reacción.

EEUU fue el primer país en conceptualizar y declarar una ADIZ. Esto ocurrió en el diciembre de 1950 mientras que se intensificaba la Guerra Fría. Con la intención de reducir el riesgo de un ataque a sorpresa por parte de la Unión Soviética, EEUU creó cinco ADIZ a lo largo de sus fronteras marítimas – la Costa Este, la Costa Oeste, Alaska, las Islas de Hawái, y Guam. A estos cinco se suman dos ADIZ a lo largo de las fronteras de Canadá, las cuales han sido conjuntamente operadas entre EEUU y Canadá bajo el sistema del Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial o NORAD en sus siglas en inglés (Welch, 2013).

Desde entonces, más de 20 países se han establecido una ADIZ o más. En el listado de países están la India, Japón, Noruega, Pakistán, Corea del Sur, Taiwán,

<sup>2</sup> Mach 1 es igual a la velocidad del sonido, o sea 1.224 km/h.

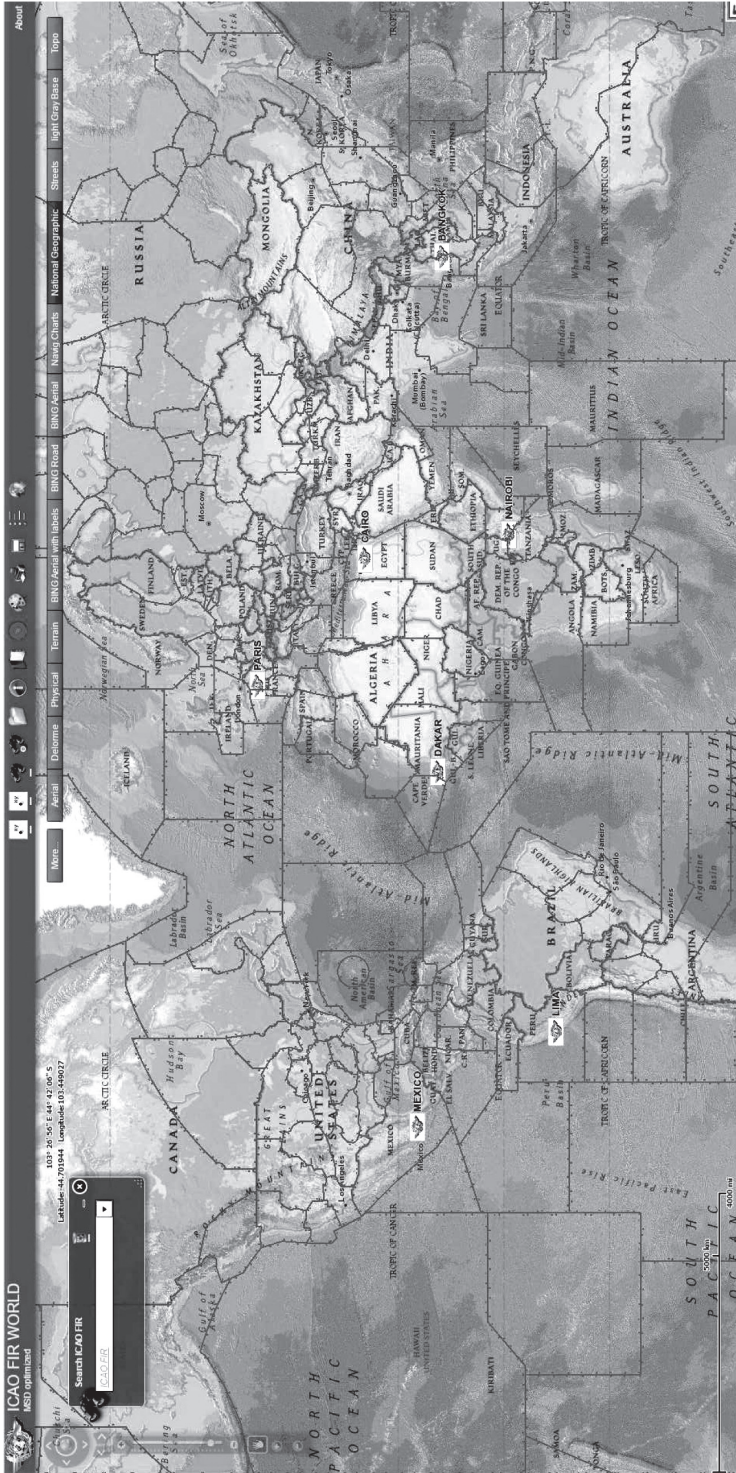
<sup>3</sup> O sea 22.2 km.

el Reino Unido, y otros. En el caso de Corea del Sur, una ADIZ fue creada en 1951 por la Fuerza Aérea de EEUU en el contexto de la Guerra de Corea. El caso de Japón es interesante en que una ADIZ estaba siendo ejecutada en práctica años antes de que los relevantes reglamentos fuesen escritos y entrasen en vigor en 1969.

Aunque las maneras específicas en las que los países ejecutan la ADIZ se difieren de uno al otro, la práctica general es que las aeronaves, ambos militar y civil, que vuelan por una ADIZ tienen que enviar de antemano los planes de vuelo y seguir informando a las autoridades pertinentes sobre el estado de vuelo. Una aeronave que no observa los reglamentos domésticos de la ADIZ es interceptada y demandado a que se identifique y que cambie su curso (Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur, 2013).

Un importante concepto relacionado al espacio aéreo que debe ser distinguido de la ADIZ es la Región de Información de Vuelo (FIR, en sus siglas en inglés – Flight Information Region). La FIR se refiere a una específica región del espacio aéreo que es establecido a base de los acuerdos internacionales de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI – o ICAO, en sus siglas en inglés). El propósito de la FIR es proveer las aeronaves civiles con el servicio de información. Las aeronaves civiles tienen que enviar su itinerario de vuelo e informar su estado de vuelo cuanto pasa por una o múltiples FIR. El espacio aéreo de los países geográficamente grandes suelen estar dividido en múltiples FIR mientras que los países más pequeños suelen tener una o dos FIR. EEUU tiene 22 FIR, China tiene 10, Japón tiene 2, Corea del Sur y Corea del Norte tiene 1.

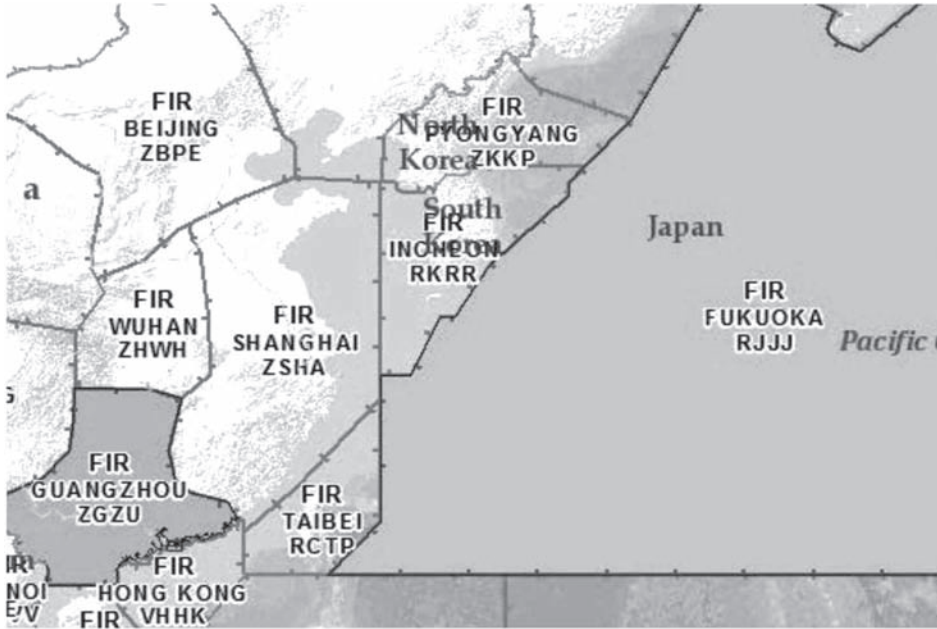
[Diagrama 1: FIR alrededor del Mundo]4



4 La fuente de diagrama se puede encontrar en <https://gis.icao.int/firmsd/>



[Diagrama 2: FIR en Asia del Este]5



El propósito principal de la ADIZ es seguridad, mientras que lo de la FIR es aviación civil. Por consiguiente, en general, los procesos de la FIR se aplican a las aeronaves civiles, mientras que los procesos de la ADIZ se aplican a las aeronaves ambos militares y civiles. En muchos países los planes de vuelo que una aeronave presenta a las autoridades de la FIR son considerados como estarse en cumplimiento de los reglamentos de la ADIZ. Las fronteras de la ADIZ y de la FIR no necesariamente solapan, haciendo que la ejecución de la ADIZ sea problemática cuando ésta se extiende más allá de la FIR y es impuesta en ciertas maneras que serán analizadas en más detalle en las siguientes páginas.

[Tabla 1: Comparación de la FIR y la ADIZ]

	<b>FIR</b>	<b>ADIZ</b>
<b>Propósito</b>	Servicio de Información	Seguridad
<b>Ámbito de Aplicación</b>	Aeronaves Civiles	Aeronaves Civiles y Militares.
<b>Autoridad Internacional</b>	OACI	-

<sup>5</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%20ADIZ%20Staff%20Report.pdf>

## 2. EL ESTADO LEGAL DE LA ADIZ<sup>6</sup>

### A. Los Tratados

No existe una norma que ha sido universalmente aceptado concerniente al concepto de la ADIZ. No existe un sistema de norma internacional expresa que ampliamente describe cómo se debe establecer y operar una ADIZ. Sin embargo, debe de ser puntualizado que tampoco hay normas internacionales que prohíben el establecimiento y la operación de ADIZ. Tomando esto en cuenta, esta sección primero investigará las disposiciones relevantes del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional y también las disposiciones relevantes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para analizar una potencial violación de la libertad del sobrevuelo. Después, esta sección evaluará otros potenciales argumentos que justifican la legalidad de la ADIZ antes de llegar a una conclusión.

El tratado multilateral más representante que rige el régimen del espacio aéreo civil es el Convenio de Chicago sobre Aviación Civil Internacional. Como su nombre sugiere, el convenio se enfoca en proveer un orden a la aviación civil y no a la aviación militar. Por consiguiente, el Convenio no contiene una colección de normas amplias concerniente a la ADIZ. Esto no significa que no existe ninguna referencia sobre la ADIZ. De hecho, el Anexo 15 del Convenio que se trata de los Servicios de Información Aeronáutica está escrito a base del reconocimiento de la existencia de la ADIZ. El Anexo 15 del Convenio provee una definición de la ADIZ como siguiente:

Espacio aéreo designado especial de dimensiones definidas, dentro del cual las aeronaves deben satisfacer procedimientos especiales de identificación y notificación, además de aquéllos que se relacionan con el suministro de tránsito aéreo (ATS, en sus siglas en inglés —air traffic services—).

Está también escrito en el Anexo que las informaciones sobre la ubicación y los procedimientos relacionados a la ADIZ tienen que ser incluidos en NOTAM (en sus siglas en inglés —Notice to Airmen—), lo cual es definido como siguiendo por el dicho Anexo 15 del Convenio:

Un aviso distribuido por medios de telecomunicaciones que contiene información relativa al establecimiento, condición o modificación de cualquier instalación aeronáutica, servicio, procedimiento o peligro, cuyo conocimiento oportuno es esencial para el personal encargado de las operaciones de vuelo.

El propósito de estas disposiciones es asegurar la transparencia y la predictibilidad de la ADIZ y así prevenir los riesgos del accidente. Por ejemplo, en 1960

---

<sup>6</sup> Una porción substancial del contenido de esta sección se presta de las investigaciones personales conducidas como el funcionario encargado del asunto en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur.

una aeronave de reconocimiento de EEUU fue derribado en las aguas internacionales porque la Unión Soviética no había claramente establecido sus ADIZ y los procesos pertinentes (Welch, 2013).

El Convenio de Chicago también contiene disposiciones concernientes a la seguridad de las aeronaves civiles como el deber de abstenerse de acudir al uso de armas y no poner a riesgo a la vida de los pasajeros a bordo y a la seguridad de las aeronaves. Los artículos que contienen limitaciones a las medidas que se puede ejercer contra las aeronaves civiles incumplidores se estipulan como el siguiente:

### **Artículo 3 bis a)**

Los Estados contratantes reconocen que todo Estado debe abstenerse de recurrir al uso de las armas en contra de las aeronaves civiles en vuelo y que, en caso de interceptación, no debe ponerse en peligro la vida de los ocupantes de las aeronaves ni la seguridad de éstas. La presente disposición no se interpretará en el sentido de que modifica en modo alguno los derechos y las obligaciones de los Estados estipulados en la Carta de las Naciones Unidas.

### **Artículo 3 d)**

Los Estados contratantes se comprometen a tener debidamente en cuenta la seguridad de la navegación de las aeronaves civiles, cuando establezcan reglamentos aplicables a sus aeronaves de Estado.

### **Anexo 2, Apéndice 2 (Interceptación de Aeronaves Civiles), 1.1**

- a) solamente en última instancia se recurrirá a la interceptación de aeronaves civiles;
- b) si se recurriera a la interceptación, ésta se limitará a determinar la identidad de la aeronave, a menos que sea necesario hacerla regresar a su derrota planeada, dirigirla más allá de los límites del espacio aéreo nacional, guiarla fuera de una zona prohibida, restringida o peligrosa o darle instrucciones para que aterrice en un aeródromo designado;
- c) las aeronaves civiles no serán objeto de prácticas de interceptación;
- d) si se puede establecer contacto por radio, se proporcionará por radiotelefonía a la aeronave interceptada la guía para la navegación y toda la información correspondiente; y
- e) en el caso en que se exija a una aeronave interceptada que aterrice en el territorio sobrevolado, el aeródromo designado a esos efectos será adecuado al seguro aterrizaje del tipo de aeronave en cuestión.

Otra disposición del Convenio de Chicago que contiene detalles relevantes a la ADIZ es el Artículo 12, lo cual estipula como el siguiente:

Cada Estado contratante se compromete a adoptar medidas que aseguren que todas las aeronaves que vuelen sobre su territorio o maniobren en él, así como todas las aeronaves que lleven la marca de su nacionalidad, dondequiera que se encuentren, observen las reglas y reglamentos en vigor relativos a los vuelos y maniobras de las aeronaves en tal lugar. Cada Estado contratante se compromete a mantener sus propios reglamentos sobre este particular conformes en todo lo posible, con los que oportunamente se establezcan en aplicación del presente Convenio. Sobre alta mar, las reglas en vigor serán las que se establezcan de acuerdo con el presente Convenio. Cada Estado contratante se compromete a asegurar que se procederá contra todas las personas que infrinjan los reglamentos aplicables.

Por ponerlo así, el Convenio de Chicago demanda a que los países contratantes se abstengan de crear reglamentos doméstico que sean arbitrario de tal manera que violen las obligaciones como la libertad de sobrevuelo en la alta mar. De hecho, la libertad de sobrevuelo en la alta mar es un principio muy importante reconocido por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar Artículo 87 y además ampliamente reconocido como una costumbre internacional. La dicha Convención también niega la validez de cualquier reclamación de soberanía sobre la alta mar en el Artículo 89.

#### **Artículo 87** (Libertad de la alta mar), Párrafo 1 b)

La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las otras normas de derecho internacional. Comprenderá, entre otras, para los Estados ribereños y los Estados sin litoral:

b) La libertad de sobrevuelo;

#### **Artículo 89** (Ilegitimidad de las reivindicaciones de soberanía sobre la alta mar).

Ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de la alta mar a su soberanía.

En cuanto a la legalidad de la ADIZ sobre la zona contigua, la cual puede llegarse a 24 millas náuticas desde las línea de bases normales o rectas, la misma Convención estipula en el Artículo 33 que el Estado ribereño puede tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o en su mar territorial. Sin embargo, existen diferentes perspectivas sobre si se puede tomar medidas para prevenir la violación de los derechos y reglamentos de seguridad.

Sobre la legalidad de la ADIZ sobre la zona económica exclusiva o la plataforma continental, la libertad de sobrevuelo es reconocido en estas zonas así como en la alta mar. Los relevantes artículos se estipulan como siguiente:

**Artículo 58** (Derechos y deberes de otros Estados en la zona económica exclusiva), Párrafo 1

En la zona económica exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan, con sujeción a las disposiciones pertinentes de esta Convención, de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos a que se refiere el artículo 87, y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a la operación de buques, aeronaves y cables y tuberías submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de esta Convención.

**Artículo 78** (Condición jurídica de las aguas y del espacio aéreo suprayacentes y derechos y libertades de otros Estados)

1. Los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no afectan a la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni a la del espacio aéreo situado sobre tales aguas.

2. El ejercicio de los derechos del Estado ribereño sobre la plataforma continental no deberá afectar a la navegación ni a otros derechos y libertades de los demás Estados, previstos en esta Convención, ni tener como resultado una injerencia injustificada en ellos.

Sin embargo, existen diferentes perspectivas sobre si este principio limita una jurisdicción parcial relacionada a la seguridad. Existen argumentos que aunque puede ser difícil concluir que un estado esté violando la libertad del sobrevuelo por el mero hecho de que demande a las aeronaves a notificar cuando vuela sobre la ADIZ en una zona económica exclusiva o una plataforma continental, si el estado va más allá a realmente ejercer medidas como la interceptación, entonces tales acciones podrían llegarse a un nivel que sí violan la libertad de sobrevuelo. En cuanto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, esta Convención guarda silencio sobre los derechos relacionados a la seguridad que los estados podrían ejercer en la zona económica exclusiva o la plataforma continental; o sea, los derechos que quizás puedan ser aceptadas como consecuencia de los derechos económicos que los estados ejercen en estas zonas.

En síntesis, basado en las lecturas de los relevantes convenios, una ADIZ que es establecida y ejercida más allá del espacio aéreo territorial de un estado—especialmente si esto es sobre la alta mar— puede violar la libertad de sobrevuelo.

## B. La Costumbre Internacional

Con tal que la libertad de sobrevuelo no sea aceptada como *jus cogens* esto no impide que una nueva costumbre emerja permitiendo excepciones. Si se considera la doctrina de *lex posterior derogat legi priori* (la ley posterior deroga a la anterior), una creciente aceptación de una ADIZ extra-territorial podría

señalar que nuevas normas están en el proceso de creación o que ya hayan sido creadas.

Un supuesto relevante es el incidente del febrero de 1961. Durante el conflicto de Argelia, Francia estableció una ADIZ a lo largo de la costa de Argelia extendiéndola hasta los espacios aéreos más allá del espacio territorial, o sea espacio aéreo internacional. Además Francia prohibió sobrevuelo de aeronaves en esta zona. El 9 de febrero de 1961, un avión de la Unión Soviética en lo cual estaba el Secretario General Leonid Brézhnev entró la ADIZ mientras que estaba en su curso a Marruecos. El avión fue interceptado por los aviones de caza de Francia, los cuales hicieron disparos de advertencia para que se dejara la zona. Ante un fuerte criticismo del parte de la Unión Soviética de que Francia no tiene la autoridad de identificar e interceptar las aeronaves extranjeros en la alta mar (esta posición recibió amplio apoyo de los países de Tercer Mundo), Francia al fin expresó pesar por lo sucedido (Vlachos, 1989, p.34).

El hecho de que Francia disculpó por sus acciones de este incidente puede servirse como una prueba de la falta de *opinio juris* (el sentido de una obligación legal) sobre la ADIZ. Sin embargo, en 1961 había pasado nada más que diez años desde que la primera ADIZ había sido establecida. Ya que había pasado muy poco tiempo hubiera sido difícil acumular suficiente prácticas.

Ha pasado ahora más de setenta años desde que la ADIZ ha sido establecida en diferentes lugares del mundo y la realidad es que esta zona ha sido ejecutada en una manera bastante estable. Por consiguiente, se parece que los estados están de acuerdo por lo menos en principio, la necesidad legítima de la ADIZ. Algunos observadores han ido más allá para afirmar que la ADIZ puede encontrar su fundamento legal en el derecho de legítima defensa o que el *opinio juris* puede ser deducido de la aquiescencia de los estados.

Estos argumentos, no obstante, tienen que ser tomados con mucha cautela, pues hay que analizar si realmente se satisfacen los dos elementos de la costumbre internacional – el elemento objetivo de las prácticas de los estados y el elemento subjetivo de *opinio juris* – y es difícil aprobar. En cuanto al elemento objetivo, como será visto en las siguientes páginas, las prácticas de los estados no son uniformes. En cuanto al elemento subjetivo, hay que distinguir el respeto a la ADIZ como un hecho y el respeto a la ADIZ como una ley, especialmente si se considera las diferentes maneras en que las diferentes ADIZ son ejercidas y como ciertas ADIZ son no respetadas por ciertas razones.

En síntesis, podría decirse que la costumbre internacional concerniente a la ADIZ está en el proceso de formulación, pero actualmente no existen convenios o costumbres internacionales que aporten claros límites legales. Lo que sí se puede decir es que imponer condiciones excesivas para que las aeronaves puedan volar en la ADIZ o negar el mismo pasaje por la ADIZ podría constituir la vio-

lación contra la libertad de sobrevuelo en la alta mar. Además, emplear ataques físicos contra las aeronaves en los espacios aéreos extra-territoriales a causa de la violación de los reglamentos domésticos de la ADIZ podría constituir actos ilícitos bajo el derecho internacional.

### 3. LAS PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS

Las prácticas de los estados se difieren de un estado al otro dependiendo de sus consideraciones específicas de seguridad. Cada estado tiene sus reglamentos domésticos relacionados a la ADIZ, pero las prácticas reales pueden ser diferentes de las escrituras de los reglamentos. La siguiente tabla muestra cómo según lo estipulado en los relevantes reglamentos (aunque los reglamentos y las prácticas en real pueden ser diferentes), los cuatro países, EEUU, China, Japón, y Corea del Sur se difieren en su ejercicio de la ADIZ (Elias & Rinehart, 2015).

[Tabla 2: Comparación de ADIZ]

	¿Aeronaves civiles tienen que entregar planes de vuelo y/o identificar?	¿Aeronaves militares tienen que entregar planes de vuelo y/o identificar?	¿Aeronaves que transitan por la ADIZ sin entrar en el espacio aéreo soberano tienen que entregar planes de vuelo?	¿ADIZ cubre territorios administrados por otros países?
EEUU	Sí	No	No	No
China	Sí	Sí	Sí	Sí
Japón	No	No	No	No
Corea del Sur	Sí	Sí	Sí	No

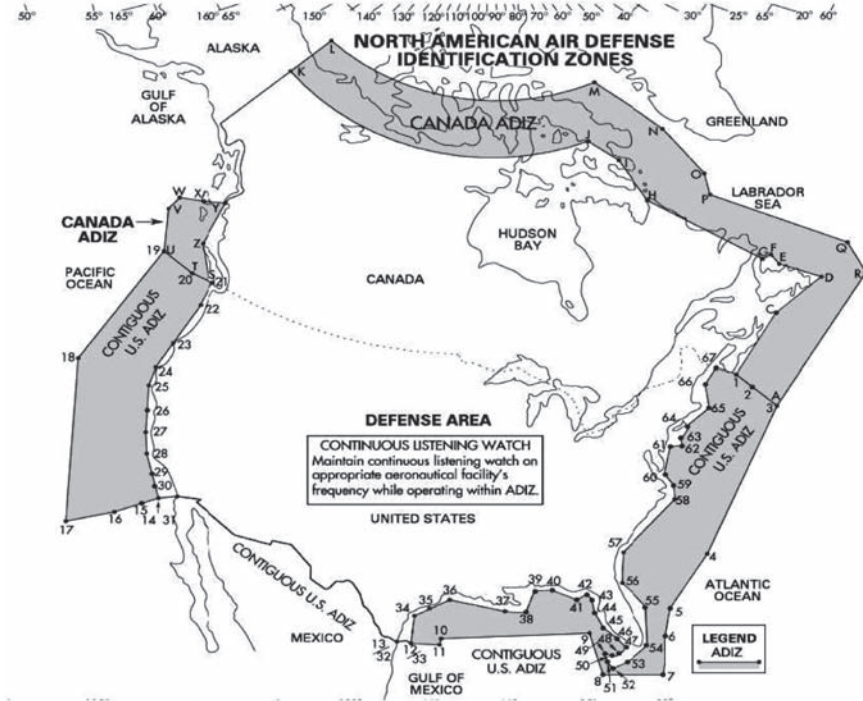
#### A. EEUU

Como fue explicado en las páginas anteriores, EEUU fue el primer país en establecer la ADIZ. La ADIZ de EEUU se extiende mucho más allá de su espacio aéreo. En caso de la Costa Este la ADIZ se extiende más de 300 millas náuticas desde la costa, en caso de la Costa Oeste esto es más de 400 millas náuticas, y en caso de Alaska esto es más de 350 millas náuticas. Según los reglamentos domésticos pertinentes<sup>7</sup>, se requiere que todas las aeronaves en rumbo al espacio aéreo territorial de EEUU envíen planes de vuelo y que informen regularmente sus posiciones actuales. Las aeronaves que no observan estas obligaciones pueden ser interceptadas por razones de la seguridad nacional o defensa con el

<sup>7</sup> La Ley Federal de Aviación 49 USC § 40103 b (3), 14 CFR §99, Manual de Información Aeronáutica, y otros.

propósito de la identificación, el seguimiento, la inspección, el desvío, el establecimiento de comunicación, y otros (Administración Federal de Aviación, 2014, p. 5-6-2).

[Diagrama 3-1: ADIZ de EEUU (Sin Alaska)]<sup>8</sup>

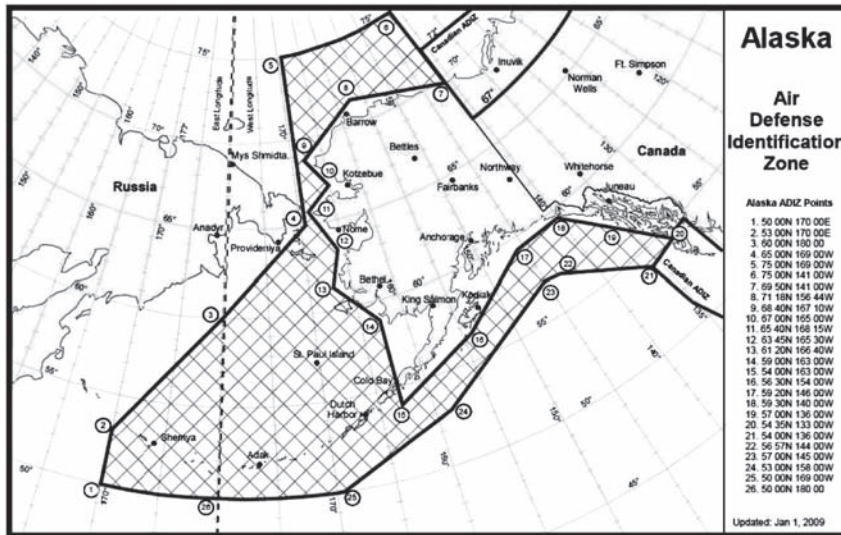


Hay que notar un importante hecho de que EEUU no se aplica sus procesos de ADIZ a las aeronaves extranjeros sin la intención de entrar al espacio aéreo de EEUU. En este contexto, EEUU tampoco reconoce el derecho de los otros países, cuando estos pretenden aplicar sus procesos de la ADIZ a las aeronaves extranjeras sin la intención de entrar sus espacios aéreos territoriales (EEUU Fuerzas Navales/Cuerpo de Marines/Guardia Costera, 2007, p. 2-13).

Esto fue una de las importantes razones por las cuales EEUU no reconoció la ADIZ en el Mar de la China Oriental, pues los reglamentos chinos requieren que las aeronaves envíen planes de vuelo e informen sus posiciones sin considerar la intención de entrar al espacio aéreo chino.

<sup>8</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en [https://en.wikipedia.org/wiki/Air\\_Defense\\_Identification\\_Zone\\_\(North\\_America\)#/media/File:ADIZ\\_Boundaries.jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Air_Defense_Identification_Zone_(North_America)#/media/File:ADIZ_Boundaries.jpg)



[Diagrama 3-2: ADIZ de EEUU (Alaska solo)]<sup>9</sup>

## B. Japón

Japón tiene una ADIZ que cubre la gran mayoría de su zona exclusiva económica. Esta zona es bastante grande y en ciertos puntos la distancia desde la frontera de su ADIZ a la China continental es nada más que 130 km. Fue las Fuerzas Armadas de EEUU en Japón quien estableció una de facto ADIZ a comienzos de la década de 1950. Lo que destaca esta ADIZ es el hecho de que ésta fue ejecutada primero, pero que los reglamentos para apoyarla fueron creados mucho más tarde. Fue en 1969 que Japón legisló los relevantes reglamentos domésticos<sup>10</sup> para apoyar a su ADIZ.

Según estos reglamentos, todas aeronaves que vuelan bajo las reglas de vuelo visual<sup>11</sup> en rumbo a Japón tienen que entregar planes de vuelo – las aeronaves civiles a las autoridades civiles de FIR y las aeronaves militares a las autorida-

<sup>9</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en [http://www.faa.gov/about/office\\_org/headquarters\\_offices/ato/service\\_units/systemops/fs/alaskan/advisories/adiz/](http://www.faa.gov/about/office_org/headquarters_offices/ato/service_units/systemops/fs/alaskan/advisories/adiz/)

<sup>10</sup> La Ley de la Fuerza de Autodefensa, El Decreto sobre los Vuelos en la ADIZ, NOTAM, Las Reglas de Compromiso de la Fuerza Aérea de Autodefensa, y otros.

<sup>11</sup> Las reglas de vuelo visual (VFR, en sus siglas en inglés —Visual Flight Rules—), son el conjunto de normas contenidas en el Reglamento de Circulación Aérea que establecen las condiciones suficientes para que el piloto pueda dirigir su aeronave, navegar y mantener la separación de seguridad con cualquier obstáculo con la única ayuda de la observación visual. Estas son distintas a las reglas de vuelo instrumental (IFR, en sus siglas en inglés —Instrumental Flight Rules—), que son el conjunto de normas y procedimientos recogidos en el Reglamento de Circulación Aérea que regulan el vuelo de aeronaves con base en el uso de instrumentos para la navegación, lo cual implica que no es necesario tener contacto visual con el terreno. Más detalles técnicas son innecesarias para el propósito de esta memoria.

des militares. En el caso de que haya cambios en el plan de vuelo, la aeronave tiene que informar a las autoridades relevantes. Si una aeronave no observa a estos reglamentos, los aviones de caza de la Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón entrarán en una maniobra de “scramble”<sup>12</sup>. Los aviones de caza japonesa volarían al lado de las aeronaves que no observan los reglamentos japoneses, demandarían a que se cambien el curso del vuelo, abrirían disparos de advertencia si estas aeronaves estuviesen al punto de entrar en el espacio aéreo, y tratarían de efectuar un aterrizaje forzoso si se entrasen en el espacio aéreo.

Sin embargo, las prácticas reales son algo diferentes de los reglamentos. La Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón es conocida por hacer maniobras de “scramble” y volar a lado de las aeronaves militares de Rusia cuando éstas vuelan en la ADIZ de Japón, dentro de 100 millas náuticas del espacio aéreo japonés, y en paralelo a las líneas del espacio aéreo de Japón. El hecho de que vuelan en paralelo a las líneas que demarcan el espacio aéreo significa que en general carecen las intenciones de entrar en el espacio aéreo territorial. No obstante, Japón hace maniobras de “scramble” sin mucha distinción de intenciones, lo cual indica una brecha entre la ley y la práctica.

[Diagrama 4: ADIZ de Japón]<sup>13</sup>



<sup>12</sup> “Scramble” es una terminología militar que se refiere a una acción de despegar una aeronave lo más pronto posible para responder a una amenaza cercana, normalmente para interceptar a las aeronaves hostiles.

<sup>13</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://ikimap.es/map/japan-adiz-fang-kong-shi-bie-quan-0>

### C. Corea del Sur

Corea del Sur tiene una ADIZ que fue originalmente establecido por EEUU en 1951 durante la Guerra de Corea. Otro ejemplo que muestra que fue en el contexto de la Guerra Fría que EEUU estableció el régimen de la ADIZ y que es EEUU que creó los cimientos de este orden en el Este de Asia.

Según los reglamentos domésticos de Corea del Sur<sup>14</sup>, todas las aeronaves que vuelan su ADIZ tienen que entregar los planes de vuelo – las aeronaves civiles a las autoridades civiles de FIR y las aeronaves militares a las autoridades militares. Estos aviones tienen que informar sus posiciones quince a treinta minutos antes de ingresar a la ADIZ de Corea del Sur y cada treinta minutos mientras que estén dentro de esta ADIZ. Si una aeronave no observa los reglamentos pertinentes, entonces los aviones de caza empezarán las maniobras de “scramble” para tomar las medidas necesarias. Con tal que la posición de la aeronave no observadora de los reglamentos sea fuera del espacio aéreo territorial, las medidas que toman los aviones de caza no llegarían al uso de la fuerza.

Un hecho que merece atención es que los reglamentos surcoreanos requieren que todas las aeronaves presenten sus planes de vuelo sin tomar en cuenta la intención de si realmente desea entrar en el espacio aéreo territorial de Corea del Sur. La principal causa de esta demanda es el relativamente pequeño tamaño de la ADIZ surcoreana comparado a la ADIZ de los otros países. Mientras que los otros países tienen el tiempo para identificar y reaccionar a las aeronaves que supuestamente estaban nada más cruzando a través de la ADIZ pero que súbitamente cambiaron su curso para dirigirse hacia sus espacios aéreos territoriales, Corea del Sur, por razón de su tamaño bien limitado de la ADIZ no tiene el suficiente tiempo para identificación y reacción en caso de que haya tal cambio súbito del curso.

### D. Otros

La posición del Reino Unido es que el incumplimiento de los procesos de la ADIZ no justifica el uso de la fuerza, porque la ADIZ no es una extensión de la soberanía nacional. Más bien, la ADIZ existe para el propósito de la identificación y la advertencia temprana contra las actividades sospechosas. Aunque el uso de la fuerza no puede ser justificada, el Reino Unido sí se permite la intercepción de las aeronaves que no observan sus reglamentos (Ministerio de Defensa del Reino Unido, 2004, p.313-314).

Varios países en la vecindad de China también han establecido sus propios ADIZ, incluyendo a las Filipinas, Myanmar, Taiwán, Tailandia, y Vietnam. Es-

---

<sup>14</sup> La Ley (y los Decretos y Reglas) de Operación de las Aeronaves Militares, los Decretos y Reglas, y otros.

tos países son conocidos por tener reglamentos domésticos semejantes a los que han sido observados. En otras palabras, estos reglamentos en general requieren a las aeronaves que pasan por su ADIZ a que se entreguen los planes del vuelo y permiten la intercepción de las aeronaves que no cumplen estas obligaciones.

#### **4. LA EVALUACIÓN DE LA ADIZ EN EL MAR DE LA CHINA ORIENTAL**

Teniendo en cuenta al estado de la legalidad de la ADIZ y las prácticas de los estados, es difícil decir que la declaración por parte del gobierno chino de la ADIZ en el Mar de la China Oriental haya sido legamente injusto.

Los reglamentos chinos requieren que las aeronaves que vuelan por la ADIZ en el Mar de la China Oriental se identifiquen a sí mismos por entregar sus planes de vuelo y por responder en una manera oportuna y precisa a las llamadas de las autoridades relevantes chinas. Estos reglamentos no son muy diferentes de los reglamentos existentes de los otros países que tienen sus ADIZ.

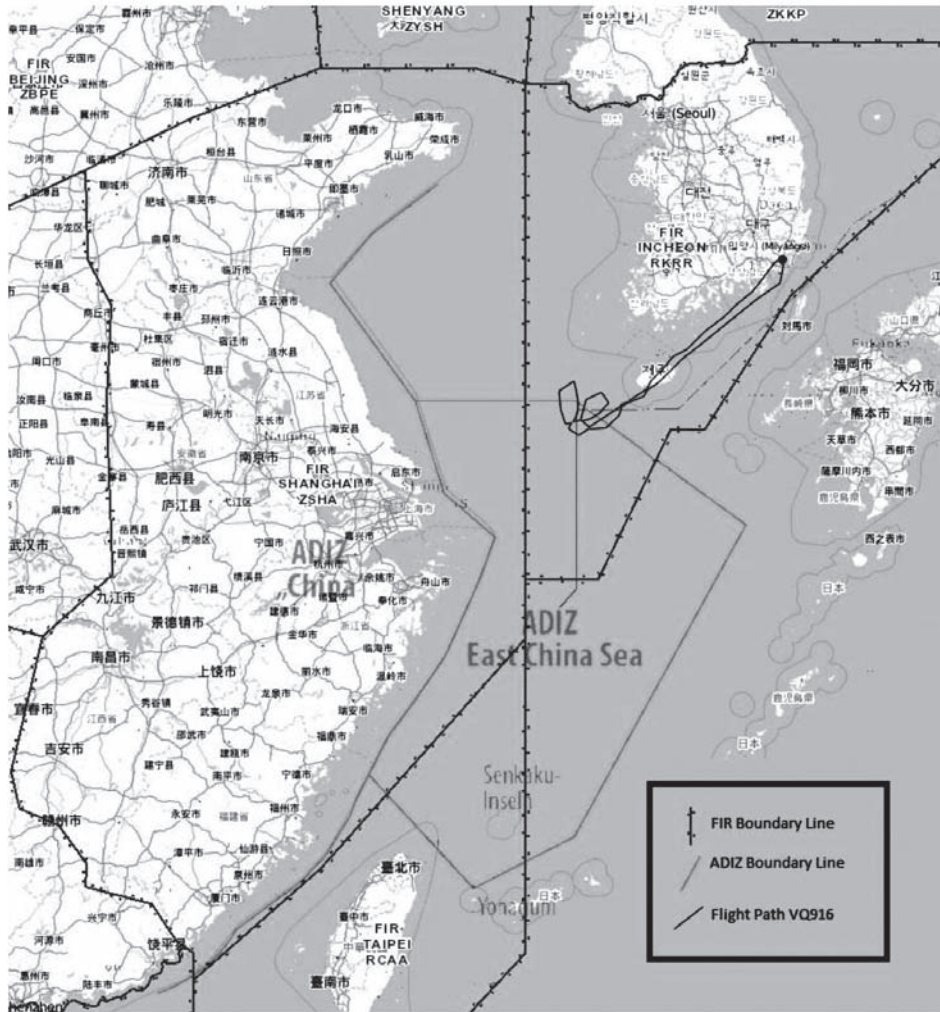
Uno de los criticismos de EEUU contra China era que EEUU no apoya los esfuerzos por cualquier país a “aplicar los procesos de su ADIZ a las aeronaves extranjeras sin la intención de entrar en su espacio aéreo territorial” (Departamento de Estado de EEUU, 2013). Sin embargo, hay otros países que son aliados de EEUU que de hecho o por ley requieren que se entreguen los planes de vuelo sin tomar en cuenta la intención de entrar en sus espacios aéreos territoriales.

Donde sí puede haber potenciales asuntos legales es en el hecho de que China advirtió que tomaría las “medidas defensivas de emergencia” para responder a las aeronaves que no observan los reglamentos. China no ha detallado lo que estas medidas significan y se presume que China deliberadamente dejó en ambigüedad a lo que éstas puede significar. Si las “medidas defensivas de emergencia” incluyen a solo la interceptación con el propósito de la identificación, el seguimiento, la inspección, el desvío, y el establecimiento de comunicación, entonces no hay una base para condenar a China por actuarse en violación de las prácticas internacionales. Como ha sido explorado en las páginas anteriores esto es la práctica general de muchos países que operan la ADIZ. Quizás consciente de que esta expresión estaba causando controversia, la Administración de la Aviación Civil de China es conocida por haber quitado ésta de sus documentos, aunque lo mismo no parece ser igual de las reglas de operación del Ministerio de Defensa de China (The Asahi Shimbun, 2014).

Otro aspecto de la ADIZ en el Mar de la China Oriental que la hace ser legalmente problemático es que las relevantes medidas súbitamente impusieron cargas adicionales en las compañías aéreas civiles. Por declarar una ADIZ que extiende más allá de la FIR de Shanghái, las aerolíneas civiles que anteriormente volaban sobre la alta mar, o sea las áreas que están más allá de la FIR de

Shanghái pero incluidas en la ADIZ en el Mar de la China Oriental, quedaron con obligaciones adicionales de notificación previa.

*[Diagrama 5: FIR de Shanghái (en línea azul) y la ADIZ en el Mar de la China Oriental (en línea rosa)]<sup>15</sup>*



No obstante, las muchas aerolíneas civiles cumplieron las demandas del gobierno Chino. Incluso EEUU permitió que las aerolíneas americanas presentaran sus planes de vuelo para asegurar la seguridad de las aeronaves civiles, aunque

<sup>15</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en [http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/ADIZ%20Update\\_0.pdf](http://origin.www.uscc.gov/sites/default/files/Research/ADIZ%20Update_0.pdf)

EEUU hizo claro que esto no significa que por el parte de gobierno estadounidense se reconoce la validez de la ADIZ en el Mar de la China Oriental.

En ausencia de claras normas sobre la ADIZ, la esencia de la controversia que rodea a la ADIZ en el Mar de la China Oriental está en los aspectos procesales y más que esto en los aspectos geopolíticos con mezcla de lógicas legales. Los aspectos geopolíticos serán analizados en más detalle en las siguientes páginas, pero merece investigar algunos aspectos en esta sección.

Uno de los mayores problemas con la acción de China al declarar su ADIZ en el Mar de la China Oriental fue el hecho de que la declaración tomó lugar sin que hiciera ninguna consulta previa con los países vecinos interesados. El hecho de que la nueva ADIZ de China solapa con casi 50% de la ADIZ de Japón es también problemático, pero declarar una ADIZ o extender una ADIZ en una manera que solapa con una ADIZ existente no es sin precedente. En junio de 2010, Japón extendió su ADIZ 22 km hacia el oeste, resultando en que esta zona extendida solapara con partes de la ADIZ de Taiwán. Pero, lo que sí fue diferente con las medidas de China fue que Japón y Taiwán hicieron consultaciones previas y que las zonas que solapan eran relativamente pequeñas (Taipei Times, 2010). Comparado a esto, China no entró en ninguna consulta previa por lo que causaría un inmenso solapamiento con una ADIZ existente. Además, China no permitió ningún período de transición. Más bien, la declaración de China entró en vigor la mañana en que fue hecha.

Las medidas unilaterales se ven todavía peor si se consideran los siguientes hechos sobre la nueva ADIZ en el Mar de la China Oriental:

- Esta ADIZ cubre dos tercios del entero Mar de la China Oriental;
- Esta ADIZ incluye a las islas disputadas de Senkaku (según Japón) / Diaoyu (según China); y
- Esta ADIZ incluye a algunos espacios aéreos del entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas de EEUU y la Fuerza de Autodefensa de Japón, y también a los campos de tiro y bombardeo militar estadounidense en el Mar de la China Oriental.

[Diagrama 6: La ADIZ de China solapando con la ADIZ de Japón e incluyendo a las islas disputadas]<sup>16</sup>



Aunque China negó que la ADIZ en el Mar de la China Oriental esté dirigido contra ciertos países (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2013), no es un secreto que China estaba albergando rencor contra Japón por los asuntos de las Islas Senkaku/Diaoyu. Concerniente a estas islas, Japón también es culpable.

En Septiembre de 2012, Japón anunció que había decidido a comprar tres de las cinco islas disputadas de Senkaku/Diaoyu de sus propietarios privados japoneses. La explicación del gobierno japonés fue que era inevitable tomar esta medida para impedir que el ultra-nacionalista Shintaro Ishihara, el gobernador del Gobierno Metropolitano de Tokio, efectuara la compra, pues Ishihara había

<sup>16</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <https://thomaslamoureux.wordpress.com/2013/12/03/unclos-implications-of-chinas-new-adiz/>

declarado tal intención y además la intención de construir estructuras en las islas. Sin embargo, para China esta medida fue la violación de un acuerdo tácito para mantener el statu quo en estas islas. Además esta medida vino en un mal tiempo que hiciera que China “perdiera la cara”. China estaba en el período de transición de liderazgo de Hu Jintao a Xi Jinping y los futuros líderes estaban pidiendo a que Hu Jintao, quien aparentemente era más conciliatorio hacia Japón, tomara posiciones más duras. Había un encuentro entre Hu Jintao y el Primer Ministro Japonés Noda justamente dos días antes del anuncio de la nacionalización de las islas disputadas. Para hacer la mala situación peor, septiembre es el mes en que China celebra series de eventos para condenar la agresión del Japón Imperial, como el incidente de Manchuria<sup>17</sup> (Peters, 2014). Esto hizo que China buscara un tiempo oportuno para tomar contramedidas.

La ADIZ en el Mar de la China Oriental está apuntada no solo hacia Japón sino también a EEUU y la comunidad internacional en general. Esta ADIZ está en línea con la política de contra-intervención de China conocida como la estrategia de “anti-acceso/negación de área” (A2/AD, en sus siglas en inglés – anti-access/area denial). A base de esta estrategia China ha estado modernizando su fuerza militar, invirtiendo masivamente en los armamentos militares estratégicos. La estrategia A2/AD de China ha sido un gran desafío contra “la libertad de navegación” y “la libertad de sobrevuelo” de EEUU (Osawa, 2013).

La ADIZ en el Mar de la China Oriental también está en línea con la posición de China sobre la zona exclusiva económica, la cual es una posición minoría en la comunidad internacional<sup>18</sup>. Según esta posición minoría, el estado ribereño tiene el derecho de controlar al menos algunos tráficos militares en el espacio aéreo sobre su zona exclusiva militar.

En cuanto a EEUU, se permite el sobrevuelo sobre su zona exclusiva económica que esté dentro de su ADIZ con tal que las relevantes aeronaves no tengan la intención de entrar en el espacio aéreo de EEUU. Fue esta diferencia de perspectiva legal y política lo que causó el incidente de EP-3 de 2001 (Welch, 2013). El 1 de abril de 2001, un avión de reconocimiento estadounidense EP-3 estaba funcionando lejos de la provincia de la isla Hainán de China y sobre lejos de la instalación militar china en las Islas Paracel, cuando fue interceptado por dos aviones de caza china J-8. Una colisión entre el EP-3 y uno de los J-8s causó la muerte de un piloto chino, mientras el EP-3 se obligó a hacer un aterrizaje forzoso en Hainán. Los 24 tripulantes estadounidenses fueron detenidos por las autoridades chinas hasta que EEUU hiciera una declaración en cuanto al inciden-

<sup>17</sup> También conocido como el incidente de Mukden, este incidente ocurrió el 18 de septiembre de 1931, cerca de lo que es hoy la ciudad de Shenyang. Un tramo del ferrocarril operado por una compañía japonesa fue atacada. Fueron los oficiales ultranacionalistas quienes orquestaron el ataque y después inculparon a los chinos. Este falso ataque sirvió para justificar la ocupación de Manchuria por Japón.

<sup>18</sup> Entre los países que apoyan esta posición está Brasil.



te. La declaración fue deliberadamente ambigua, permitiendo que ambos países salvaran la cara y desactivaran una situación tensa.

Simplemente hablando, China desea ejercer más control sobre las aguas y los espacios aéreos que están en las cercanías de la China continental, mientras que EEUU y los otros países desean mantener estas áreas libres para la navegación y sobrevuelo internacional. Por consiguiente, el secretario de Estado de EEUU John Kerry hizo una declaración que “esta acción unilateral constituye un intento para cambiar el statu quo en el Mar de la China Oriental” (Departamento de Estado de EEUU, 2013) y el secretario de Defensa de EEUU Chuck Hagel hizo una declaración que “el anuncio por la República Popular de China no cambiará en ninguna manera cómo EEUU ejecuta sus operaciones militares en la región” (Departamento de Defensa de EEUU, 2013).

En resumen, el establecimiento por parte de China de la ADIZ en el Mar de la China Oriental no fue ilegal desde la perspectiva del derecho internacional. Sin embargo, desde la perspectiva de la política internacional, esto fue una acción carente de la legitimidad procesal. Esto puede ser precisamente lo que buscaba China. La intención de China puede haber sido enviar un fuerte advertencia hacia Japón y forzar a EEUU y la comunidad internacional a que se acepte lo que China ha estado llamando “un Nuevo Tipo de Relaciones entre Grandes Potencias”. Esto es algo que China ha estado pidiendo a EEUU que acepte desde que Xi Jinping tomara el poder, pero algo que EEUU ha estado reacio a aceptar.

## **5. LA COMPARACIÓN ENTRE LA NUEVA ADIZ EN EL MAR DE LA CHINA ORIENTAL Y LA EXTENSIÓN DE LA ADIZ DE COREA DEL SUR**

La declaración de China de la ADIZ en el Mar de la China Oriental puede ser comparada en muchas maneras a la expansión de la ADIZ en el Corea del Sur, lo cual el gobierno surcoreano decidió como una reacción a la medida unilateral de China que también le afectó.

Aunque la ADIZ en el Mar de la China Oriental estaba principalmente dirigida hacia Japón, el gobierno de Corea del Sur también reaccionó vigorosamente contra esta medida porque la nueva ADIZ de China incluía al islote de Ieodo, internacionalmente más conocido como la roca de Socotra. Ieodo, o la roca de Socotra, es una roca sumergida que ha sido controlada por Corea del Sur desde la década de 1950. Como parte de este control, en el año 2003 Corea del Sur construyó una estación de investigación oceánica con un helipuerto. Aunque Ieodo es controlada por Corea del Sur, su estado legal es disputado entre Corea del Sur y China. Lo que complica las situaciones aún más es el hecho de que en la década de 1950 EEUU incluyó el espacio aéreo sobre Ieodo en la ADIZ de Japón pero no en la ADIZ de Corea del Sur. Para arreglar esta situación Corea del Sur había

estado pidiendo desde 1963 a Japón que los dos países entraran en consultas. Pero, pese a las solicitudes oficiales en más de diez ocasiones, Japón negó consultar sobre este asunto. Por consiguiente, las autoridades coreanas habían estado efectuando patrullas regulares alrededor de esta zona con notificaciones previas a Japón con una antelación de 30 minutos antes de entrar en la zona (YTN Radio, 2013). Esto era uno de los asuntos bilaterales entre Corea del Sur y Japón que lastimaban el sentimiento público surcoreano, pero considerando las relaciones con EEUU, Corea del Sur se refrenaba en tomar medidas drásticas. Esto se explica, porque aunque no existe una alianza formal entre Corea del Sur y Japón, EEUU tiene una alianza bilateral formal con Corea del Sur y Japón respectivamente, haciendo que estos dos países mantengan una relación de cooperación pese a todos los asuntos no resueltos que se derivan de un pasado en que Japón colonizó a Corea por treinta y seis años (1910-1945).

No obstante, cuando China incluyó el espacio aéreo sobre Jeodo dentro de la ADIZ en el Mar de la China Oriental, dejando a Corea del Sur como el único país interesado sin una ADIZ en esta área, esta situación ya era inaceptable para el orgullo nacional surcoreano. Como resultado, el gobierno de Corea del Sur rápidamente estableció las lógicas para extender su ADIZ para incluir el espacio aéreo sobre Jeodo. Hay que fijar, sin embargo, en la diferencia entre el acercamiento surcoreano y el acercamiento chino en ambo el proceso y la substancia.

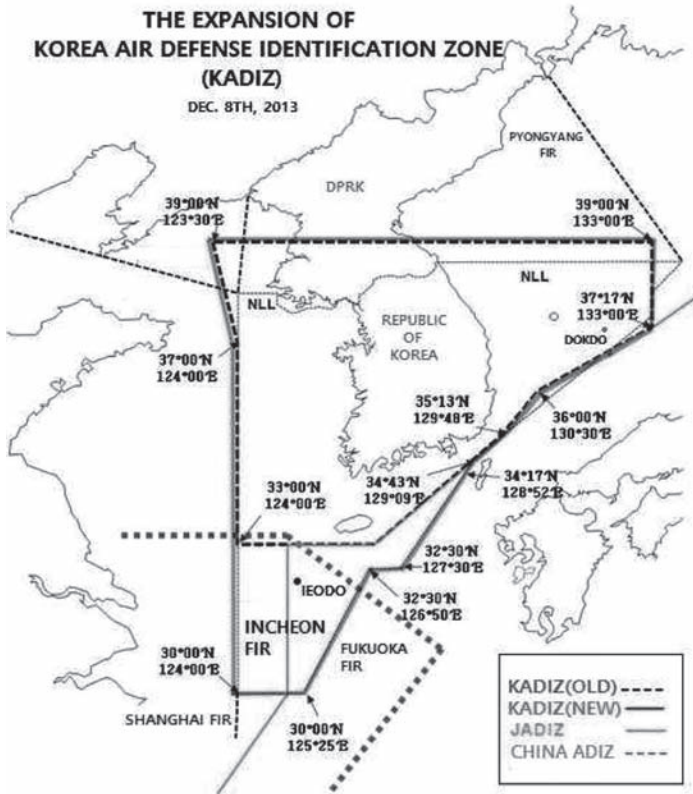
En cuanto al proceso, pese a fuertes presiones domésticas a tomar acciones inmediatas, el gobierno surcoreano entabló consultas previas con los países vecinos antes del anuncio oficial de la extensión de su ADIZ el 8 de diciembre, 2013. Especialmente hizo bastante esfuerzo para dialogar con los países con mayor interés, o sea EEUU, Japón, y China, para que ninguno de ellos quedase sorprendido cuando Corea del Sur anuncie las nuevas líneas de su ADIZ. Además, Corea del Sur dejó una semana como un período de transición para que todas las partes interesadas pudieran reflejar por completo este cambio a las políticas de sus países y empresas.

En cuanto a la substancia, el gobierno surcoreano fue cauteloso a ajustar su ADIZ solo hasta el alcance de la FIR de Incheon, la cual es la única FIR de Corea del Sur. Jeodo y una significativa área hacia el sur del territorio surcoreano ya estaban incluidos en la FIR de Incheon pero excluidos de la ADIZ de Corea del Sur. Por consiguiente, la extensión de la ADIZ surcoreana para que su alcance hacia el sur estuviese alineado con la FIR no añadió ninguna responsabilidad adicional a las aerolíneas comerciales que ya estaban entregando sus planes de vuelo a las autoridades pertinentes surcoreanas. Corea del Sur tampoco incluyó las áreas disputadas dentro del alcance de la ADIZ ajustada, y así evitó daños al statu quo internacional. La siguiente tabla resume la diferencia entre el acercamiento chino y el acercamiento surcoreano.

[Tabla 3: Comparación entre las medidas de China y de Corea del Sur]

	China	Corea del Sur
<b>Consulta Previa</b>	No	Sí
<b>Responsabilidad Adicional a las Aerolíneas Comerciales</b>	Sí La ADIZ en el Mar de la China Oriental se extiende más allá de la FIR de Shanghái	No La ADIZ en el Corea del Sur se extiende solamente para alinearse con la FIR de Incheon
<b>Inclusión de Áreas Disputadas</b>	Sí Las islas de Senkaku/Diaoyu	No
<b>Período de Transición</b>	No	Sí / Una semana

[Diagrama 7: ADIZ de Corea del Sur alineado con FIR]<sup>19</sup>



<sup>19</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Expansion\\_of\\_KADIZ.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Expansion_of_KADIZ.jpg)

Como ha sido analizado previamente, en declarar la ADIZ en el Mar de la China Oriental, China construyó sus narrativas sobre las lógicas de que esto es una acción soberana y legítima que está “de acuerdo con las actuales prácticas internacionales” (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2013). No obstante, pese a una considerable validez de esta afirmación, a causa de la agresividad con que estas medidas fueron efectuadas, la comunidad internacional interpretó la acción china uno unilateral, destructor del statu quo, y por lo tanto inaceptable.

Comparado al acercamiento de China, Corea del Sur, por haber escogido un acercamiento más consultivo y sutil, pudo afirmar que sus acciones no era una “expansión” sino más bien un “ajuste” para arreglar la desalineación entre la FIR y la ADIZ (Ministerio de Defensa Nacional de Corea del Sur, 2013). Por esta razón, la reacción de los países vecinos fue a lo peor moderadamente negativa como fue el caso con China y a lo mejor muy positiva como fue el caso con EEUU.

En el caso de China, aunque expresó su pesar, aseguró que va “mantener comunicación con la República de Corea a base de los principios de igualdad y respeto mutuo” (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2013)<sup>20</sup>.

En el caso de EEUU, para expresar su completo apoyo a Corea del Sur y muy probablemente para rápidamente destacar la diferencia con las medidas de China, la portavoz del Departamento de Estado Jen Psaki primeramente circuló un correo electrónico en la noche de domingo, a causa de la diferencia de tiempo, y al día siguiente reiteró a posición de EEUU durante una rueda de prensa como siguiente:

EEUU aprecia el esfuerzo para buscar un curso de acción tal como lo hizo la República de Corea, lo cual es ajustar su ADIZ – no de crear una nueva ADIZ, sino ajustarla. En segundo lugar, también se aprecia haber tomado esta acción en una manera responsable y prudente con consultas previas no solo con EEUU, sino también, y muy importantemente con Japón y China. Como todos ustedes saben, estos no fueron los pasos que tomó China. EEUU también aprecia el compromiso de la República de Corea a implementar este ajuste en una manera coherente con las prácticas internacionales y con el respeto a la libertad de sobrevuelo y otras normas que rigen el uso internacionalmente legal del espacio aéreo internacional... también, es importante notar que este ajuste no incluye territorios administrados por otros países, lo cual es otro de los puntos que ha suscitado preocupaciones por parte de EEUU sobre la ADIZ de China (Departamento de Estado de EEUU, 2013)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> El texto completo puede ser encontrado en [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/t1107035.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1107035.shtml)

<sup>21</sup> El texto completo puede ser encontrado en <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/12/218531.htm# CHINA>



### III. EL ASPECTO POLÍTICO DE LA ADIZ

#### 1. La Situación Geopolítica de Asia del Este

Para entender el aspecto político de la ADIZ, hay que primero entender el panorama general de la situación geopolítica de Asia del Este, pues la ADIZ es una reflexión del dinamismo de poder en la región. En este contexto, esta sección primero introducirá las políticas de China después de que se inauguró la administración del Presidente Xi Jinping.

Después de que se inaugurara, Xi Jinping celebró una cumbre con su homólogo de EEUU Barack Obama en junio de 2012 en Sunnylands, California, donde Xi Jinping propuso un “nuevo tipo de relaciones entre grandes potencias”, basado en tres puntos – (1) el no conflicto ni confrontación, a través del énfasis en el diálogo y un tratamiento objetivo de las intenciones estratégicas de uno a otro; (2) el respeto mutuo, incluyendo a los intereses críticos y las preocupaciones principales de cada uno; y (3) la cooperación de provecho mutuo que abandona una mentalidad de “zero-sum game” y avanza las áreas del interés mutuo. Incrustado en esta propuesta estaban las ideas de que EEUU reconociera a China como un país que está a nivel de EEUU y a los intereses chinos en lo que China percibe ser sus zonas de influencia. Esta fue la razón por lo cual EEUU ha estado evitando el reconocimiento de este concepto (Li & Xu, 2014).

Hasta la administración de Hu Jintao, China parecía estar más concentrado en el crecimiento económico y bien fiel a la estrategia heredada de Deng Xiaoping, “*tao guang yang hui* (韬光养晦)” que significa esconder sus capacidades y mantener un perfil bajo. Sin embargo, China parece haberse graduado de esta fase y de hecho se ha visto mucho más agresivo con la inauguración de Xi Jinping. Existen muchas explicaciones para interpretar este fenómeno, pero claramente ha existido una percepción histórica en China que tal como su nombre en chino,

“*zhong guo* (中國)”, indica China ha sido el centro del mundo, pero explotado por las potencias durante un siglo perdido (Koo, 2014).

También hay que considerar que la base de legitimidad del Partido Comunista de China ha sido el crecimiento económico y la estabilidad social. En un período en que se desacelera su ritmo económico y se encuentran más fuentes potenciales de inestabilidad social —el desempleo, los derechos humanos, más acceso a información, etc.— la administración de Xi Jinping parece jugarse con el sentimiento de nacionalismo. En otras palabras, Xi Jinping está intentando realzar el orgullo nacional y así animar a que las voces críticas se dirijan más hacia el exterior que al interior. La expresión que captura este fenómeno es “*zhong guo meng* (中國夢)”, que significa el sueño chino. La estrategia concreta en términos diplomáticos que concretiza este sueño ha sido la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (Lee, 2014) y la estrategia concreta en términos económicos ha sido la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, en sus siglas en inglés – Asia Infrastructure Investment Bank) (Choi, 2016).

Obviamente, estas políticas de China han sido vistas como amenaza por EEUU y la gran mayoría de los países vecinos. Obama se ha visto a Asia como donde está su interés vital y especialmente empezó a frenar a China bajo la famosa política de “Pivot to Asia”. Esta política intenta impedir un avance desenfrenado de China y asegurar que China crezca dentro del marco institucional creado por EEUU. EEUU ha estrechado su alianza en la región con Corea del Sur, Japón, y Australia, e incluso ha fomentado cooperaciones trilaterales y cuadrilaterales entre estos países. Además de ingresarse a EAS (East Asia Summit)<sup>22</sup>, Obama ha fortalecido las relaciones con los países del Sudeste de Asia, especialmente con aquellos que tienen conflictos marítimos con China como las Filipinas, Vietnam, y Malasia. EEUU ha decidido enfocar sus recursos militares en esta parte del mundo e incluso se ha acordado con las Filipinas a re-desplegar los militares americanos en las bases que se cerraron hacen 24 años (Hankuk Kyungjae, 2016).

Es en este contexto geopolítico que se ha desarrollado y seguirá desarrollando las situaciones concernientes a la ADIZ.

## 2. EL ESTADO ACTUAL Y LAS POTENCIALES SITUACIONES EN LOS TRES MARES DE CHINA

El establecimiento de la ADIZ involucra un complejo cálculo político-militar. Como analizado anteriormente, aunque desde la perspectiva del derecho in-

<sup>22</sup> EAS es una reunión de 18 países dentro del marco de las reuniones de ASEAN. Está formado por los 10 países de ASEAN, los +3 países (Corea del Sur, China, y Japón), Australia, India, Nueva Zelanda, EEUU, y Rusia. Se inauguró en el año 2005 con 16 países, pero en 2011 aceptaron a EEUU y Rusia. En principio, en cada segunda mitad del año se celebra las cumbres de ASEAN, ASEAN+3, y EAS consecutivamente en el país presidente de ASEAN de aquel año.

ternacional el establecimiento de la ADIZ no es legalmente injusto, esto siempre puede perturbar el statu quo que ha sido creado con mucha cautela geoestratégica. El establecimiento de la ADIZ puede crear una imagen del agresor al país que la establece, haciendo que éste sea visto como una amenaza a la seguridad nacional. Es innecesario decir que se puede minar su posición con respecto a los países vecinos en los marcos bilaterales y multilaterales.

No obstante, para el país establecedor de una nueva ADIZ, éste puede calcular que es necesario tomar tal medida para imponer una nueva realidad. Pese a vigorosas resistencias a corto plazo, la nueva ADIZ puede ser considerado como un hecho consumado a largo plazo, y así servir mejor los intereses nacionales de este país.

Si el establecimiento de una nueva ADIZ es más una cuestión de las políticas, la ejecución de la ADIZ es más una cuestión de la capacidad militar. Aunque un país establezca una ADIZ, si este país carece de la capacidad militar para efectivamente controlar esta zona que ha sido nuevamente creada, entonces la nueva ADIZ se convertirá en una zona solamente en los documentos pero no en la realidad. En particular, si la nueva ADIZ es grande y cuya validez es contestada, entonces, una fuerte capacidad militar se hace todavía más importante.

Dicho esto, un control efectivo de la ADIZ es mucho más difícil de lo que parece. Entre otras capacidades militares se requiere suficiente número de aviones de caza para patrullas regulares de la zona y también los aviones abastecedores de combustibles si la zona es grande. Más específicamente, para los aviones de caza el radio de combate es muy importante. Este concepto se refiere a la distancia desde una base hasta un espacio aéreo donde estos aviones pueden llegar, efectuar misión durante cierto tiempo, y volver sin abastecimiento de combustibles en el aire. Aunque el radio de combate se cambia substancialmente dependiendo del peso de armamento y la intensidad de misión, es conocido que los aviones de caza F-16 tiene un radio de combate de 900 km, mientras que los más desarrollados aviones de caza F-15 tiene un radio de combate de 1.200 km. Los aviones abastecedores de combustibles enormemente mejora el uso de estos aviones de caza.

Más allá de los aspectos “hardware”, también se requieren aspectos “software” bien desarrollados para gestionar una ADIZ. Un control efectivo de la zona pide doctrinas bien diseñadas que contiene los procedimientos necesarios para interceptar las aeronaves extranjeras, cuando necesario, pero que no sea demasiado amenazador con potencial riesgo de accidentes imprevistos como una colisión en el aire.

Considerando estos factores, las siguientes páginas estudiarán el estado actual y las potenciales situaciones en los tres mares de China, dividido por las áreas de operaciones de las tres flotas de la Armada de China – (1) el Mar de la China Oriental,



(2) el Mar de la China Meridional, y (3) el Mar Amarillo. La Flota del Mar del Este, con su sede en Ningbo de la Provincia Zhejiang, se encarga del Mar de la China Oriental; la Flota del Mar del Sur, con su sede en Zhanjiang de la Provincia Guangdong, se encarga del Mar de la China Meridional; la Flota del Mar del Norte, con su sede en Qingdao de la Provincia Shandong, se encarga del Mar Amarillo.

[Diagrama 8: Las áreas de operaciones de las tres flotas de la Armada de China]<sup>23</sup>



#### A. El Mar de la China Oriental, un hecho consumado y un nuevo *statu quo* de tensión habitual

Desde el establecimiento de la ADIZ en el Mar de la China Oriental, China ha repetidamente recalado que China está reforzando su control sobre esta zona. En el primer aniversario del establecimiento, el portavoz del Ministerio de Defensa Nacional de China comentó como siguiente:

El Ejército Popular de Liberación (PLA, en sus siglas en inglés – The People’s Liberation Army) ha reforzado el reconocimiento y la advertencia temprana en el

<sup>23</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://www.indiastrategic.in/topstories183.htm>

Mar de la China Oriental y sigue monitoreando de cerca las situaciones del espacio aéreo en esta zona. China ha identificado y respondido de una manera oportuna a los intentos de reconocimiento de las aeronaves militares extranjeros y a otras varias situaciones. La fuerza naval y la fuerza aérea de PLA han sido organizadas a ser enviadas a los mares y los espacios aéreos pertinentes para conducir patrullas regulares de la preparación de combate. Durante el pasado año, se ha mantenido bien tanto la seguridad y la estabilidad del aérea como el orden de vuelos corrientes en el Mar de la China Oriental (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2014).

De hecho, todas las aerolíneas civiles parecen haber reconocido a la ADIZ en el Mar de la China Oriental como un hecho consumado. Según la rueda de prensa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de China del 3 de diciembre, 2013, 55 aerolíneas de 19 diferentes países que vuelan por la nueva ADIZ han entregado los planes de vuelo conforme a los reglamentos chinos (Newsis, 2013). Incluso las autoridades estadounidenses (International Business Times, 2013) y surcoreanas (Donga Ilbo, 2013) han permitido que sus aerolíneas comerciales a sus propias decisiones siguieran las normas chinas por el bien de la seguridad de aviación. Obviamente, hay que matizar un poco, pues se hizo muy claro estos países que esta medida no significa de ninguna manera que el gobierno reconoce la ADIZ en el Mar de la China Oriental. Aunque por algún tiempo las aerolíneas japonesas parecen haber tomado una posición más dura resistiendo a la obligación china de entregar los planes de vuelo (The Asahi Shimbun, 2014), esto también parece haber cambiado.

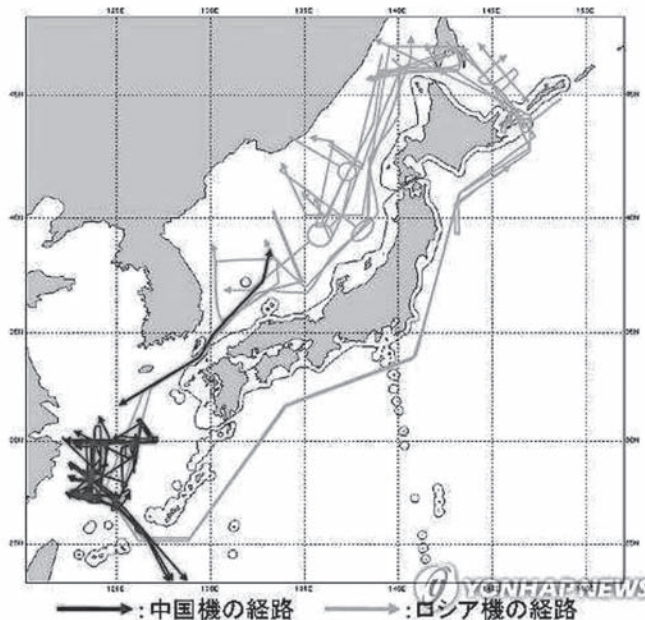
Esto no es el caso con las aeronaves militares. EEUU y Japón han seguido negando la validez de esta nueva ADIZ. Por ejemplo, inmediatamente después de que China declarara la ADIZ en el Mar de la China Oriental, EEUU envió dos bombarderos B-52 sin una notificación previa y aseguró que EEUU continuaría sus actividades militares en esta zona tal como lo había hecho en el pasado. Japón también ha enviado aviones de reconocimiento y de caza a esta zona, pues esta zona es también la ADIZ de Japón. Estas posiciones y la continuación de actividades militares han sido recibidas con una fuerte resistencia de parte de China. Según el Informe Anual 2014 de la Comisión de Revisión de Economía y Seguridad EEUU-China para el Congreso de EEUU (en inglés, 2014 Annual Report of the U.S.-China Economic and Security Review Commission to the U.S. Congress), los vuelos de los aviones chinos incrementó 78 por ciento durante los seis meses entre el octubre de 2013 y el marzo de 2014 comparado con el período de seis meses anteriores (Almond, 2014). En el mayo de 2014, dos aviones de caza chinos interceptaron y amenazaron a un avión de reconocimiento que pertenece a la Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón por acercarse a una distancia de apenas 30 metros. En el agosto de 2014, un avión de caza SU-27 de PLA acercó a un avión de patrulla anti-submarina de la Fuerza Naval de EEUU a una distancia de 15 metros (Donga Ilbo, 2014). Obviamente, ha habido muchos más casos de interceptación de los aviones chinos a los aviones estadounidenses y/o japoneses y vice-versa, entre los

cuales algunos se hicieron notorios por las condenaciones de los gobiernos y la atención de la prensa, y otros que se pasaron de perfil baja.

Más recientemente, se ha hecho saber que durante el período de abril 2015 a marzo 2016 los aviones de caza de la Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón hizo maniobras de “scramble” contra las aeronaves chinas en 571 ocasiones con una absoluta concentración en las cercanías de las islas Senkaku/Diaoyu, lo cual es un récord. Esta cifra era 156 veces en 2011, 306 veces en 2012, 415 veces en 2013, y 464 veces en 2014 (Yonhap News, 2016).

Aunque están de acuerdo a no estar de acuerdo sobre la validez de la ADIZ en el Mar de la China Oriental, China y sus países vecinos parecen haber llegado a un acuerdo tácito de que se deben hacer esfuerzos para formar medidas que puedan prevenir mal cálculo y mala comunicación en la zona. EEUU y China han introducido un “Memorándum de Entendimiento sobre las Reglas de Conducta para la Seguridad de los Encuentros Aéreos y Marítimos,” aunque este documento es visto como carente de substancia (Almond, 2014). Además, durante la cumbre APEC 2014 los dos países firmaron dos acuerdos militares – uno que se trata de las notificaciones sobre las actividades militares como ejercicios militares y otro que se trata de las reglas de conducta en el caso de encuentro (The Wall Street Journal, 2014).

[Diagrama 9: Scramble japonés en 2015; rojo contra China y amarillo contra Rusia]24



24 La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=001&aid=0008353485&sid1=001&lfrom=kakao>

Japón también parece estar trabajando con China sobre una línea directa (“hotline” en inglés) de consulta para la gestión de crisis marítima. Se ha hecho saber que estos dos países están trabajando para detallar el ámbito de un nuevo mecanismo de la gestión de crisis y el nivel de los oficiales militares que se comunicarán en el evento de la crisis (Panda, 2015).

En cuanto a Corea del Sur, es conocido que este país ya opera una línea directa entre su fuerza aérea y su contraparte china, y que los dos países celebran reuniones bilaterales a nivel de trabajo para gestionar los asuntos relacionados a la ADIZ, entre otros asunto militares.

En resumen, la ADIZ en el Mar de la China Oriental se ha hecho una nueva realidad contestada. Los países en la región están esforzando a buscar soluciones por muy provisional e imperfectas que sean, para evitar que se ocurra la peor situación posible que es un conflicto armado entre las grandes potencias. No obstante, por su vínculo inextricable con el asunto más fundamental de las islas Senkaku/Diaoyu, la ADIZ en el Mar de la China Oriental continuará siendo una causa de tensión.

## **B. El Mar de la China Meridional, buscando una estabilidad temporal bajo la ambigüedad estratégica**

Ha sido una política deliberada de China a mantener una posición de ambigüedad estratégica sobre una potencial ADIZ en el Mar de la China Meridional. Por ejemplo, en el noviembre de 2014, un oficial del Ministerio de Defensa Nacional de China dijo en una rueda de prensa como siguiente:

El establecimiento de una ADIZ depende de varios factores como la amenaza aérea que se confronta o el ambiente de seguridad en general. China tiene confianza en su relación con los países en la vecindad del Mar de la China Meridional y también tiene confianza en la estabilidad general de las situaciones en esta área (Ministerio de Defensa Nacional de China, 2014).

Lo que estas palabras parecen indicar es que por lo menos a los fines del año 2014 China no percibía una amenaza en el Mar de la China Meridional comparable a la de las islas Senkaku/Diaoyu que le haga establecer una ADIZ. Sin embargo, las situaciones cambiaron bastante desde entonces, incluyendo al fallo de la Corte Permanente de Arbitraje sobre el Mar de la China Meridional, lo cual fue una derrota rotunda para China. Desde el punto de vista de China, las crecientes amenazas en esta región pueden hacer que ésta considere la declaración de otra ADIZ. Las amenazas vienen de EEUU, ASEAN, y la comunidad internacional. En tal situación es posible que China declare una ADIZ en el Mar de la China Meridional como una medida simbólica en protesta por haber perdido la cara, aunque esto no llegue al nivel de un ejercicio estricto de la ADIZ (Forbes, 2016).

Primero, EEUU con su política de “Pivot to Asia” ha estado esforzando para extender su presencia en el Asia del Este. Dos eventos muy simbólicos tomaron lugar este año. El 24 de marzo EEUU y las Filipinas se acordaron en re-estacionar la fuerza militar estadounidense en las Filipinas. Esto vino después de 24 años desde que EEUU tuvo que retirar sus fuerzas militares de las Filipinas por la decisión de este país en 1992 a prohibir el estacionamiento de fuerzas militares extranjeras. Ahora EEUU tiene acceso a las bases en el Pacífico que se usaba en el pasado. Además el 23 de mayo EEUU y Vietnam se decidieron a cooperar en el ámbito militar, 41 años después del fin de la Guerra de Vietnam. EEUU, pese a la situación de derecho humano en Vietnam decidió a completamente levantar el embargo de armamentos letales (Maeil Kyungjae, 2016).

Segundo, varios países de ASEAN están cada vez más quedando antagónico contra China. De los diez países miembros de ASEAN solo Laos, Camboya, y Brunéi apoyan la posición de China, Myanmar y Tailandia mantienen posiciones neutras, mientras que los otros apoyan a EEUU aunque con diferentes niveles de cooperación. En adición a las Filipinas y Vietnam que ya fueron mencionados, Singapur ha permitido el despliegue del avión de patrulla anti-submarina P-8 Poseidón y Indonesia ha recientemente celebrado un ejercicio militar de patrulla conjunto con EEUU (Maeil Kyungjae, 2016). Merece destacar el caso de Indonesia, porque con una población de 250 millones de personas, la mayor de ASEAN y la cuarta en el mundo, Indonesia es una potencia de otro nivel para China. Las aguas alrededor del Archipiélago de Natuna es parte de la zona exclusiva económica de Indonesia, pero China ha seguido afirmando que una buena parte de estas aguas se incluye en su “línea de los nueve puntos”. El Presidente Joko Widodo de Indonesia fue el primer presidente de este país en visitar esta zona el 23 de junio en capacidad oficial del presidente, así demostrando su fuerte posición contra China (Chosun Ilbo, 2016).

Por último, el fallo de la Corte Permanente de Arbitraje sobre el Mar de la China Meridional fue un claro mensaje de la comunidad internacional contra el unilateralismo chino. Para los chinos esto fue una derrota completa en la guerra de derechos o “lawfare” (una combinación de dos vocabularios en inglés “law” (derecho)+”warfare” (guerra)) (Koo, 2016).

[Diagrama 10: Las islas artificiales en el Mar de la China Meridional y el estado de control efectivo]<sup>25</sup>



Considerando estas amenazas y un cambio general de las situaciones en esta área, puede ser un buen tiempo para que China tome en cuenta la posibilidad de una nueva ADIZ. Pero, también existen factores que disuaden a que China tome medidas más drásticas de los que ha tomado ya.

En primer lugar, el ambiente geopolítico está en contra de China. Si en el caso de la ADIZ en el Mar de la China Oriental, Japón también contribuyó a que las situaciones se empeoraran, en el caso del ADIZ en el Mar de la China Meridional, China es culpable por traer las situaciones hasta aquí. Su rechazo a concretizar la Declaración de Conducta de las Partes en el Mar de la China Meridional de 2002 para crear un Código de Conducta con ASEAN, y su unilateralismo y militarismo en la región ya ha impulsado a que muchos países acerquen a EEUU. La creación de una ADIZ en

<sup>25</sup> El diagrama se trae de la revista The Economist

esta región quizás fatalmente empeorará la relación entre China y varios países de ASEAN, haciendo que el ASEAN actualmente dividido se reúna contra China.

En segundo lugar, China necesita estabilidad en la región para un crecimiento económico sostenible. El crecimiento económico de China se ha decelerado a un ritmo anual debajo de 7 por ciento. Una de las principales razones de la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” y la creación de AIIB es hacer que la capacidad excesiva doméstica se dirija hacia el exterior. La ruta marítima de esta iniciativa pasa por el Mar de la China Meridional y declarar una ADIZ en esta área sería una decisión contraproducente, pues minaría la legitimidad de China y también el valor de su afirmación que las dichas iniciativas no es para el bien de China sino para todos los países.

Por último, una ADIZ adicional significa una carga militar adicional. El establecimiento de la ADIZ debe de ser acompañado por un control efectivo de la zona. Desde el punto de vista puramente militar, quizás a largo plazo China puede acumular suficiente capacidad para ejercer un control efectivo de una potencial ADIZ en el Mar de la China Meridional, lo cual significaría interceptar las aeronaves que no cumplen los reglamentos chinos - las aeronaves de todos los países incluyendo a EEUU. Pero, realísticamente por ahora le parece suficientemente difícil para China a consolidar su posición solo en la ADIZ en el Mar de la China Oriental.

En resumen, tomando todos estos factores en cuenta, es improbable que China declare otra ADIZ algún tiempo pronto. Sí China seguirá buscando maneras para aumentar la proyección de su poder en el Mar de la China Meridional enviando buques de guerra, construyendo más instalaciones en las islas, y conduciendo más ejercicios militares, pero en cuanto a la declaración de otra ADIZ es más probable que siga manteniendo una ambigüedad estratégica.

### **C. El Mar Amarillo, el menos conocido, pero con una buena posibilidad de sorpresa**

Aunque recibe menos atención, el Mar Amarillo puede convertirse en la siguiente área donde China declara su siguiente ADIZ por cuatro razones. Primero, China tiene gran interés estratégico en el Mar Amarillo. Desde el punto de vista económica, la zona costera a lo largo del Mar Amarillo está densamente poblado con una alta concentración de las actividades económicas de China. Además, en esta zona y las zonas en proximidad están un buen número de ciudades más grandes e importantes de China, incluyendo a Pekín, Tianjin, Qingdao (lo cual sirve como la sede de la Flota del Mar del Norte), Dalian, entre otros. No obstante, desde el punto de vista geo-militar, siendo semi-cerrado por estar rodeado por tierra en los tres lados con una entrada relativamente estrecha, para China siempre existe riesgo de un bloqueo por fuerzas hostiles en el caso de contingencia. Es por estas razones que China ha desplegado su primer portaaviones y lo ha asignado a la Flota del Mar del Norte, y sigue reaccionando muy

sensiblemente a los ejercicios militares combinados entre EEUU y Corea del Sur en el Mar Amarillo, en particular si estos ejercicios involucran la participación de portaaviones estadounidenses.

Segundo, desde la perspectiva de la capacidad militar, por ser mucho más pequeño que el Mar de la China Oriental y el Mar de la China Meridional, el Mar Amarillo es un buen espacio para China a aumentar su esfera de influencia con un rotundo ejercicio de control efectivo si se declara un ADIZ.

Tercero, desde la perspectiva de la legitimidad, China está en una buena posición para afirmar igualdad en el Mar Amarillo, pues Corea del Sur tiene una ADIZ en este mar que cubre más o menos la mitad del mar. En otras palabras, ya que Corea del Sur tiene una ADIZ que cubre el este del Mar Amarillo, China podría establecer una ADIZ que cubre la otra mitad, o sea el oeste de Mar Amarillo.

Últimamente, y quizás el factor más importante para China al considerar la declaración de una ADIZ en el Mar Amarillo sería la relación con Corea del Sur (lo cual está relacionado con el primer factor). China es el primer socio comercial de Corea del Sur mientras que Corea del Sur es el tercer socio comercial de China. Sin embargo, Corea del Sur y EEUU tienen una alianza militar que sirve para disuadir y potencialmente responder a la amenaza de Corea del Norte, basado en la cual EEUU tienen 28.500 tropas estacionadas en Corea del Sur. China percibe a la presencia estadounidense en la Península de Corea como una espada de dos filos – un estabilizador que neutraliza la amenaza nortecoreana y la reacción excesiva surcoreana pero también una potencial amenaza que puede minar el equilibrio entre EEUU y China. Por tal razón, China ha seguido reaccionando vehementemente al despliegue de los armamentos de EEUU que China considera ir más allá de la demanda de seguridad surcoreana. La más reciente situación ha tenido que ver con el despliegue del sistema de defensa anti-misil THAAD, en sus siglas en inglés.

THAAD se refiere a Sistema de Defensa Terminal de Área a Gran Altitud (en inglés, Terminal High-Altitude Area Defense). Para entender lo que es el sistema THAAD, hay que primero entender el esquema general de la defensa anti-misil. Todos los misiles balísticos<sup>26</sup> van por tres fases del vuelo – la inicial (“boost” en inglés), la intermedia (“midcourse” en inglés), y la terminal (también “terminal” en inglés). Las tecnologías para interceptar un misil en su fase “boost” están todavía en investigaciones exploratorias y además conlleva el riesgo de violar la soberanía territorial del país lanzador del misil, pues el misil muy probablemente

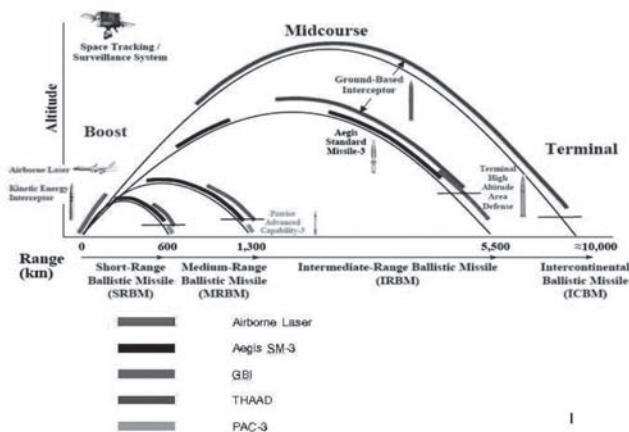
<sup>26</sup> Existen dos tipos de misiles – balísticos y cruceros. Los misiles balísticos fundamentalmente comparten la misma tecnología usada para los cohetes, mientras que los misiles cruceros fundamentalmente comparten la misma tecnología usada para los aviones. La ventaja de los misiles balísticos es la rapidez con que puede alcanzar los blancos, pero es difícil garantizar su precisión, mientras que los misiles cruceros son más lentos, pero disfrutan de alta precisión gracias a la facilidad en cambiar su trayectoria de vuelo. Cuando se refiere a un sistema anti-misil y lo que interesa para el propósito de esta memoria es solamente los misiles balísticos.



no habría dejado su territorio y también en caso de un misil de largo alcance, en el evento de una controversia siempre podría afirmar que el proyectil era un cohete<sup>27</sup>. Por eso, los sistemas de anti-misil que EEUU ha desplegado por ahora se puede dividir en cuatro —GBI, SM-3, THAAD, y PAC-3—. Estos sistemas crean lo que se llama un sistema multicapas de defensa anti-misil.

GBI (en sus siglas en inglés —Ground-based Interceptor—) es un sistema de interceptación con bases dentro de EEUU y son de la más larga alcance sirviendo como contramedidas de los misiles inter-continetales. Es conocido que EEUU tiene cuarenta y cuatro de estos proyectiles (Departamento de Defensa de EEUU, 2013). SM-3 es un sistema de interceptación principalmente basado en los buques de la fuerza naval que ha ido por series de mejora de Block 1A à 1B à IIA à IIB. Es conocido que por ahora el desarrollo de Block IIB se ha quedado suspendido y el Block IIA, lo está desarrollando en conjunto con Japón. El sistema SM-3 tiene la altitud de interceptación de 70 a 500 km y por ser un sistema muy móvil debido al hecho que es cargado por los buques puede ser ampliamente usado contra casi toda clase de misiles (Hildreth & Lawrence & Rinehart, 2015). El THAAD es un sistema de interceptación basado en la superficie de la tierra con la altitud de interceptación de 40 a 150 km y es acompañado con un potente radar de banda X, lo cual será detallado pronto. Una batería de THAAD aporta un amplio radio de defensa, por lo cual es estimado que con dos baterías se puede cubrir al entero Corea del Sur. Finalmente, PAC-3 es el sistema de último recurso con la altitud de interceptación de 15 a 30 km.

[Diagrama 11: Esquema de la defensa anti-misil]<sup>28</sup>



<sup>27</sup> De hecho, considerando que la tecnología usada para los cohetes y los misiles balísticos es idéntica, con la excepción de la tecnología de reingreso a la atmósfera, no es fácil probar que un proyectil lanzado era un misil al menos que haya empezado un re-ingreso a la atmósfera. Esto es una de las razones por el cual Corea del Norte afirma que su proyectil es un cohete en vez de un misil de largo alcance.

<sup>28</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://mostlymissiledefense.com/2016/06/30/strategic-capabiliteies-ofsm-3block-ii-interceptors-june-30-3016/>

Corea del Sur ha negado su integración a la red anti-misil de EEUU, pero de todas maneras ha seguido las cooperaciones necesarias con EEUU para defenderse de la amenaza nortecoreana. En este contexto, había hasta recientemente desplegado sólo el sistema PAC-3, a lo cual China no había señalado ningún desacuerdo. Pero, cuando en respuesta a la creciente amenaza de las fuerzas nortecoreanas el gobierno de Corea del Sur empezó a considerar dar permiso a EEUU para traer una batería de THAAD a la Península de Corea, China se puso a oponer vigorosamente. Esto es por causa del radar que acompaña al sistema THAAD, lo cual es un radar de banda X que dependiendo de su configuración es conocido por poder detectar objetos que están en una distancia de hasta 1.500 a 2.000 km.

Para comprender la reacción de China, hay que entender un poco sobre el dinamismo del radar. Un radar tiene cierta frecuencia, dependiendo de la cual designa diferentes nombres de banda. Cuanto más baja la frecuencia tanto más largo a distancia de detección y pero tanto peor la precisión, y vice-versa. Por esta razón, los radares de advertencia temprana que EEUU tiene desplegada alrededor del mundo es conocido por ser de la banda UHF (300-1000 MHz) o de la banda L (1-2 GHz). El radar del sistema SM-3 es conocido como de la banda S. Lo que pasa con estos radares es que es insuficiente al momento en que se requiere una máxima precisión. En comparación con estas bandas, la banda X disfruta de alta precisión, pero tiene límites en cuanto a la distancia de detección, por lo cual se requiere una instalación suficientemente grande que puede aportar una generación más alta.

<b>Band Designation</b>	<b>Frequency Range</b>	<b>Usage</b>
HF	3-30 MHz	OTH surveillance
VHF	30-300 MHz	Very-long-range surveillance
UHF	300-1,000 MHz	Very-long-range surveillance
L	1-2 GHz	Long-range surveillance
S	2-4 GHz	En route traffic control Moderate-range surveillance Terminal traffic control
C	4-8 GHz	Long-range weather Long-range tracking
X	8-12 GHz	Airborne weather detection Short-range tracking Missile guidance Mapping, marine radar
K <sub>u</sub>	12-18 GHz	Airborne intercept High-resolution mapping Satellite altimetry
K	18-27 GHz	Little use (water vapor)
K <sub>a</sub>	27-40 GHz	Very-high-resolution mapping Airport surveillance
millimeter	40-100+ GHz	Experimental

<sup>29</sup> La fuente de diagrama se puede encontrar en <http://www.slideshare.net/NitinOpenNetworkers/radar-fundamentals-37609009> (slide 6).

China sabe muy bien que no hay una manera en que el proyectil anti-misil de THAAD puede interceptar a sus misiles que dirigirían a los bases de EEUU y Japón en caso de contingencia y travesarían sobre la Península de Corea. Esto es porque la altitud de interceptación de THAAD es de 40 a 150 km nada más y los misiles chinos estarían volando más allá de este alcance<sup>30</sup>. Pero, el radar de banda X puede aportar EEUU una extra alcance de detección un precisión a estos misiles. En este contexto, desde que hubo consideraciones iniciales de despliegue de este sistema, los altos funcionarios de China, aparentemente incluyendo al mismo Presidente Xi Jinping, han pedido a Corea del Sur a rechazar las recomendaciones de EEUU para el despliegue (Korea Joongang Daily, 2015). Las prensas y los académicos chinos han sido mucho más abruptos advirtiendo que el despliegue del sistema THAAD arruinará las relaciones entre Corea del Sur y China.

Ahora que Corea del Sur ha decidido a permitir el despliegue del sistema THAAD, esto va preocupar a China que Corea del Sur esté quedando integrado a la red de cooperación global del sistema anti-misil que EEUU ha estado pronunciando por mucho tiempo (Departamento de Estado de EEUU, 2013). Además, por haber abiertamente opuesto al despliegue de THAAD, China quizás verá a sí mismo obligado a tomar alguna medida para salvar su cara.

En resumen, así como la nacionalización de Japón de las islas Senkaku/Diaoyu fue un momento crítico en la decisión de China a declarar la ADIZ en el Mar de la China Oriental, China puede percibir al despliegue del sistema THAAD como un momento coyuntural para declarar un ADIZ en el Mar Amarillo.

---

<sup>30</sup> En general, la altitud máxima de la trayectoria parabólica de un misil es 1/4 a 1/3 del alcance de misil, para los misiles que vuelan menos de 1.000 km. Para los misiles con alcance más de 1.000 km esta proporción se disminuye y en el caso de los misiles balísticos inter-continetales, la altitud máxima del ascenso es alrededor de 1.000km.

## IV. CONCLUSIÓN

China sorprendió al mundo con su declaración unilateral de la ADIZ en el Mar de la China Oriental. Aunque muchos países condenaron a China por las medidas que éste tomó, no existen normas amplias que son internacionalmente reconocidas concerniente a la ADIZ, con la excepción de unos principios generales como aquellos de la OACI que estipulan que la ejecución de la ADIZ no debe amenazar la seguridad de las aeronaves civiles. De hecho, considerando las prácticas actuales de los estados, los reglamentos domésticos de China no pueden ser criticados por ser excesivos. La afirmación de China de que su declaración de la ADIZ es una acción soberana es, hasta un cierto punto, correcto y justificable.

No obstante, por menospreciar los procedimientos básicos de la política internacional como la consulta previa, China se ha privado de la legitimidad política. Por demostrar que es capaz de y que tiene la intención de tomar decisiones de tal magnitud a sorpresa sin considerar a los países vecinos, China se ha creado una percepción de ser la amenaza abrumadora. También, en vez de promover la estabilidad regional, la cual China considera como uno de sus intereses nacionales principales, China ha creado una fuente de inestabilidad. China no permitirá que se pierda la cara por retirarse de la ADIZ en el Mar de la China Oriental, pero EEUU y Japón tampoco permitirán que se pierdan la cara por reconocer esta ADIZ. Esto significa un estado de tensión continua con el riesgo de una colisión accidental en el aire que puede escalar a una confrontación militar de una forma limitada.

De pronto, esto puede ser exactamente lo que China tuvo en cuenta cuando anunció la ADIZ en el Mar de la China Oriental. Quizás estaba en el cálculo chino de que una vez que se declara esta ADIZ, se convertiría en un hecho consumado y que los países vecinos buscaría de alguna manera ajustarse a la nueva realidad. De pronto, la declaración fue una decisión estratégica para demostrar la resolución a la disposición militar para introducir una nueva era de política internacional – “un Nuevo Tipo de Relaciones entre Grandes Potencias” según

China. Además, es posible que China haya pensado que su paso desafiante contra la tercera potencia mundial (por lo menos en términos económicos) y parcialmente contra el país más poderoso del mundo enviaría una señal de advertencia a los países con mucho menos poder a considerar y re-considerar al momento de tomar decisiones que puede negativamente afectar a China.

Por lo menos en el futuro cercano, los países con interés en el Mar de la China Oriental se esforzarán a no avergonzar uno a otro. Estaría en el interés de China a mantener un perfil bajo sobre los asuntos de la ADIZ en el Mar de la China Oriental y concentrarse en promover sus nuevas iniciativas económicas de “la Franja y la Ruta” y el AIIB. Sin embargo, a largo plazo, con una acumulación de eventos comparable a la nacionalización de las islas Senkaku/Diaoyu, China siempre considerará, como parte de su contramedida, la intensificación de la ejecución de la ADIZ existente y la declaración de nueva ADIZ en otras partes de la región.

## BIBLIOGRAFÍA DE LAS REFERENCIAS CITADAS

*Las referencias citadas cuyo texto original ha sido buscado en inglés han sido dejadas con sus títulos en inglés y cuyo texto original no ha sido buscado en inglés han sido traducidas en español. Los nombres de las agencias gubernamentales han sido traducidos en español.*

Administración Federal de Aviación. (2014, Abril 3). *Aeronautical Information Manual*. Washington D.C.: U.S. Department of Transportation.

Almond, R. (2014, Noviembre 24). Troubled Skies Above the East China Sea. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2014/11/troubled-skies-above-the-east-china-sea/>

Chang, S. J. & Ser, M. J. (2015, Febrero 6). Xi presiona Park sobre el sistema THAAD. *Korea Joongang Daily*. Recuperado de <http://koreajoongangdaily.joins.com/news/article/article.aspx?aid=3000595>

Choi, W. G. (2016, Febrero 26). La inauguración de AIIB: la evaluación y la perspectiva. *IFANS Análisis de Asuntos Internacionales Críticos*. 2016-09.

Departamento de Defensa de EEUU. (2013, Mayo 15). Secretary of Defense Speech – Missile Defense Announcement. *Speech*.

Departamento de Defensa de EEUU. (2013, Noviembre 23). Statement by Secretary of Defense Chuck Hagel on the East China Sea Air Defense Identification Zone. *News Release*.

Departamento de Estado de EEUU. (2013, Octubre 31). Remarks at the 2013 Multinational BMD Conference and Exhibition. *Remarks*.

Departamento de Estado de EEUU. (2013, Noviembre 23). Statement on the East China Sea Air Defense Identification Zone. *Press Statement*.

Departamento de Estado de EEUU. (2013, Diciembre 9). Jen Psaki Spokesperson – Air Defense Identification Zone. *Daily Press Briefing*.

EEUU Fuerzas Navales/Cuerpo de Marines/Guardia Costera. (2007, Julio). *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*. Washington D.C.: Department of the Navy & Department of Homeland Security.

Elias B. & Rinehart I. E. (2015, Enero 30). China's Air Defense Identification Zone. *Congressional Research Service*. Recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43894.pdf>

Gayathri, A. (2013, Noviembre 30). Washington Asks U.S. Carriers to Comply with China's Air Defense Zone Rules. *International Business Times*. Recuperado de <http://www.ibtimes.com/washington-asks-us-carriers-comply-chinas-air-defense-zone-rules-1490244>

Hildreth, S. A. & Lawrence, S. V. & Rinehart I. E. (2015, Abril 3). Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition. *Congressional Research Service*. Recuperado de <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43116.pdf>

Hsiu-chuan, S. (2010, Junio 26). Japan extends ADIZ into Taiwan Space. *Taipei Times*. Recuperado de <http://www.taipetimes.com/News/front/archives/2010/06/26/2003476438>

Jennings, R. (2016, Julio 27). What happens if China declares an air defense zone over the disputed South China Sea. *Forbes*. Recuperado de <http://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2016/07/27/what-you-do-if-beijing-declares-an-air-defense-zone-over-disputed-south-china-sea/#481e513524a0>

Kang, J. W. (2013, Noviembre 25). La entrevista con el portavoz del Ministerio de Defensa Nacional – China incluye a Ieodo en su ADIZ. *YTN Radio*. Recuperado de [http://radio.ytn.co.kr/program/?f=2&id=27375&s\\_mcd=0263&s\\_hcd=01](http://radio.ytn.co.kr/program/?f=2&id=27375&s_mcd=0263&s_hcd=01)

Kim, H. S. (2013, Noviembre 26). El gobierno coreano “no reconoce la ADIZ unilateral” ... China “discutamos”. *SBS News*. Recuperado de [http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1002099603&plink=OLDURL](http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002099603&plink=OLDURL)

Koo, J. R. (2014, Noviembre 24). Un año desde la declaración unilateral de China de la ADIZ. *Donga Ilbo*. Recuperado de <http://news.donga.com/3/all/20141124/68119295/1>

Koo, J. S. (2014, Diciembre 15). Las implicaciones de la nueva perspectiva china de seguridad para Asia. *IFANS Análisis de Eventos Actuales*. 2014-41.

Koo, J. S. (2016, Julio 22). La reacción de China después del Fallo de la Corte Permanente de Arbitraje. *IFANS Focus*. 2016-22.

Kurashige, N. (2014, Diciembre 28). China withdraws threat against violations of airspace zone over East China Sea. *The Asahi Shimbun*. Recuperado de <http://ajw.asahi.com/article/asia/china/AJ201412280036>

Lee, C. E., Mauldin, W., & Page, J. (2014, Noviembre 12). U.S., China Reach New Climate, Military Deals. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <http://www.wsj.com/articles/u-s-china-ready-deals-to-avert-military-confrontations-1415721451>

Lee, G. S. (2016, Junio 24). Indonesia, la potencia de Sudeste Asia, abre su frente en la controversia del Mar de la China Meridional. *Chosun Ilbo*. p. A21.

Lee, J. Y. (2014, Noviembre 25). Las implicaciones político-económicas de la estrategia china de “la Franja y la Ruta”. *IFANS Análisis de Eventos Actuales*. 2014-38.

Lee, S. W. (2016, Abril 23). Scramble japonés contra las aeronaves chinas en su récord. *Yonhap News*. Recuperado de <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=001&aid=0008353485&sid1=001&lfrom=kakao>

Li, C. & Xu, L. (2014, Diciembre 4). Chinese Enthusiasm and American Cynicism over the “New Type of Great Power Relations”. *Brookings*. Recuperado de <https://www.brookings.edu/opinions/chinese-enthusiasm-and-american-cynicism-over-the-new-type-of-great-power-relations/>

Ministerio de Defensa de los Reinos Unidos. (2004). *The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict*. London: Ministry of Defence.

Ministerio de Defensa Nacional de China. (2013, Noviembre 23). Announcement of the Aircraft Identification Rules for the East China Sea Air Defense Identification Zone of the PRC. *Press Briefing*.

Ministerio de Defensa Nacional de China. (2013, Noviembre 23). Defense Spokesman Yang Yujun’s Response to Questions on the Establishment of The East China Sea Air Defense Identification Zone. *Press Briefing*.

Ministerio de Defensa Nacional de China. (2014, Noviembre 27). Defense Ministry’s regular press conference on Nov. 27, 2014. *Press Briefing*.

Ministerio de Defensa Nacional de Corea del Sur. (2013, Diciembre 8). El ajuste de KADIZ. *Comunicado de Prensa*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de China. (2013, Diciembre 9). Foreign Ministry Spokesperson Hong Lei’s Regular Press Conference. *Press Conference*.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Corea del Sur. (2013). *Análisis legal sobre la ADIZ*. Seúl: desconocido.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. (2013, Noviembre 24). Statement by the Minister for Foreign Affairs on the announcement on the “East China Sea Air Defense Identification Zone” by the Ministry of National Defense of the People’s Republic of China. *Press Release*.

Moon, S. I. (2016, Mayo 25). ASEAN dividido entre EEUU y China. *Maeil Kyungjae*. p. A8.



Moon, S. Y. (2016, Mayo 24). Reforzando cooperación militar con Vietnam – el fin del embargo de armamentos. *Maeil Kyungjae*. p. A10.

Moon, Y. S. (2013, Diciembre 4). “55 aerolíneas comerciales de 19 países han entregado sus planes de vuelo” según China. *Newsis*. Recuperado de [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20131204\\_0012565068&cID=10102&pID=10100](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20131204_0012565068&cID=10102&pID=10100)

Osawa, J. (2013, Diciembre 17). China’s ADIZ over the East China Sea: A “Great Wall in the Sky”? *Brookings*. Recuperado de <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/12/17-china-air-defense-identification-zone-osawa>

Panda, A. (2015, Marzo 16). Japan-China Maritime Crisis Management Talks Are On the Horizon. *The Diplomat*. Recuperado de <http://thediplomat.com/2015/03/japan-china-maritime-crisis-management-talks-are-on-the-horizon/>

Peters, S. C. (2014, Octubre 24). How Japan’s Nationalization Move in the East China Sea Shaped the U.S. Rebalance. *The National Interest*. Recuperado de <http://nationalinterest.org/feature/how-japans-nationalization-move-the-east-china-sea-shaped-11549?page=show>

Shanker, T. (2013, Noviembre 26). U.S. Sends Two B-52 Bombers Into Air Zone Claimed by China. *The New York Times*. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2013/11/27/world/asia/us-flies-b-52s-into-chinas-expanded-air-defense-zone.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/11/27/world/asia/us-flies-b-52s-into-chinas-expanded-air-defense-zone.html?_r=0)

Shin, D. Y. (2016, Junio 27). EEUU frenando a China. *Hankuk Kyungjae*. p. S05.

Sohn, Y. I. (2013, Diciembre 13). Las autoridades permiten la notificación previa – esto no significa un “Reconocimiento Oficial”. *Donga Ilbo*. Recuperado de <http://news.donga.com/3/all/20131213/59519368/1>

Vlachs, T. P. (1989). *Air Navigation Safety over Prohibited and Danger Areas: International Regulation and State’s Practice*. Montreal: McGill University.

Welch, D. A. (2013, Diciembre 9). What’s an ADIZ? Why the United States, Japan, and China Get It Wrong. *Foreign Affairs*. Recuperado de <http://www.foreignaffairs.com/articles/140367/david-a-welch/whats-an-adiz>

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS LEGALES  
DEL CIBERESPACIO, LAS PRINCIPALES AMENAZAS  
Y EL MARCO JURÍCIDO DE LA CIBERSEGURIDAD  
EN AL UNIÓN EUROPEA**

PATRICIA ROLDÁN BENHAYÓN



*A mi familia*



## AGRADECIMIENTOS

*A Lydia y a Borja, por compartir conmigo su experiencia como profesionales en ciberseguridad.*

*A Juan Carlos, por las incontables charlas.*

*A Don Enrique Ávila por su amabilidad y colaboración.*



## RESUMEN

La digitalización de la sociedad ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del ciberespacio y las catastróficas consecuencias que pueden tener algunos ataques para la seguridad nacional e internacional. Esta memoria pretende abordar, como su título indica, los aspectos legales de la ciberseguridad, materia que debe ser entendida de forma multidisciplinar, las principales amenazas para la ciberseguridad y la normativa europea al respecto. Para el cumplimiento de este objetivo, se pretende analizar y conceptualizar los principales aspectos jurídicos relacionados con el ciberespacio, clasificar y estudiar las principales conductas abusivas en la Red junto con un análisis del delito informático bajo la lupa del derecho penal y recopilar la principal normativa europea sobre ciberseguridad.

**Palabras clave:** Ciberespacio, ciberseguridad, ciberamenazas, ciberguerra, ciberterrorismo, Internet, Red, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).





## SIGLAS Y ABREVIATURAS PRINCIPALES

<b>CDFUE:</b>	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
<b>EM:</b>	Estado Miembro.
<b>EEMM:</b>	Estados Miembros.
<b>IC:</b>	Infraestructuras críticas.
<b>ICE:</b>	Infraestructuras críticas europeas.
<b>NIS:</b>	Network and Information Security.
<b>ONU:</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>PCSD:</b>	Política Común de Seguridad y Defensa.
<b>PESC:</b>	Política Exterior y de Seguridad Común.
<b>PIC:</b>	Protección de Infraestructuras Críticas.
<b>SRI:</b>	Seguridad de las Redes y de la Información.
<b>TI:</b>	Tecnologías de la Información.
<b>TIC (1):</b>	Tecnologías de la Información y Comunicación.
<b>TIC (2):</b>	Tecnologías de la Información y el Conocimiento.
<b>TFUE:</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
<b>UE:</b>	Unión Europea.
<b>UIT:</b>	Unión Internacional de Telecomunicaciones.



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Relevancia del tema

En el mundo globalizado y digitalizado en el que vivimos, las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) abarcan prácticamente la totalidad de nuestras vidas, desde tareas cotidianas, hasta grandes transacciones, y en todos los sectores: personal, empresarial, industrial y organizacional. Estas tecnologías aplicadas al ciberespacio son un instrumento muy poderoso creado por el hombre con un gran potencial para facilitar las relaciones de todo tipo, y entre actores diversos, desde niños con conocimientos limitados de Internet, hasta profesionales de todas las áreas y expertos con grandes conocimientos tecnológicos. El problema aparece cuando los conocimientos informáticos son utilizados con fines maliciosos o delictivos como robos, sabotajes, estafas o incluso actos de terrorismo. La seguridad en el ciberespacio es hoy una prioridad en la agenda política de todos los países y la cooperación en este ámbito es tan necesaria como lo es en otros. Por este motivo, la Unión Europea trabaja desde hace décadas en la creación de un ciberespacio más seguro y protegido garante del bienestar digital de los usuarios. Los Estados Miembros, en su posición de soberanos, tienen la obligación de garantizar la seguridad en su espacio terrestre, aéreo y marítimo, pero la seguridad en el ciberespacio es una cuestión más compleja. Una de las características principales del ciberespacio es la dificultad de encontrar a los actores, ya sean individuos o grupos, de conductas inapropiadas o delictivas en la Red, por lo que puede parecer que estos actos quedan impunes. Ante este problema existe un vacío de regulación que trataremos de explicar en este trabajo.

## 1.2 Objetivo del trabajo

El objeto de este trabajo es realizar un análisis de los aspectos legales que conciernen al ciberespacio. Hablaremos de conceptos sobre los que todavía no existe unanimidad doctrinal sobre su validez como ciberespacio, ciberseguridad, ciber-

terrorismo o ciberguerra y explicaremos las principales amenazas a la ciberseguridad, desde los principales ataques informáticos hasta las distintas modalidades delictivas. Acercaremos posiciones contrapuestas respecto a la regulación del ciberespacio y nos centraremos en la normativa europea para conocer, además de las leyes y proyectos que se están llevando a cabo, la prioridad que hoy en día se da en el seno de la Unión a las políticas de ciberseguridad, para crear un ciberespacio más seguro y protegido. La finalidad de ello es englobar los aspectos legales que requieren todavía de un acople adecuado en el mundo jurídico para que su regulación sea plenamente eficaz, así como entender cuáles son los principales retos en materia de ciberseguridad para los países y la importancia de la cooperación en un mundo interdependiente, globalizado y digitalizado.

### 1.3 Metodología y fuentes

La metodología del objeto de mi estudio se puede separar en dos categorías diferenciadas:

En primer lugar, he utilizado una metodología descriptivo-conceptual para aclarar conceptos sobre los que no existe unanimidad doctrinal como ciberespacio, ciberseguridad, ciberterrorismo o ciberguerra, dando distintas definiciones de autores diversos y extrayendo de las mismas los matices que más interesan para el objeto de estudio.

Por otro lado, la metodología empleada podría calificarse como analítica en lo relativo al estudio de la normativa europea en materia de ciberseguridad. Para ello, he recogido las Directivas, Reglamentos, Comunicaciones, Conferencias, etc., de interés y tras una lectura exhaustiva he realizado una compilación de lo que he considerado más útil para el trabajo, destacando los aspectos más importantes de cada instrumento jurídico. Esta misma metodología se ha empleado en el estudio de informes y artículos de revistas importantes en ciberseguridad.

Para la elaboración de este trabajo se han consultado monografías relacionadas con el derecho penal y los delitos informáticos y monografías del CE-SEDEN sobre geopolítica así como publicaciones de Think Tanks españoles - como el Instituto Español de Estudios Estratégicos, la sección especializada en ciberseguridad del Real Instituto elcano (Ciber elcano) y Thiber - y europeas como el European Union Institute for Security Studies (EUISS).

Asimismo, se han mantenido conversaciones con expertos en el mundo de la ciberseguridad, tanto del campo de la tecnología, como del jurídico y, en concreto, se ha realizado una entrevista a Don Enrique Ávila, Director del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad (CNEC)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver Anexo IV. Entrevista Enrique Ávila, Director del CNEC.

## 1.4 Motivación personal

Mi motivación para realizar este trabajo es principalmente que une dos de las áreas que más me interesan y sobre las que me he centrado en mis estudios: el Derecho y la Seguridad.

Siempre me han interesado las nuevas tecnologías porque creo que son instrumentos que nos facilitan la vida y los avances científico-tecnológicos tienen un potencial espectacular que nos sorprende cada día con nuevos descubrimientos. Sin embargo, las TIC son un arma de doble filo y para que el desarrollo de las mismas sea seguro es necesario que existan expertos en todas las áreas velando por su correcto uso y funcionamiento.

Como licenciada en Derecho soy consciente de la importancia de contar con cuerpos normativos sólidos que protejan los derechos y libertades de los ciudadanos. El ciberespacio es un lugar vulnerable donde estos derechos y libertades en ocasiones entran en colisión con la seguridad y hay que encontrar una forma de regularlo de manera que no se limiten mutuamente.

## 1.5 Organización del texto

Este trabajo se divide en tres capítulos diferenciados.

En el primer capítulo de este trabajo, denominado «Aproximación al ciberespacio» se hablará sobre la globalización y el cambio del concepto de frontera territorial para dar lugar a un concepto que, en una sociedad digitalizada, hace más conveniente hablar de lejanía o cercanía. En este capítulo trataremos ciertos aspectos legales de interés relacionados con la relación jurídica ciberespacial. Comenzaremos aproximando el concepto de ciberespacio para comprender mejor el alcance del mismo y poder desarrollar a posteriori sus características y naturaleza jurídica. Además, hablaremos de la importancia de regular el ciberespacio como *Global Common* y su consideración como patrimonio de la humanidad.

El segundo capítulo, bajo el nombre de «Principales Amenazas a la Ciberseguridad» recoge un análisis del delito informático en relación al derecho penal y clasifica las principales amenazas en el ciberespacio diferenciando entre lo que son ataques informáticos, conductas delictivas y sus modalidades. En este mismo capítulo se hablará de ciberguerra y ciberterrorismo, dos términos que se escuchan mucho hoy en día y que no se pueden pasar por alto en un trabajo que habla de ciberseguridad.

El tercer y último capítulo de este trabajo se centra en analizar el desarrollo de la normativa europea en relación a delitos informáticos, protección de datos y protección de infraestructuras críticas. Se analizarán las principales estrategias en el marco de la Unión, del Consejo de Europa y de la OTAN,

teniendo en cuenta la membresía común de algunos países a estas tres organizaciones.

Finalmente, se extraerán unas conclusiones de lo analizado a lo largo del trabajo y se añadirán anexos destinados a completar la clasificación de los delitos informáticos y a citar algunos artículos de normas mencionadas a lo largo del estudio. También se añadirá en el Anexo IV la entrevista realizada a Enrique Ávila, director del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad (CNEC) y, por último, un glosario de terminología tecnológica, y la bibliografía.

*«Estaba caminando por Vancouver, consciente de esa necesidad, y recuerdo que pasé por un salón de juegos de vídeo, una especie de nuevo negocio en ese entonces, y vi a chicos jugando a esos viejos juegos de vídeo con consolas multilaminadas. Los juegos tenían una representación gráfica muy primitiva del espacio y la perspectiva. Algunos ni siquiera tenían perspectiva pero añoraban ya una perspectiva y dimensionalidad. Aún en esta forma tan primitiva, los chicos jugando estaban tan involucrados físicamente, que me pareció que querían estar adentro de los juegos, dentro del espacio nocional de la máquina. El mundo real había desaparecido para ellos—había perdido toda importancia. Estaban en ese espacio nocional y la máquina enfrente de ellos se había convertido en el nuevo mundo feliz.*

*Las únicas computadoras que había visto en esa época eran cosas del tamaño de un establo. Pero un día caminé por una parada de camión y ahí estaba un afiche de Apple. El afiche era una fotografía del brazo de un elegante hombre de negocios con una representación en tamaño real de una verdadera computadora que no era mucho más grande que un laptop actual. Todos van a tener una de estas, pensé, y todos van a querer vivir dentro de ellas. Y de alguna forma supe que el espacio nocional detrás de todas las pantallas de las computadoras sería un solo universo».*

*William Gibson*





## 2. APROXIMACIÓN AL CIBERESPACIO

### 2.1 GLOBALIZACIÓN Y OBSOLESCENCIA DEL CONCEPTO DE FRONTERA

El fenómeno del ciberespacio surge de la mano de la globalización y no puede entenderse el uno sin el otro hasta el punto de que algunos autores consideran que son constitutivos entre sí.

Según Celestino del Arenal, una definición válida del concepto de la globalización es la formulada por Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, para quienes «es un proceso (o una serie de procesos) que engloba una transformación en la organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales, evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad y repercusión, y que genera flujos y redes transcontinentales e interregionales de actividad, interacción y del ejercicio de poder»<sup>2</sup>.

Sin embargo, esta definición, para el catedrático en Relaciones Internacionales, es limitada porque plantea la globalización como un proceso que viene desarrollándose desde lo antiguo y no la comparte ya que considera que integra la dinámica de la mundialización.

Arenal distingue tres dinámicas diferenciadas: globalización, mundialización y creciente interdependencia. La dinámica de la globalización, al contrario de la mundialización y de la creciente interdependencia, es un fenómeno muy reciente y cualitativa y cuantitativamente diferente a cualquier otro existente anteriormente. Algunos autores como Castells señalan el nacimiento de la globalización a partir de los años sesenta y otros, como Susan Strange, a principios de los años ochenta, en directa relación con el campo de la información y la comunicación y con la transformación que experimenta en los años setenta el sistema capitalista mundial.

---

<sup>2</sup> DEL ARENAL, C. *Mundialización, Creciente interdependencia y Globalización en las Relaciones Internacionales*. p. 216 y 217.

De la definición de globalización que hemos mencionado podemos destacar la transformación en la organización espacial de las relaciones, es decir, con la globalización, el espacio y el tiempo se superan y las fronteras territoriales ya no limitan la actividad humana.

El concepto de frontera va unido al concepto de soberanía, que en geopolítica resultan estar sujetos a los complejos cambios del mundo. Podríamos decir que frontera alude a una separación física entre dos espacios delimitando el sistema político, judicial y legislativo de un territorio (terrestre, marítimo y aéreo) donde el Estado soberano desplegará su poder encontrando el límite en la delimitación y alcance de la frontera.

El concepto de frontera no ha de entenderse únicamente como separación de dos espacios por suelo terrestre, sino que, aunque la mayoría de fronteras sean de tipo territorial, también las hay de tipo aéreo, fluvial, lacustre y marítimo (separadas por ríos o mares) como es el caso de la frontera hispano-marroquí separada por el Estrecho de Gibraltar.

Por lo tanto, la frontera representa un espacio donde el Estado extiende sus poderes y debe garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Las tecnologías de la información han transformado el significado actual de frontera, trayendo a colación la cuestión del ciberespacio como nuevo tipo de frontera en el siglo XXI. En los últimos siglos, las grandes transformaciones de la sociedad han estado ligadas a los avances en la energía, el transporte y las telecomunicaciones impactando en la distancia entre las cosas y las personas y variando la idea de cercanía o lejanía, atrayendo y uniendo culturas y estilos de vida gracias a los nuevos medios de transporte, telefonía fija y móvil, radio, televisión e Internet. Gracias a su aparición, el concepto de conectividad ha cambiado y en la última década se ha avanzado hacia una hiperconectividad entre personas y cosas donde la lejanía ya no es un problema para la comunicación y la mitad de la población se encuentra constantemente conectada a través de Internet, mensajería instantánea, redes sociales o telefonía móvil<sup>3</sup>.

Nos encontramos pues, ante un profundo proceso de transformación cultural donde el concepto tradicional de sentimiento de pertenencia a un país, ciudad o región ha cambiado y ahora la comunicación se da con aquellas personas con quienes se mantiene un intercambio de información con independencia de su ubicación en el mundo.

En el último medio siglo, la información relativa a los individuos de una sociedad y su actividad se gestiona por computadores interconectados entre

---

<sup>3</sup> CALERO, A (2015) «*El ciberespacio y el control de las redes*», en Monografías del CESEDEN 147, *La Geopolítica líquida del Siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, p. 191-253.

ellos. La importancia es tal que la interrupción de los computadores que gestionan sistemas financieros mundiales, o la interrupción de los servicios de correo electrónico o la telefonía móvil, supondría un grave problema para la sociedad.

Según Alberto Calero<sup>4</sup>, las tecnologías de la información y la comunicación, comúnmente conocidas por sus siglas «TIC», sirven para la gestión de la información y su envío de un lugar a otro. En la actualidad, han contribuido a la transformación del mundo en el que vivimos y se manifiestan en forma de Internet, teléfonos móviles o servicios en la nube (Clouds, Drive, Dropbox etc., redes sociales como Facebook, y Twitter), por poner algunos ejemplos. Calero considera que los cambios asociados a la complejidad de la nueva era son disruptivos (es decir, cambios que suponen una ruptura o una interrupción) dando lugar a un cambio conceptual en determinados conceptos que requieren renovación. Y ello tiene consecuencias políticas y sociales de gran calibre.

En resumen, en la actualidad el concepto de distancia ha cambiado, lo que antes suponía largas travesías o días de viaje para enviar un mensaje de un lugar a otro, ahora está sujeto a un simple *clic* y en cuestión de segundos el mensaje puede difundirse y llegar al otro lado del mundo. El concepto de frontera ahora queda obsoleto dando lugar a un concepto de distancia o lejanía basado en factores no geográficos y marcando la separación entre colectivos que tienen un distinto grado de comunicación alrededor de todos los medios disponibles a través de la tecnología de la información.

## 2.2 ASPECTOS JURÍDICOS DEL CIBERESPACIO.

### 2.2.1 Concepto de ciberespacio

La primera vez que se utiliza el término ciberespacio (*cyberspace*) es en la novela *Neuromancer* de William Gibson, publicada en 1984, basándose en su percepción de lo que los niños estaban viviendo en la década de los ochenta con la llegada del ocio tecnológico. Los jóvenes, inmersos en un juego digital, parecían, según Gibson, encontrarse en otra dimensión o en otro espacio, distinto al espacio físico en que realmente los seres humanos cohabitamos.

Para comprender a qué nos referimos con ciberespacio debemos buscar una definición que englobe con máxima precisión todos los aspectos del concepto. La Real Academia de la Lengua Española, se limita a definir el ciberespacio como el «ámbito artificial creado por medios informáticos»<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Alberto Calero es el presidente de Maven 7 España.

<sup>5</sup> Definición de ciberespacio según la RAE. En línea: <http://dle.rae.es/?id=98Wdd57>

Según el Diccionario de términos de comunicaciones y redes<sup>6</sup> ciberespacio es «el término que define el espacio virtual de las computadoras y también del mundo creado a su alrededor».

Otra definición es la de Mayid Yar que lo define como «el espacio o ambiente de interacción creado al conectar ordenadores junto con redes de comunicación (the interactional space or environment created by linking computers together into a communication network)»<sup>7</sup>.

Estas definiciones son demasiado simples para el objeto de este estudio por lo que hemos escogido la definición empleada por José María Molina Mateos<sup>8</sup> que nos abre la puerta a desarrollar posteriormente otros aspectos sobre las características y la naturaleza jurídica del ciberespacio. Así pues, podemos definir el ciberespacio como un «conjunto de interconexiones electrónicas dispuestas en la red, que constituye un espacio de relación integrado por componentes de **naturaleza material** de base tecnológica, de **naturaleza inmaterial** sustentada en la información y el conocimiento, a través del lenguaje, y de **naturaleza antropológica**, fundamentada en la sociabilidad del ser humano, que ha devenido en medio y procedimiento para prestar servicios y ha generado un nuevo marco espacio-cultural con **efectos** económicos, políticos, jurídicos, sociales, culturales y de seguridad; que tiene como **límites** la seguridad, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos»<sup>9</sup>.

De esta definición podemos extraer los siguientes rasgos:

- **Naturaleza material de base tecnológica.** El ciberespacio es, en definitiva, un conjunto de maquinaria tecnológica de soporte físico y tangible.
- **Naturaleza inmaterial sustentada en la información y conocimiento a través del lenguaje.** Esta característica está interrelacionada con la naturaleza antropológica del ciberespacio, creación del hombre gracias a su conocimiento y aporte de información.
- **Naturaleza antropológica.** La ciencia y la tecnología que han dado lugar a la existencia de Internet y del ciberespacio, son creación del hombre (ser humano) y su contenido está basado en la característica anterior, es decir, en la información y conocimiento que nosotros desarrollamos. El ser humano es un ser sociable, que necesita vivir y desarrollar su vida

<sup>6</sup> NAVARRO SCHLEGEL, A. (2002), *Diccionario de términos de comunicaciones y redes*, Madrid, Pearson Educación, SA (Cisco Press).

<sup>7</sup> YAR MAYID, (2006), *Cybercrime and Society*, Londres, Sage.

<sup>8</sup> Jose María Molina Mateos es doctor en Derecho, especialista en Criptología y profesor visitante de la UCJC.

<sup>9</sup> MOLINA MATEOS, JM (2015) *Aproximación jurídica al Ciberespacio*, Documento de opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos. En línea: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEO57-2015\\_Aproximacion\\_Juridica\\_Ciberespacio\\_MolinaMateos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO57-2015_Aproximacion_Juridica_Ciberespacio_MolinaMateos.pdf)

en sociedad. El ciberespacio, en definitiva, constituye una forma más de comunicación con alcance global.

- **Nuevo marco espacio-cultural.** La creación del ciberespacio pone de manifiesto la aparición de un marco donde realizar todo tipo de actividades de la vida cotidiana: hacer la compra, reservar un restaurante, realizar transacciones bancarias, tener cuentas en las redes sociales o comunicarte por e-mail. Estas actividades se extienden a casi todos los aspectos de nuestra vida creando un nuevo marco espacio-cultural donde desarrollarnos. Como consecuencia de ello, nuestros datos personales y confidenciales circulan por la red y corren el peligro de ser empleados con fines maliciosos por quienes cuenten con el conocimiento y tecnología necesarios para conseguirlos.
- **Efectos económicos, políticos, jurídicos, sociales, culturales y de seguridad.** Al abarcar casi todos los aspectos de nuestra vida, los efectos se despliegan en todos los ámbitos. La digitalización de la economía, el creciente uso de las Administraciones Públicas de soportes tecnológicos y bases de datos y las nuevas formas de relacionarnos, son algunos ejemplos.
- **Límites.** Pese a que el ciberespacio es un espacio libre de circulación de información y libertad de expresión es necesario que se trate de un espacio que garantice la seguridad, el desarrollo y respeto a los derechos humanos.

Algunos consideran que el concepto «ciberespacio» es un término inventado para ser lo más genérico posible a la hora de explicar distintos conceptos de tecnologías de redes sin entrar en explicaciones técnicas de cómo funcionan las mismas. Consideran que es muy conveniente para discusiones donde no se requiera un alto nivel de tecnicismo sobre nuevas tecnologías relacionadas con internet —la red de redes—, pero causa enorme confusión a la hora de legislar o discutir las realidades técnicas de dichos sistemas.

Los mismos opinan que Internet no es un «espacio» separado físicamente de los territorios soberanos de cada nación como las aguas internacionales y demás *Global Commons*, de los que hablaremos a continuación. Internet, dicen, no es más que la interconexión de millones de redes, y dichas redes y la infraestructura que las conecta no son más que sistemas electrónicos capaces de ejecutar distintas piezas de *software* diseñadas para propósitos específicos. La legislación sobre esos sistemas electrónicos, el *software* que están ejecutando y los protocolos que permiten enviar la información de un sistema a otro depende del territorio físico en que se encuentre cada sistema.

No existe unanimidad en la doctrina respecto a la definición adecuada o completa de ciberespacio y, por extensión, tampoco existe acuerdo absoluto sobre la definición de otros conceptos como ciberseguridad, ciberterrorismo o

ciberguerra. Pero todos estamos de acuerdo en que la seguridad en el ciberespacio es de interés común para la Comunidad Internacional y no únicamente para uno o varios Estados.

Hablaremos en el siguiente capítulo de las amenazas a la seguridad en el ciberespacio. En algunas ocasiones, se trata de amenazas a la seguridad nacional, y concierne por tanto al Estado en que se desarrolle proteger a sus ciudadanos y empresas de posibles ataques y riesgos, pero también existen amenazas que afectan al conjunto de Estados que conforman la Comunidad Internacional, como el terrorismo. En ambos casos, es esencial la cooperación entre países.

### 2.2.2 Naturaleza jurídica de la relación ciberespacial

En este apartado vamos a analizar la naturaleza jurídica de la relación ciberespacial siguiendo a Molina Mateos.

- *Elemento material y formal.* Siguiendo a Castán<sup>10</sup>, la relación jurídica presupone siempre dos elementos: material y formal. Según Molina<sup>11</sup>, la relación jurídica que se da en el ciberespacio, como toda relación jurídica, está constituida por un elemento material y un elemento formal. El elemento material está constituido por la relación social apta para la regulación jurídica. El elemento formal lo constituye la determinación de la ley o consecuencia jurídica, que recae sobre la relación de hecho, y que puede tener un contenido diverso.
- *Sujeto activo y pasivo.* La relación jurídica ciberespacial cuenta con un elemento subjetivo constituido por un sujeto activo o titular del derecho y un sujeto pasivo o sujeto obligado.
- *Elemento objetivo.* El elemento objetivo de esta relación resultará ser el objeto o materia de la relación jurídica sobre el cual convergen el poder del sujeto activo y la obligación del sujeto pasivo, constituido por los actos humanos y por las cosas, tanto materiales como inmateriales.
- *Elemento causal.* El elemento causal lo forman los hechos jurídicos que ponen en contacto a los sujetos de la relación, creando entre ellos vínculos de poder y deber.

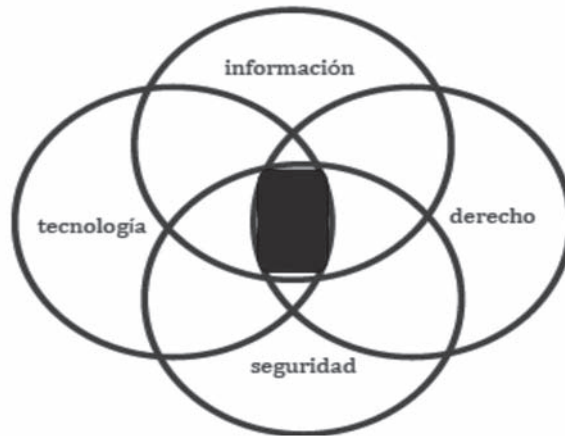
La relación jurídica ciberespacial ordena las conductas de los sujetos que actúan en el ciberespacio en sus conexiones recíprocas y están constituidas por el conjunto de poderes y facultades de unos respecto a otros de forma reticular. Es autónoma del derecho público y privado, compleja, dinámica, unitaria y con objetivo propio<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> CASTAN TOBEÑAS J. *Derecho Civil Español Común y Foral*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1971.

<sup>11</sup> MOLINA MATEOS, JM., Op. cit., p. 5 y 6.

<sup>12</sup> Ibis p.6.

La relación ciberespacial es extremadamente compleja debido entre otras cosas a la gran variedad de sujetos que operan en ella. En el ciberespacio tienen lugar una gran variedad de relaciones de tipos y sujetos diversos donde encontraremos sujetos públicos, privados, civiles, corporaciones, organismos internacionales, Estados, empresas, individuos etc. Este espacio resulta difícilmente gestionable y requiere de una ordenación adecuada para que la información que circule sea protegida de forma segura.



Fuente: MOLINA MATEOS, JM (2015) *Aproximación jurídica al Ciberespacio*, p. 6.

### 2.2.3 El ciberespacio como Global Common o espacios comunes

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, los espacios comunes o *Global Commons* son aquellos espacios que no forman parte de ningún Estado concreto y sobre los que, por tanto, ningún Estado puede ejercer derechos soberanos.<sup>13</sup> Se considera que los *Global Commons* son el mar, el aire, el espacio exterior y junto a ellos, en la actualidad, el ciberespacio.

El Estado es el principal actor de la sociedad internacional en la que actualmente vivimos y extiende su soberanía, tal y como reconocen las normas de derecho internacional público, sobre su espacio aéreo, terrestre y marítimo, pero no puede pretender extender ese poder sobre la plenitud de los mares u océanos y el aire.

El largo proceso codificador del derecho del mar, dio lugar a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, conocida como la Con-

<sup>13</sup> KUTT NEBRERA, A. (2012) , *La importancia de dominar los Global Commons en el Siglo XXI*, Instituto Español de Estudios Estratégicos. En línea: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2015/DIEEEM29-2015\\_Global\\_Commons\\_XXI\\_Alexander\\_Kutt.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM29-2015_Global_Commons_XXI_Alexander_Kutt.pdf).



vención de Montego Bay por el nombre de la ciudad jamaicana donde fue firmada el 10 de diciembre de 1982. La creación de un convenio que regule el mar surge ante la necesidad de establecer unas reglas y límites al poder que cada Estado puede ejercer en este espacio. El derecho del mar clásico, datado en el siglo XVIII se basaba en el principio de libertad de los mares bajo la consideración del mar como *res communis omnium* (cosa común a todos). Fue en el siglo XIX cuando los abusos de la libertad sobre los mares dieron lugar a la necesidad de regularlo.<sup>14</sup>

La doctrina mayoritaria considera que el Estado subyacente al espacio aéreo es el titular exclusivo de la soberanía que se ejerce sobre el mismo. Así se estableció en la Convención de París de 1919 y en la vigente Convención de Chicago de 1944, que reza en su artículo primero: *Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva sobre el espacio aéreo situado sobre su territorio.*

En relación al espacio ultraterrestre, se aprobó en 1963 la Declaración de los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre. Posteriormente, el Tratado de Naciones Unidas sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (resolución 2345 XXII) de la Asamblea General, entró en vigor el 10 de octubre de 1967. Junto al Tratado, el Acuerdo sobre salvamento y la evolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre (resolución 2345 (XXII) de la Asamblea General), aprobado el 19 de diciembre de 1967 y en vigor desde el 3 de diciembre de 1968, y el Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales (resolución 2777 (XXVI) de la Asamblea General) aprobado el 29 de noviembre de 1971 y en vigor desde el 11 de septiembre de 1972.<sup>15</sup>

En la década de los 40 del siglo pasado, la humanidad presenció en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial uno de los momentos de transformación de la sociedad más destacables en la historia. La aparición del arma nuclear fue clave para el desarrollo de los acontecimientos, que habrían sido otros de haberla conseguido Alemania antes que EE.UU.

Desde el periodo de la guerra fría, EE.UU. ejercía un gran control sobre los espacios comunes que le permitió favorecer su crecimiento económico y posicionarse como potencia hegemónica imperante. En la actualidad, la hegemonía estadounidense se discute frente al crecimiento económico de los conoci-

<sup>14</sup> DIEZ DE VELASCO, M (2013), «*Instituciones de Derecho Internacional Público*», Madrid, Tecnos.

<sup>15</sup> Tratados y principios de Naciones Unidas sobre el espacio Ultraterrestre. En línea: <http://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf>.

dos como países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y se debate el paso de un mundo dominado por la supremacía de la potencia norteamericana tras la guerra fría hacia un escenario de bipolaridad, siendo China considerada la potencia cuyo auge económico más amenaza a la hegemonía norteamericana, o hacia un escenario de multipolaridad, con los BRICS.

Algunos analistas, como Alexander Kutt Nebrera, consideran que la regulación de los *Global Commons* es de particular importancia en este escenario de lucha por la hegemonía mundial para evitar mayores tensiones entre potencias, y habla de que si bien estos espacios no son susceptibles del ejercicio de la soberanía estatal, pueden ser usados por cualquier Estado, organización, compañía privada y persona.<sup>16</sup> Sin embargo, no existe en la actualidad una normativa que regule el uso de los espacios comunes, y si además añadimos el hecho de que el ciberespacio es un fenómeno reciente, ha resultado aún más complicado encontrar una regulación específica para el mismo.

Esta explicación nos lleva a cuestionarnos el hecho de que en la actualidad el ciberespacio es muy joven como para regularlo de la misma manera que actualmente se regulan el mar y los demás espacios sujetos a soberanía nacional. Crear costumbre que pueda cristalizar en un Tratado Internacional sólido que abarque todos los aspectos del ciberespacio, resulta hoy muy difícil aunque necesario en un futuro cercano. Al igual que en un principio el mar se consideró un bien sujeto a la libertad de disfrute, no fue hasta que se abusó de esta libertad cuando surgió la necesidad de regularlo. ¿Podría ocurrir lo mismo con el ciberespacio?

En el último capítulo hablaremos sobre la regulación de Internet y los argumentos contrapuestos que defienden su regulación frente a la libertad absoluta en el ciberespacio. Internet es un sueño para sus usuarios y una pesadilla para los prácticos del Derecho, siguiendo las palabras de T. Van Overstraeten. Las legislaciones nacionales, regionales e internacionales avanzan con mucho retraso en relación a las tecnologías y las relaciones que en ellas se desarrollan, por lo que no están preparadas para regular fenómenos novedosos no previstos.

#### 2.2.4 Características del ciberespacio

**Espacio físico y virtual.** «El ciberespacio es invisible, no se encuentra en ningún sitio aunque paradójicamente se encuentra omnipresente en la mayor parte de nuestra vida».<sup>17</sup> En realidad, aunque utilicemos constantemente la palabra, el ciberespacio no existe; se trata de una realidad virtual que constituye un espacio físico sin fronteras al que se puede acceder desde cualquier parte del mundo.

<sup>16</sup> KUTT NEBRERA, A. (2012), *La importancia de dominar los Global Commons en el Siglo XXI*, p.4.

<sup>17</sup> LOPEZ ZAMORA, P. (2007), *El ciberespacio y su ordenación*, Madrid, Grupo Difusión. p.19.

**Espacio artificial y de creación humana.** Esta característica diferencia el ciberespacio de otros espacios con componente material como el agua o el espacio aéreo. En el caso de las aguas internacionales, su componente material es el agua marina y en el caso del espacio exterior, el aire. Sin embargo, el ciberespacio ha sido creado por el ser humano con tecnología empleada por él mismo y su existencia, modificación y consecuencias, dependerán del buen manejo del hombre, asumiendo principios como el de la buena fe.

**Falta de seguridad en la identidad personal**<sup>18</sup>. Esta característica hace referencia a la suplantación de la identidad en la red ya que las relaciones que se desarrollan en Internet carecen de la característica del resto de relaciones que conocemos: la interacción cara a cara. Sin esa interacción es más fácil modificar la identidad de un sujeto, hacerse pasar por alguien o permanecer en el anonimato durante la comisión de un acto, ya sea delictivo o no.

**Dificultad de encontrar responsables.** Esta es una característica esencial del ciberespacio y está muy relacionada con la anterior. La comisión de un acto (delictivo o no) en el ciberespacio es de muy difícil identificación, por lo que resulta muy complicado perseguir las conductas causantes de daños a individuos, empresas, Estados u Organismos Internacionales.

**Derecho fundamental.** El acceso a Internet ha sido declarado como derecho humano altamente protegido por la Organización de Naciones Unidas (ONU), que ha exigido a los países miembros facilitar un servicio accesible y asequible para todos los ciudadanos y considera que es una prioridad que la ciudadanía tenga acceso a Internet. Para la ONU, Internet «no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el acceso a la sociedad en su conjunto», acceso que «debe mantenerse especialmente en momentos políticos clave como elecciones, tiempos de intranquilidad social o aniversarios históricos y políticos».

**Rompe los límites geográficos.** Como ya hemos mencionado al inicio de este trabajo, el concepto de frontera ha quedado obsoleto para dar lugar a un nuevo concepto de distancia o lejanía que rompe los límites geográficos clásicos y nos muestra otra característica esencial del ciberespacio: **la ausencia de fronteras físicas.**

**Lentitud en la respuesta.** Según Enrique Ávila, «el dominio del ciberespacio es un lugar para el que el ser humano no se encuentra bien diseñado. Nuestra mente funciona procesando de forma masivamente paralela pero a 50 Hz y el ciberespacio requiere respuestas de MHz y THz. Esta imposibilidad física

---

<sup>18</sup> LEONI, S. (2012) *Sobreviviendo en el ciberespacio*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. En línea: [www.eumed.net/rev/cccss/19/](http://www.eumed.net/rev/cccss/19/).

de respuesta en los tiempos del ciberespacio induce a una serie de riesgos y disfuncionalidades que se trasladan a todos los ámbitos. Además, habría que añadir la dificultad para la detección temprana de talento y la mala gestión del mismo en un mercado cada vez más competitivo y exigente»<sup>19</sup>.

### 2.2.5 El ciberespacio como patrimonio de la humanidad

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 surge ante la necesidad de identificar los bienes cuyo valor es inestimable y cuya pérdida sería irremplazable. La Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO recoge monumentos y lugares de gran riqueza que pertenecen al conjunto de la humanidad. Se distinguen bienes culturales, naturales y mixtos ubicados en todo el mundo.

Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, siguiendo de nuevo a Molina Mateos, cabe considerar a la humanidad como titular de derechos sobre estos ámbitos; considerar estos ámbitos como patrimonio común de la humanidad demanda una positivización jurídica de la humanidad como sujeto de derecho y precisar el contenido jurídico del patrimonio común, cuyos principios normativos podrían estar basados en la no apropiación y exclusión de la soberanía, uso pacífico, libertad de acceso, exploración e investigación científica o gestión racional de los recursos y de su reparto equitativo.

En la actualidad, el ciberespacio es ocupado por millones de personas cada día con las consecuencias que ello conlleva. El mencionado autor considera que es una cuestión a observar desde la perspectiva (entre otras) de la «especie humana» en tanto en cuanto la existencia, el uso y el abuso de este espacio afectan a la humanidad.

Molina entiende que el Ciberespacio se ha de incorporar junto con los demás ámbitos considerados patrimonio de la humanidad, para ser considerado, con su particularismo, como tal, y a cuyo efecto se elabore un Tratado Internacional que así lo reconozca<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Ver Anexo IV. Entrevista a Enrique Ávila, director del CNEC.

<sup>20</sup> MOLINA MATEOS, JM., Op cit, p. 9 y 10.



## 3. PRINCIPALES AMENAZAS A LA CIBERSEGURIDAD

### 3.1 LA VULNERABILIDAD DEL CIBERESPACIO

La aparición del ciberespacio ha supuesto una revolución en las relaciones entre las personas, empresas y organizaciones, con un entramado de características que hacen de éste un espacio complejo y cuyo paradero es difícil de determinar. Internet, las Tecnologías de la Información y el Conocimiento y la aparición del ciberespacio, son creación del hombre mediante la aplicación de nuestro conocimiento por lo que su evolución futura va de la mano de la evolución del conocimiento y desarrollo humano.

En este espacio operan actores de todo tipo, y si bien hay una gran mayoría para quienes es una herramienta de trabajo, de ocio o una manera de relacionarse, siempre hay quienes la aprovechan con fines maliciosos y en ocasiones, delictivos.

Según afirma Jesús Reguera Sánchez<sup>21</sup>, el ciberespacio se está convirtiendo en un ejemplo claro de comprensión errónea de lo que significa libertad. Algunos consideran que la red de redes es el mayor espacio de libertad y que ésta disminuye conforme aumentan las restricciones por lo que defienden la libertad absoluta de actuación en el ciberespacio. Según Reguera, el ciberespacio es un ejemplo claro de la comprensión errónea del concepto de libertad y opina que debe entenderse el ciberespacio con algunas limitaciones innatas, como la seguridad, porque de no ser así no estaríamos hablando de libertad sino de libertinaje, y estos dos conceptos son contrarios entre sí.

En el siguiente epígrafe veremos que el delito informático se debe a que todos los programas pueden ser vulnerados, por lo que el desarrollo de la era tecnológica debe garantizar la convivencia entre libertad y seguridad.

---

<sup>21</sup> Jesús Reguera Sánchez es analista del GESI (Grupo de Estudios de Seguridad Internacional).

### 3.2 EL DELITO INFORMÁTICO

Antes de pasar a analizar la clasificación de los delitos informáticos, es importante mencionar que, por ejemplo, el Código Penal español no emplea el término «delitos informáticos» como un tipo especial. Desde el punto de vista jurídico positivo, estos ilícitos no existen sino que el *delito informático*<sup>22</sup> implica actividades que los países han encuadrado en figuras típicas tradicionales como robos, hurtos, fraudes, falsificaciones, perjuicios, estafas, sabotajes, etc.

El delito informático se debe a la idea de que todos los programas de informática pueden ser vulnerados; asimismo, todos los sistemas de seguridad basados en *software* son vulnerables. Por esto, las conductas que se pueden desplegar son innumerables, resultando necesaria una delimitación terminológica y conceptual de los delitos informáticos.<sup>23</sup>

Sin embargo, hay que ser precavido a la hora de delimitar qué son delitos informáticos y no se debe entender que una conducta en la que intervenga un elemento informático se trate necesariamente de una conducta delictiva. Además, hay que definir adecuadamente el tipo de delito informático que se ha cometido ya que las consecuencias jurídicas de uno u otro pueden ser muy distintas. Por ejemplo, no es lo mismo cometer un delito contra el patrimonio que uno contra la intimidad.

Algunos autores, como Davara Rodríguez, consideran que no es adecuado hablar de delito informático ya que estos delitos no existen. De esta manera, podríamos considerar que el delito informático no constituye una categoría autónoma, sino una categoría criminológica que contiene unas conductas delictivas relacionadas con los sistemas informáticos<sup>24</sup>.

Luis Azaola Calderón opina que se trata de acciones dolosas cometidas directa o indirectamente, sobre o a través de medios o sistemas informáticos, y que podemos encontrar supuestos delictivos que recaen sobre objetos pertenecientes al mundo de la informática (alteración, destrucción, sustracción de programas, material o datos almacenados), así como delitos variados como delitos contra la intimidad, contra el patrimonio, contra la seguridad nacional, etc., en los que la informática representa el instrumento o medio de comisión o de ejecución del hecho punible<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Término que emplearemos a lo largo del trabajo pese a no estar tipificado como tal en las legislaciones penales nacionales para no dar lugar a mayor confusión.

<sup>23</sup> AZAOLA CALDERON, L. (2010), *Delitos informáticos y Derecho Penal*, Colección: *Investigación y ciencias penales*, México DF, Ubijus p. 13.

<sup>24</sup> Ibis p.15.

<sup>25</sup> Ibis p 18 y 18.

Según Francisco J. Ureña Centeno, un delito informático o ciberdelincuencia es toda aquella acción ilegal que se da por vías informáticas o que tiene como objetivo destruir y dañar ordenadores, medios electrónicos y redes de Internet. Muchos de estos delitos, al no estar tipificados en la ley, se definen como abusos informáticos<sup>26</sup>.

El criminal persigue principalmente beneficios económicos y el dominio de internet con fines inmorales y sin previo consentimiento del usuario-víctima, apropiándose de datos que son propiedad de personas, empresas o gobiernos. El delito informático se caracteriza por tratarse de un delito fácil de ejecutar y que se realiza en un lugar concreto desplegando efectos en un lugar cercano o remoto. Recordemos que una de las características del ciberespacio es la dificultad de encontrar la identidad del delincuente y su localización.

### Sujetos del delito informático

En el caso de tratarse de un delito informático, el sujeto activo es la persona que realiza una conducta delictiva utilizando un sistema informático como herramienta. No toda conducta de intrusión en un sistema es un delito informático, por eso, es importante diferenciar entre quienes tienen un gran interés por ampliar sus conocimientos tecnológicos (como ocurre con algunos *hackers*) y quienes aplican sus conocimientos para dañar sistemas.

El término *hacker* procede del inglés y se refiere a aquellas personas que se dedican a violar programas y sistemas supuestamente impenetrables. El *hacker*, es aquel al que simplemente le gusta husmear y llegar a comprender el funcionamiento de los sistemas informáticos, incluso llegar a conocerlos mejor que las propias personas que los crearon, de manera que para ellos es un reto intelectual y generalmente, su intención no es producir daños, sino simplemente descifrar o conocer los sistemas informáticos.

Por otro lado, llamamos *cracker* al que, empleando sus conocimientos, tiene la intención de producir daños en sistemas o redes. También es conocido el término *phreaking*, que constituye una modalidad de *hacking* relacionada con el engaño a sistemas de telefonía, generalmente para que estas llamadas resulten gratuitas.

El sujeto pasivo es aquél sobre el que recae la acción del sujeto activo y que podrá ser tanto una persona física, como una empresa, sectores de la industria u organismos gubernamentales.

---

<sup>26</sup> UREÑA CENTENO F.J, (2015), «*Ciberataques, la mayor amenaza actual*», Instituto Español de Estudios Estratégicos. p.2. En línea: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO09-2015\\_AmenazaCiberataques\\_Fco.Uruena.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO09-2015_AmenazaCiberataques_Fco.Uruena.pdf).



### 3.3 PRINCIPALES AMENAZAS A LA CIBERSEGURIDAD

#### 3.3.1 Concepto de ciberseguridad

Como hemos mencionado cuando hablábamos del concepto de ciberespacio no es sencillo encontrar definiciones *ciber* que sean generalmente aceptadas por los expertos, por lo que la misma discusión doctrinal se plantea con respecto al término «ciberseguridad».

Una definición que en mi opinión es muy completa es la elaborada por la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones). La UIT es el organismo especializado de la ONU para las tecnologías de la información y la comunicación, y adoptó una definición de ciberseguridad en la Recomendación UIT-T X 1205<sup>27</sup>, posteriormente aprobada con la Resolución 181<sup>28</sup>, que dice:

La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno.

Los activos de la organización y los usuarios son los dispositivos informáticos conectados, los usuarios y los servicios/aplicaciones, los sistemas de comunicaciones, las comunicaciones multimedia, y la totalidad de la información transmitida y/o almacenada en el ciberentorno.

La ciberseguridad garantiza que se alcancen y mantengan las propiedades de seguridad de los activos de la organización y los usuarios contra los riesgos de seguridad correspondientes en el ciberentorno.

Las propiedades de seguridad incluyen una o más de las siguientes: disponibilidad, integridad, que puede incluir la autenticidad y el no repudio, confidencialidad.

#### 3.3.2 Ataques informáticos

La mayoría de los ataques informáticos provienen del uso del *phishing*, troyanos y *malware*, aunque también de otros virus informáticos o del envío masivo de correo no deseado, la suplantación de remitentes de mensajes mediante *Spoofing*, el envío de archivos espías o *Keyloggers*, el uso de archivos BOT del IRC (Internet Relay) o el uso de *rootkits*.

**Phishing**<sup>29</sup>: es una modalidad de estafa con el objetivo de intentar obtener, de un usuario, sus datos, claves, cuentas bancarias, número de tarjetas de crédito, identidades, etc. En resumen, todos los posibles datos para ser

<sup>27</sup> UIT. Resolución UIT – T X 1205. Abril 2008. En línea <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I/es>

<sup>28</sup> UIT. Resolución 181. Noviembre de 2010.

<sup>29</sup> LUQUE GUERRERO, JM (2005) *¿Qué es el Phishing?* Comisión de Seguridad en la red. En línea: <http://seguridad.internautas.org/html/451.htm>.

usados de forma fraudulenta. Consiste en engañar al estafado suplantando la imagen de una empresa o entidad pública, haciendo creer a la posible víctima que realmente la solicitud de tales datos procede del sitio oficial cuando en realidad, no.

El *phishing* puede producirse de varias formas, desde un simple mensaje a su teléfono móvil, una llamada telefónica, una web que simula una entidad, una ventana emergente y la más usada y conocida, la recepción de un correo electrónico.

Algunos de los formatos más conocidos son los siguientes:

- SMS (mensaje corto): se recibe un mensaje donde solicitan los datos personales del usuario que está siendo atacado.
- Llamada telefónica: se recibe una llamada telefónica en la que el emisor suplanta a una entidad privada o pública para que la víctima le facilite datos privados. Un ejemplo de esto es el caso de las llamadas simulando ser trabajadores de la Agencia Tributaria pidiendo datos, como la cuenta corriente, que luego utilizan para hacer cargos monetarios.
- Página web o ventana emergente: se simula suplantando visualmente la imagen de una entidad oficial, empresas etc., que parecen ser oficiales. El objetivo principal es que el usuario facilite sus datos privados. La más empleada es la imitación de páginas web de bancos, siendo éstas de gran parecido al sitio oficial, pero no idéntico. También existen sitios web falsos con señuelos llamativos, en los que se ofrecen ofertas irreales y donde el usuario, víctima de tal engaño, facilita todos sus datos. Un ejemplo de esto fue el descubierto por la Asociación de Internautas y denunciado a las fuerzas del Estado por el cual se creó una web-trampa de recargas de móviles para robar datos bancarios.
- El correo electrónico: es el más usado y el más conocido por los internautas. El procedimiento es el envío de un correo electrónico donde simulan ser la entidad u organismo a los que quieren suplantar para obtener datos de usuarios novel. Los datos solicitados suelen justificarse, supuestamente, por motivos de seguridad, mantenimiento de la entidad, mejora de sus servicios, encuestas, confirmación de la identidad o cualquier excusa para que los usuarios faciliten cualquiera de estos datos. El correo puede contener formularios, enlaces falsos, textos originales, imágenes oficiales, etc., con el fin de parecer visualmente idéntico al formato del sitio web original. También aprovechan vulnerabilidades de navegadores y gestores de correos, todo con el único objetivo de que el usuario introduzca su información personal y sin saberlo la envíe directamente al estafador, para que luego éste pueda utilizarla de forma fraudulenta: robo de su dinero, realizar compras, etc.

**Troyanos Informáticos o Caballos de Troya (Trojan en inglés)**<sup>30</sup>: Su nombre viene de la historia del caballo de Troya en la obra de Homero. Se trata de una clase de virus que se caracteriza por engañar a los usuarios disfrazándose de programas o archivos legítimos o benignos como fotos, archivos de música, archivos de correo, etc.

Su objetivo principal es crear una puerta trasera que dé acceso a una administración remota del atacante no autorizado, con el objeto de robar información confidencial y personal.

Los troyanos están diseñados para que un atacante acceda a un sistema de forma remota y realice diferentes acciones «sin pedir permiso». Las acciones que el atacante puede realizar dependen de los privilegios del usuario que está siendo atacado y de las características del troyano.

Están compuestos por dos archivos: un cliente que es el que envía las órdenes y un servidor que recibe las órdenes del cliente, las ejecuta y devuelve resultados. Un troyano puede estar ejecutándose en un ordenador durante meses sin que el usuario reciba nada por lo que es muy difícil detectarlos y eliminarlos de forma manual.

Algunos ejemplos de troyanos son: Netbus, Back Orifice 2000, SubSeven, Cybersensor, Deep Throat v2, Dolly Trojan, Girlfriend, nCommand v1.0, NetSpher, etc.

**Malware (Malicious software) o software malicioso**<sup>31</sup>. Se trata de un programa de ordenador que una vez ejecutado puede dar control parcial o total de su equipo a los criminales y así pueden acceder fácilmente a cualquier información sensible, dañar o robar datos.

**Envío masivo de correo no deseado o Spam**. Se llama correo no deseado o *Spam* a aquellos mensajes no solicitados o cuyo remitente es desconocido. Generalmente incluyen publicidad y se envían de forma masiva para perjudicar el sistema receptor.

**La suplantación de remitentes de mensajes mediante Spoofing**. Se trata de una técnica de suplantación de identidad por la cual el atacante simula la identidad de otra máquina de la red para conseguir acceso a recursos de un tercer sistema.

**Envío o instalación de archivos espías o Keyloggers**. Es un programa que registra y graba la pulsación de teclas y, algunos, también los clics del ratón. La información recolectada se utiliza luego por la persona que ha instalado el programa. Actualmente existen dispositivos de *hardware* o *software* que realizan estas tareas<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> <http://seguridadpc.net/troyanos.htm>

<sup>31</sup> <http://portaley.com/2015/04/que-es-y-como-combatir-el-ciberdelito/#>

<sup>32</sup> UREÑA CENTENO FJ., Op. cit., p.4.

**El uso de *rootkits*.** Es un conjunto de herramientas que consiguen ocultar un acceso ilícito a un sistema informático. Sirven para esconder los procesos y archivos que permiten al intruso mantener el acceso al sistema, a menudo con fines maliciosos. Están diseñados para pasar desapercibidos por lo que no pueden ser detectados. Si un usuario intenta analizar el sistema para ver qué procesos están ejecutándose, el *rootkit* mostrará información falsa, mostrando todos los procesos excepto él mismo y lo que está ocultando.<sup>33</sup>

### 3.3.3 Clasificación de las conductas

Entre los delitos informáticos podemos encontrar delitos relacionados con estafas, acoso<sup>34</sup>, amenazas, difamaciones, injurias, calumnias, robo, chantaje, falsificación o malversación de caudales públicos, que utilizan ordenadores y redes como medio para realizarlos. También se cometen delitos relacionados con la pornografía infantil, el fraude y la piratería de *software*, juegos, música o películas.

A lo largo de la historia de la informática algunos autores han intentado clasificar estas conductas delictivas para poder identificar mejor los rasgos diferenciadores de cada una de ellas<sup>35</sup>.

Según Azaola una clasificación común podría ser la siguiente<sup>36</sup>:

1. Manipulaciones del ordenador: *input*, *output* o de programas)
2. Espionaje informático
3. Robo del *software* (piratería)
4. Sabotaje informático
5. Acceso no autorizado a sistemas de procesamiento de datos
6. Delitos económicos en general

Según la Brigada de Investigación Tecnológica de la Policía Nacional Española se podrían clasificar los delitos informáticos de la siguiente manera<sup>37</sup>:

- Ataques que se producen contra el derecho a la intimidad
- Infracciones a la Propiedad Intelectual (derechos de autor)
- Falsedades
- Sabotajes informáticos

<sup>33</sup> Ibis p.5.

<sup>34</sup> Por ejemplo, el *Ciber Stalking* es una forma de acoso en línea en el que la presa o el objetivo es torturado por una serie de mensajes en línea o mensajes de correo electrónico.

<sup>35</sup> Ver Anexo I Delitos cometidos en internet.

<sup>36</sup> AZAOLA CALDERON, L., Op cit, p.26.

<sup>37</sup> [http://www.policia.es/org\\_central/judicial/uddef/bit\\_actuaciones.html](http://www.policia.es/org_central/judicial/uddef/bit_actuaciones.html)

- Fraudes informáticos
- Amenazas
- Calumnias e injurias
- Pornografía infantil

Según el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia<sup>38</sup> los delitos informáticos se pueden clasificar en cuatro grupos<sup>39</sup>:

- *Delitos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos*
  - Acceso ilícito a sistemas informáticos
  - Interceptación ilícita de datos informáticos
  - Interferencia en el funcionamiento de un sistema informático
  - Abuso de dispositivos que faciliten la comisión de delitos.

— *Delitos informáticos*

- Falsificación informática mediante la introducción, borrado o suspensión de datos informáticos.
- Fraude informático mediante la introducción, alteración o borrado de datos informáticos, o la interferencia en sistemas informáticos.

— *Delitos relacionados con el contenido*

- Producción, oferta, difusión o adquisición de contenidos de pornografía infantil por medio de un sistema informático, o posesión de dichos contenidos en un sistema informático o medio de almacenamiento de datos.

— *Delitos relacionados con la propiedad intelectual y derechos afines.*

Por otro lado, la ONU reconoce los siguientes tipos de delito:

- Fraudes cometidos mediante manipulación de ordenadores
- Manipulación de los datos de entrada
- Daños o modificaciones de programas o datos computarizados

Las diferentes clasificaciones mencionadas muestran, en definitiva, tal y como dice Azaola, las mismas modalidades delictivas. Existen diferentes criterios para clasificar estos delitos y todos ellos son válidos, por lo que en el

---

<sup>38</sup> Convenio sobre ciberdelincuencia firmado en Budapest (Hungria) en 2001. Ver último capítulo.

<sup>39</sup> Clasificación extraída de página web de Recovery Labs. En línea: [http://www.delitosinformaticos.info/delitos\\_informaticos/tipos\\_delitos.html](http://www.delitosinformaticos.info/delitos_informaticos/tipos_delitos.html).

siguiente apartado explicaremos en qué consisten algunas de estas modalidades, siguiendo al citado autor, sin centrarnos en una clasificación concreta de las mismas.

### 3.3.4 Modalidades

- Intrusismo informático o *hacking* informático

El *hacking* es, según algunos, una forma de delincuencia por la que se accede a información personal o confidencial almacenada en la base de datos de sistemas pertenecientes a cualquier persona y organización desde una ubicación remota. El dueño real puede no ser consciente de que su información confidencial está siendo accesible a otra persona. Para ello, los delincuentes utilizan *software* especial<sup>40</sup>.

Algunos autores consideran que el *hacking* es un tipo de delincuencia. Otros opinan que los *hackers* se mueven por fines de autorrealización y conocimiento, pero nunca provocan daños intencionados en las máquinas, y comparten su formación de manera gratuita y desinteresada. El término *hacker* ha quedado limitado a quienes realizan actividades de *hacking* o intrusismo informático, esto es, de acceso no autorizado a un aparato, sistema o red informática<sup>41</sup>.

El término *hacker*, según Orts Berenguer y Roig Torres, se utiliza para designar a aquellas personas expertas en informática que entran en otras máquinas por razones exclusivamente educativas o de diversión mientras que los intrusos con intenciones criminales o vandálicas tendrían reservado el término *cracker*<sup>42/43</sup>.

Hay una gran parte de la doctrina que considera que en el intrusismo informático no existe ánimo de lucro ni perjuicio patrimonial efectivo en el sujeto pasivo, por lo que no debe haber previsión penal para él. Generalmente, el sujeto pasivo es titular del sistema, equipo, o red que fue objeto de acceso ilegal y por lo tanto no queda claro cuál es el bien patrimonial o económico que se debe proteger.

En la doctrina española, Morón Lerma señala que la primera duda que surge en las conductas de intrusismo informático es la ubicación sistemática de este delito de peligro de la seguridad de sistemas informáticos y considera que no es conveniente forzar su encaje en un título dedicado a los delitos contra el patri-

<sup>40</sup> ALFOCEA J (2015) *Cómo prevenir el cibercrimen*. Revista online de delitos informáticos. En línea: <http://www.delitosinformaticos.com/04/2015/delitos/prevenir-cibercrimen>

<sup>41</sup> AZAOLA CALDERON, L., Op.cit., p.30 y 31,

<sup>42</sup> ORTS BERENGER, E y ROIG TORRES, M (2001) *Delitos informáticos y delitos comunes cometidos a través de la informática*, Valencia, Tirant lo Blanc. p 177-178

<sup>43</sup> Ver epígrafe3.1 «El delito informático: sujetos del delito informático».

monio y contra el orden socioeconómico. Por otro lado, Azarloo Calderón considera que la mera conducta de intrusismo informático debería ser considerada como un delito contra la intimidad y no como un delito de carácter patrimonial o económico y, por el contrario, debe considerarse como un delito económico cuando derive en otras conductas más graves en el ámbito de la informática que sí que puedan cuantificarse en dinero.

En conclusión, es importante diferenciar el delito que efectivamente se está cometiendo a consecuencia de esa intromisión, ya que su clasificación como un delito patrimonial o un delito contra la intimidad, conlleva diferentes consecuencias jurídicas. La definición del tipo delictivo en este tipo de conducta es sólo un ejemplo de la importancia de especificar el límite y el alcance de unos y otros delitos en Internet para que pueda ser un espacio en el que también se garantice el cumplimiento de la ley acorde al delito que efectivamente se está cometiendo.

- **Espionaje informático**

El espionaje informático constituye una actividad muy peligrosa, debido a que los sistemas informáticos almacenan gran cantidad de datos de gran relevancia para personas, empresas, industrias y gobiernos. En la actualidad, los secretos empresariales y el know – how de las empresas e industrias, almacenados en sus sistemas informáticos, se han convertido en activos muy valiosos para ellas. El espionaje informático surge cuando se dan conductas dirigidas a adquirir esa información de forma ilícita y no consentida. Principalmente, este tipo de conductas recaen sobre programas informáticos, datos relevantes (de investigaciones, de seguridad o de defensa), datos relativos a la contabilidad o fabricación de empresas, bases de datos de clientes etc<sup>44</sup>.

El espionaje informático, en opinión de Azaola, no se limita al ámbito empresarial, industrial o comercial, como dice la mayoría de la doctrina, sino que pueden existir datos o información que no estén exclusivamente relacionados con estos ámbitos. El espionaje gubernamental, como el caso de las escuchas por parte de EE.UU. a gobernantes de algunos países de la Unión Europea y de la Comisión es un ejemplo de ello.

- **Sabotaje informático**

El sabotaje informático consiste en borrar, suprimir o modificar sin autorización funciones o datos con la finalidad de obstaculizar el funcionamiento normal del sistema.

---

<sup>44</sup> AZAOLA CALDERON, L. Op. cit., p.67.

La técnica más conocida es la que conocemos por el nombre de virus informático<sup>45</sup>.

Este tipo de delincuencia es muy común y ha ocasionado en los últimos años enormes daños a equipos y sistemas de personas y empresas, por lo que es muy importante una buena regulación que sancione este tipo de conductas.

- Piratería informática

La piratería informática tradicionalmente se ha entendido como la copia y/o uso no autorizado de programas informáticos, también conocida como «hurto o robo de *software*». Sin embargo, la piratería no puede limitarse a los programas informáticos o *software* porque, por el contrario, en ocasiones afecta en mayor medida a lo que se conoce como propiedad intelectual (datos, películas, canciones, etc.)<sup>46</sup>.

Nos encontramos ante un delito contra la propiedad intelectual cuando alguien publica artículos, películas, música o contenidos en general que son propiedad de otras personas y sin su consentimiento expreso o cuando se descargan esos contenidos.

- Fraude informático

Según Azaola, el fraude informático consiste en cualquier conducta y/o manipulación realizada a través o por medio de un sistema informático, con el objetivo de obtener un beneficio ilegítimo, ocasionando un perjuicio a una o varias personas.

En palabras de Carolina Sanchís Crespo la «ingeniería social» es un elemento clave del *modus operandi* de muchos cibercriminales que buscan persuadir a los usuarios para que voluntariamente cedan sus datos personales a través de sitios web falsos diseñados para replicar servicios en línea legales y engañar a los usuarios<sup>47</sup>. Según la autora la prevención de este tipo de fraudes es más una cuestión de crear conciencia entre los usuarios de Internet, puesto que el empleo de soluciones técnicas para combatir la proliferación de este tipo de fraudes resulta inviable con la tecnología y la regulación actual.

### 3.4 CIBERTERRORISMO

El concepto de ciberterrorismo ha sido empleado por informes oficiales gubernamentales, medios de comunicación y trabajos académicos. Sin embargo,

<sup>45</sup> AZAOLA CALDERON, L. (2010), *Delitos informáticos y Derecho Penal*, Colección: *Investigación y ciencias penales*, México DF, Ubijus p.69.

<sup>46</sup> *Ibis* p.68 y 69.

<sup>47</sup> SANCHÍS CRESPO, C (2013), *Fraude Electrónico: Panorámica actual y medios jurídicos para combatirlo*, Navarra, Civitas Ediciones, p 34 y 35.



se trata de un concepto en el que no se está del todo de acuerdo sobre cuál sería una definición correcta. A continuación, vamos a analizar unas definiciones de ciberterrorismo que han dado algunos expertos y extraeremos las conclusiones pertinentes.

El terrorismo cibernético se puede definir como «el uso intencionado de acciones amenazantes y perturbadoras contra ordenadores, redes e Internet»<sup>48</sup>. Siguiendo esta definición de ciberterrorismo, se diferenciaría entonces únicamente del terrorismo tradicional en el uso de la tecnología para causar daño a personas o infraestructuras<sup>49</sup>.

Otra definición de ciberterrorismo es la dada por el Technolytics Institute: «El uso premeditado de actividades peligrosas, o la amenaza, contra ordenadores o redes, con la intención de causar daño o fomentar objetivos sociales, ideológicos, religiosos o políticos»<sup>50</sup>.

Según la definición oficial del FBI «el ciberterrorismo es el ataque premeditado y políticamente motivado contra información, sistemas computacionales, programas de computadoras y datos que puedan resultar en violencia contra objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos»<sup>51</sup>.

Según Ureña, «el ciberterrorismo, también denominado terrorismo electrónico, podemos definirlo como la forma de terrorismo que utiliza la tecnología para intimidar, coaccionar o para causar daños a grupos sociales, con objeto de lograr una serie de fines políticos o religiosos»<sup>52</sup>.

Para concluir con la cuestión de la definición de terrorismo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. De la etimología de la palabra ciberterrorismo observamos que concurren dos elementos: terrorismo y ciberespacio; por lo que para hablar de ciberterrorismo y no caer en el error de tratar otro hecho ilícito han de darse ambos elementos.
2. Fines políticos o religiosos. Al incluir el elemento de terrorismo, es importante tener en cuenta que abarcará una intencionalidad basada ideología política o creencia religiosa.

<sup>48</sup> Definición original: cybeterorism is the intentional use of threatening and disruptive action against computers, network and the Internet.

<sup>49</sup> MATUSITZ JONATHAN (2005) *Cyberterrorism: How Can American Foreign Policy Be Strengthened in the Information Age?* American Foreign Policy Interests, 27:p137-147. <http://mustafaharb.weebly.com/uploads/2/1/6/5/21653896/cyberterrorism.pdf>

<sup>50</sup> Cyber operations and Cyber-terrorism, Handbook Number 1.02” <http://oai.dtic.mil/oai/oai/?&verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA439217>

<sup>51</sup> POLLIT M. Mark, «Ciberterrorismo; Fact or Fancy» FBI Laboratory <https://es.scribd.com/document/21173253/Mark-M-Pollitt-Cyber-Terrorism-Fact-or-Fancy>

<sup>52</sup> UREÑA CENTENO FJ., Op. cit., p.3.

3. Para poder calificar un ataque como ciberterrorismo debe resultar en violencia contra personas o contra la propiedad o al menos causar el daño suficiente como para generar miedo. Como ejemplo de ataques serían los que provocan muertos o heridos, explosiones, colisiones de aviones, contaminación de agua o pérdidas económicas, así como los ataques lanzados contra las infraestructuras críticas de un país, dependiendo de su impacto<sup>53</sup>.

En los últimos años el caso más destacado es el del ciberyihadismo. Con la aparición del mal llamado Estado Islámico, se ha puesto de manifiesto el empleo de la tecnología por parte de organizaciones terroristas. Los terroristas yihadistas han hecho uso de internet con fines de adoctrinamiento, de comunicación y de financiación.

Un ejemplo de ataque ciberyihadista fue el que realizó el ISIS a la televisión francesa TV5 Monde y por el cual se bloqueó la televisión, la página web y las cuentas en redes sociales de la cadena de televisión francesa.

Los activistas tecnológicos, conocidos como Anonymus, amenazaron al ISIS con realizar ataques cibernéticos en su contra tras los atentados de Bruselas de marzo de este año. En un vídeo publicado en Youtube, Anonymus ha afirmado que van a contraatacar y defender los derechos de la libertad y la tolerancia, así como que han silenciado miles de cuentas de Twitter directamente relacionadas con el Estado Islámico, y que no van a descansar mientras los terroristas continúen sus acciones<sup>54</sup>.

### 3.5 CIBERGUERRA

La ciberguerra o guerra informática es aquel conflicto bélico que utiliza como campo de operaciones, en vez de campos de batalla convencionales, el ciberespacio y las tecnologías de la información y, como armas, las aplicaciones, comandos y herramientas diversas que proporcionan la informática y las telecomunicaciones. Los objetivos más comunes son la inhabilitación de los sistemas informáticos del enemigo o la obtención de información<sup>55</sup>.

Un ejemplo de ello son los acontecimientos ocurridos en el año 2007 en Estonia, donde los sistemas informáticos del país se vinieron abajo (bancos, líneas aéreas, medios de transporte y millones de ordenadores de todo el mundo controlados por los agresores).

El origen del caso de Estonia fue el sentimiento de ofensa de los habitantes rusos que vivían allí por la retirada de un monumento a los soldados soviéticos

<sup>53</sup> UREÑA CENTENO FJ., Op. cit., p. 3.

<sup>54</sup> Noticia de prensa 24 marzo 2016 en el periódico La vanguardia. En línea: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160324/40653296711/anonymus-isis-ataques-ciberneticos-atentados-bruselas.html>

<sup>55</sup> Definición de: UREÑA CENTENO, Op. cit., p.3.

caídos durante la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, nunca se ha probado de dónde provino el ataque, por una de las características esenciales de la que hemos hablado y queremos destacar una vez más: la dificultad de encontrar territorialmente al autor de los hechos. Por lo que nunca se pudo atribuir a una actividad controlada por un gobierno o a un actor individual.

Estos hechos llevaron a algunos especialistas a encontrar ciertos paralelismos entre la ciberguerra que se estaba produciendo y la Guerra Fría, ya que los escenarios eran los mismos pese a que los métodos hubieran cambiado. Sin embargo, la ciberguerra es algo más complejo donde no existen fronteras y aparece el concepto de disuasión.

Estos ciberataques marcaron un antes y un después en lo relativo a la ciberguerra. La OTAN estableció en Tallin el Centro de Excelencia para la Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN (CCD COE). Ante la falta de legislación aplicable a las nuevas guerras, una de las primeras iniciativas del centro fue la convocatoria de un Grupo Internacional de Expertos (GIE) en defensa, ciberseguridad y derecho internacional para que trabajaran en lo que pudiera ser el equivalente de la Convención de Ginebra sobre el Derecho Internacional Humanitario, a conflictos en el ciberespacio. El resultado fue el Manual de Tallin, que fue dirigido por el Profesor Michael Schmitt de la US Naval War y que se presentó en Londres el 15 de marzo de 2013<sup>56</sup>.

El Manual de Tallin tiene la vocación de servir a juristas para entender los conflictos en el ciberespacio y su reglamentación tal como existe en otros espacios (mar, tierra y aire). Se divide en dos partes: la primera, denominada *La Seguridad del ciberespacio en el Derecho Internacional*, y la segunda, *El Derecho Internacional de los conflictos cibernéticos*.

Si bien coincide en parte con algunos convenios y reglas ya existentes, el Manual se caracteriza por interpretar las normas existentes en ciberataques partiendo de que la única diferencia entre esta guerra y la tradicional, es el medio que se emplea, pero sigue siendo guerra.

En el contexto de la ciberguerra, una de las herramientas más sofisticadas y poderosas de ciberguerra que se ha creado hasta ahora es el virus Stuxnet, que rastrea millones de ordenadores y conoce perfectamente lo que está buscando; está diseñado para identificar cuándo actuar y cuándo permanecer sin hacer nada.

Stuxnet se infiltró en los sistemas nucleares iraníes en el año 2010 y provocó la parálisis del arma nuclear iraní. Se ha especulado mucho sobre quién lo diseñó y quién lo distribuyó. El ataque de Stuxnet se inicia cuando un dispositi-

---

<sup>56</sup> REGUERA SANCHEZ, J., Op. cit., p.13

vo de USB infectado es físicamente ingresado en el objetivo, por lo que alguien tuvo que ponerlo en el sistema. Siempre se ha sospechado de Israel pero Richard Clarke, experto en ciberguerra, apunta a EE.UU.

La ciberguerra plantea un problema jurídico porque no hay manera de atribuir un acto de agresión, y es difícil asignar un *casus belli*. En la actualidad la ciberguerra es una gran amenaza para la seguridad internacional.



## **4. MARCO JURÍDICO SOBRE CIBERSEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **4.1 LA REGULACIÓN DEL CIBERESPACIO**

Partimos del hecho de que existe una necesidad de regular la relación ciberespacial, crear un cuerpo normativo sólido que garantice los derechos de los ciudadanos y la seguridad del conjunto de la Nación. En un mundo globalizado y digitalizado, resulta lógico que exista una creciente coordinación y cooperación entre países aliados con intereses comunes con este fin.

La ciberseguridad abarca los sistemas de la información, que están recogidos en ISO 27001, y los sistemas de operaciones que no están recogidos de forma regular en ninguna norma. La labor de los consultores legales es tratar de adoptar controles propios de ISO a los sistemas de operaciones.

La Unión Europea es la consecuencia de un proceso de integración de países y de políticas. A lo largo de las últimas décadas los EEMM han ido incorporando nuevas políticas dando lugar a una Unión Europea sólida con políticas comunes en materias diversas como agricultura, pesca, economía, comercio política fiscal, política exterior o políticas de seguridad y defensa. En relación al tema del que es objeto este trabajo, vamos a analizar la normativa que se ha creado en el seno de la UE desde que la ciberseguridad está en la agenda política.

En primer lugar, vamos a comenzar este capítulo hablando sobre la existencia de un vacío legal en el ciberespacio. En relación a esta materia no existen Tratados Internacionales sólidos que abarquen la totalidad de los aspectos del ciberespacio y, siguiendo a Roberto Gil Navalón, siguen existiendo algunas cuestiones relativas al ciberespacio que precisan de definición legal y por tanto confirman que existe en esta materia un vacío de normativa aplicable a la red.

Como hemos comentado en el primer capítulo de este trabajo, las legislaciones en los distintos niveles (nacional, regional e internacional) avanzan con

retraso respecto a las nuevas tecnologías y sus relaciones, y no están preparadas para regular fenómenos novedosos no previstos. Ello hace difíciles las respuestas legales a numerosos litigios que puedan suscitar las operaciones en internet. Esta es la causa por la que se tacha a la red de pesadilla jurídica<sup>57</sup>.

Algunas de las cuestiones que para Gil requieren definición legal son<sup>58</sup>:

- Establecer hasta qué nivel el uso del ciberespacio es un derecho y cómo debe ser protegido.
- Determinar hasta dónde el Estado puede intervenir en nuestras acciones en el ciberespacio.
- Coordinar las acciones legales que, a consecuencia de actos en el ciberespacio, afecten a varias jurisdicciones.
- Congeniar en el ciberespacio el derecho a la intimidad con la necesaria identificación de los delincuentes y la obtención de la evidencia del delito.
- Determinar qué nuevos delitos pueden existir que sean exclusivos de acciones en el ciberespacio.
- Acordar las limitaciones al posible uso del ciberespacio en conflictos bélicos.

Si bien es de común acuerdo que existe un vacío legal en ciertos aspectos relativos al ciberespacio y que urge la necesidad de regularlos, no existe sin embargo consenso sobre cómo hacerlo. Algunas teorías consideran que los Estados no deberían participar en la regulación ya que, según dicen, el ciberespacio es libre y autorregulable. Por otro lado, otras consideran que el ciberespacio es regulable y creen necesario que esa regulación se haga a través del Derecho.

Reguera considera que existe una necesidad real de regular el ciberespacio y en este sentido, la siguiente cuestión que deberíamos plantearnos es si esta regulación se haría a través de la autorregulación o de la heterorregulación.

La autorregulación del ciberespacio hace referencia a la regulación desde el interior de la red, es decir, por los usuarios de la misma, basándose en la confianza mutua y la responsabilidad compartida de estos.

La heterorregulación, por el contrario, hace referencia a una regulación desde fuera de los usuarios, ya sea por el legislador nacional, acuerdos internacionales o acuerdos entre Estados y Organismos internacionales, basándose en la protección de los derechos de sus ciudadanos en cualquier dimensión en la que actúen, ya sea terrestre, marítima, aérea o ciberespacial.

<sup>57</sup> LOPEZ ZAMORA, P., Op. cit., p. 96.

<sup>58</sup> R. GIL NAVALON, El vacío legal del ciberespacio, *«Revista de Aeronáutica y Astronáutica»*, (octubre 2012): p. 849 <http://www.ejercitodelaire.mde.es/stweb/ea/ficheros/pdf/CFE9DFE195E73E79C1257B1D002BBD73.pdf>

Así pues, vamos a ver algunas de las ventajas y desventajas de la autorregulación y de la heterorregulación del ciberespacio según Jesús Reguera<sup>59</sup>:

— ***Ventajas de la autorregulación:***

- Si internet surgió como el espacio de máxima libertad, y puesto que hay que elegir entre autorregulación o heterorregulación, parece claro que es la única opción factible en el camino de la normalización.
- La autorregulación, por los propios actores, podría ser la elección más adecuada para el arbitraje.
- A través de la autorregulación sería más fácil y rápido crear un sistema normativo internacional que no dependiera de fronteras físicas. Así sería válido en todas las partes del mundo, amparado por la globalización.
- Se trata del remedio que mejor se adapta a los cambios tecnológicos.

— ***Inconvenientes de la autorregulación:***

- La ordenación sería llevada a cabo en base a normas éticas.
- La exigencia de responsabilidades no es tarea fácil porque en los entornos electrónicos estos actores no son siempre identificables o pueden encontrarse fuera de alcance.
- La autorregulación hace que la responsabilidad de impartir justicia y aplicar sanciones recaiga en los propios usuarios de la red.
- La autorregulación carecería de la más mínima legitimidad democrática que tienen que poseer las normas que van a tener un alcance global. La soberanía nacional que defiende nuestras constituciones no tiene cabida en la autorregulación.
- La autorregulación podría dejar sin protección derechos que los Estados defienden y a los que de ninguna manera deben renunciar, a pesar de las características de esta dimensión.

La autorregulación podría ser, según Reguera, una solución a corto plazo en el camino de su regulación. Podría ser aceptada como un paso intermedio, en caso de ausencia (por inexistencia o porque se está regulando en ese momento) de legislación procedente de la heterorregulación. Esta forma de regular se debe hacer por parte de juristas pero contando con la opinión de los expertos en el campo de las nuevas tecnologías.

Se puede valorar también que algunos aspectos como caducidad de *password*, páginas web, comportamientos no éticos (contenidos inapropiados en

---

<sup>59</sup> REGUERA SANCHEZ, J., Op. cit., p. 6-8.



páginas según edades, etc.) podrían ser objeto de la autorregulación, y otras más trascendentales como los cibercrimes, la ciberguerra, etc. se podrían regular desde la heterorregulación.

Las ventajas de la heterorregulación, por otro lado, son las siguientes:

- Una sociedad autorregulada, resulta imposible, utópica, como ya se ha visto a lo largo de la historia con respecto a la regulación de otros espacios como el mar. Y esta regulación, para ser lo más justa posible, ha de ser con arreglo a Derecho para garantizar el respeto a los derechos fundamentales y libertades de los usuarios.

- El ciberespacio es un lugar en el que realizamos todo tipo de actividades y las realizamos a diario. En nuestra vida cotidiana, se encuentran reguladas las operaciones que protegen lo que más nos importa, por ejemplo, cuando realizamos una transferencia en una sucursal de nuestro banco. Esta misma operación hoy en día se puede realizar por vía electrónica y los trámites de la misma, deben estar regulados. Si hay materias iguales en la vida cotidiana que en la vida electrónica, por qué no iban a regularse de la misma manera en ambos espacios.

Habiendo analizado las ventajas e inconvenientes de la regulación de Internet por vía de la heterorregulación o la autorregulación, vamos a analizar la normativa que ha ido surgiendo en la Unión Europea en materia de ciberseguridad. Para su mejor visualización vamos a ordenar cronológicamente la normativa que hemos considerado más importante y desarrollaremos a continuación los rasgos más destacables de cada una.

Alguna de las normas de la que hablaremos se ciñe en exclusiva al ámbito de la Unión Europea, pero también mencionaremos herramientas llevadas a cabo en el seno del Consejo de Europa o de la OTAN. Por tanto, no hablaremos únicamente de Directivas y Reglamentos, sino que incluiremos otros instrumentos jurídicos así como Conferencias de relevancia internacional en materia de ciberseguridad.

## 4.2 **NORMATIVA EUROPEA**

### 4.2.1 **Cronología de la normativa**

*Año*      *Normativa europea*

1995      Directiva 95/46 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación (derogada por el Reglamento 2016/679)

2000      COM (2000/890) final. Comunicación Conjunta del Consejo y la Comisión

Plan de acción eEuropa

- 2001 COM (2001) 209. «Seguridad de las redes de la información. Propuesta para una política europea».  
Convenio del Consejo de Europa sobre Ciberdelincuencia, en Budapest, Hungría. En vigor el 1 de julio de 2004.
- 2002 Decisión marco del Consejo de 13 de junio, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros
- 2003 COM (2002) 173 final. Decisión marco para la lucha contra ciberataques y la armonización del derecho penal de los Estados Miembros y cooperación penal.  
Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos
- 2004 Reglamento 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA).
- 2006 COM (2006) 251. «Estrategia para una sociedad de información segura».  
COM (2006) 786. «Programa Europeo de Protección de Infraestructuras críticas (EPCIP)».
- 2008 Directiva 2008/114/UE
- 2009 Directiva 2009/136/CE.  
Directiva 2009/140/CE
- 2010 COM (2010) 245. «Una agenda digital para Europa».
- 2011 COM (2011) 163. «Resultados y siguientes pasos. El camino para la seguridad global de la red».  
Directiva 2011/93.  
Estrategia Europea de Seguridad.
- 2013 Estrategia de Ciberseguridad «Un espacio abierto, protegido y seguro».  
Directiva 2013/40/UE relativa a los ataques contra los sistemas de información.  
Se crea el Centro europeo de Lucha contra la Ciberdelincuencia (EC3)
- 2014 Marco político de ciberdefensa de la UE, adoptado el 18 de noviembre de 2014.
- 2016 Foro internacional de Ciberseguridad, en Lille, Francia.  
Conferencia sobre Ciberseguridad: Estrategia Global UE sobre Política Exterior y de Seguridad.

Directiva 2016/1148 (Directiva NIS: Network and Information Security).

Reglamento 2016/679 relativo a la protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

*Fuente: la autora*

#### 4.2.2 Desarrollo de la normativa

La importancia que para la Unión Europea tiene la protección del espacio cibernético es mucha, principalmente debido a que la UE es una potencia esencialmente económica, formada por países industrializados y un ataque que afectara a su estructura económica podría acarrear graves consecuencias. La Unión Europea es un gigante económico, por lo que preocupa especialmente poder garantizar un mercado digital libre y seguro.

La normativa europea en esta y otras materias es una herramienta de coordinación entre los países de la Unión Europea pero que sirve también como ejemplo para la regulación internacional, como el caso de las relaciones transatlánticas con EE.UU. y la importancia de establecer un marco normativo que evite situaciones como las del espionaje americano a cargos políticos europeos.

Los órganos de la Unión Europea son competentes en materia de ciberseguridad y sociedad de la información gracias a la competencia sobre establecimiento y funciones del mercado interior.

#### Derecho penal y cooperación judicial y policial

Los comienzos de la política de ciberseguridad en la Unión Europea se pueden establecer en la **Comunicación Conjunta del Consejo y la Comisión COM (2000/890 final)**.

Ya en 1999, la Comisión puso en marcha la **iniciativa eEuropa**, con el objeto de garantizar que Europa se beneficiase de las tecnologías digitales, y que la nueva sociedad de la información fuera inclusiva socialmente. En el año 2000, el Consejo de Europa adoptó el **Plan de Acción eEuropa** que debía aplicarse antes de 2002 y destacaba la importancia de la seguridad de las redes y la lucha contra la delincuencia.

En el año 2002 la Unión Europea adoptó la **Decisión marco del Consejo de 13 de junio, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros**. En ella se recogen una serie de delitos, entre ellos «los delitos de alta tecnología, en particular, el delito informático». Según la decisión, la comisión de uno de estos delitos llevaría a la en-

trega, en virtud de una orden de detención europea, cuando estén castigados en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos 3 años<sup>60</sup>.

En el año 2003 entró en vigor la **Decisión marco para la lucha contra ciberataques y la armonización del derecho penal de los Estados Miembros y cooperación en la persecución penal COM (2002) 173 final** que debía ser transpuesta por los Estados Miembros. En España, el instrumento que se utiliza para la trasposición de Directivas, es el Real Decreto. En esta Directiva se apreciaba una sistematización de los ciberataques así como un catálogo de prohibiciones que el **Convenio de Budapest** recoge también de manera muy parecida.

En el ámbito del Consejo de Europa, se adoptó el Convenio sobre Ciberdelincuencia, también conocido como Convenio de Budapest, firmado el 23 de noviembre de 2001 en la capital de Hungría, y entró en vigor en 2004. Este convenio fue ratificado por el Reino de España en el año 2010.

El **Convenio de Budapest**<sup>61</sup> establece una regulación en materia de derecho penal sustantivo y derecho procesal, así como la cooperación internacional para delitos relacionados con internet: «Delitos contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los datos y sistemas informáticos», como podrían ser la falsificación informática, delitos relacionados con la pornografía infantil o delitos relacionados con infracciones de la propiedad intelectual y de los derechos afines, entre otros. Este Convenio ha sido ratificado por 23 países de la Unión Europea.

El Convenio de Budapest es el Tratado Internacional que concentra su atención en hacer frente a los delitos informáticos y los delitos de internet mediante la armonización de leyes nacionales, la mejora de las técnicas de investigación y el aumento de la cooperación entre naciones. Este tratado incluye aspectos legales como la jurisdicción y la extradición, también establece medidas de coordinación como la asistencia mutua para establecer un contacto permanente entre todas las autoridades competentes de los Estados firmantes. En definitiva, trata de aplicar una política penal común encaminada a la protección de la sociedad contra el crimen, especialmente, mediante la adopción de una legislación adecuada y el fomento de la cooperación internacional<sup>62</sup>.

El 28 de enero de 2003 se firmó en Estrasburgo el Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos<sup>63</sup>, con

<sup>60</sup> Cooperación Jurídica Internacional. Orden Europea de detención y entrega.

<sup>61</sup> **Convenio de Budapest**. Transposición. En línea: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14221](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14221)

<sup>62</sup> REGUERA SANCHEZ J (2015) Op cit., p.7.

<sup>63</sup> **Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia**. En línea: [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-793](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-793).

la finalidad, tal y como establece su artículo primero, de «completar, entre las Partes en el Protocolo, las disposiciones del Convenio de Budapest por lo que respecta a la tipificación penal de los actos de índole racista y xenófoba cometidos mediante sistemas informáticos». El protocolo recoge una serie de medidas que las partes deberán llevar a cabo para tal fin.

El Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2001 concluyó que «el Consejo, en concertación con la Comisión, pondrán en marcha una amplia estrategia en materia de seguridad de las redes electrónicas, que prevé medidas de aplicación. Esta estrategia debe estar preparada para el Consejo Europeo de Gotemburgo». En respuesta, se dictó la **Comunicación (2001) 209** «Seguridad de las redes de la información. Propuesta para una política Europea» con el afán de incrementar la protección contra ciberataques. Con la misma finalidad surgen la **COM (2006) 251** «Estrategia para una sociedad de información segura» y la **Decisión del Consejo 2009/C 321.01** «De un enfoque europeo común sobre la seguridad de la información y de las redes».

En el año 2004 el **Reglamento 460/2004** crea la Agencia Europea de las Redes de la Información (ENISA, *European Network and Information Security Agency*) con el objetivo de mejorar las redes y la seguridad de la información, ayudar y aconsejar a la Comisión Europea y a los Estados Miembros y desarrollar una cultura de la ciberseguridad dirigida a los ciudadanos, las empresas y el sector público.

Destaca la **Directiva 2009/136/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. A través de la Directiva 2009/136 se establecen los usos permitidos y la forma en que se debe solicitar el consentimiento de los usuarios al uso de *cookies*.

Por otro lado, destaca del mismo año la **Directiva 2009/140/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre por la que se modifica la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

Respecto a los delitos relacionados con la pornografía infantil la **Directiva 2011/93/ UE es la relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explo-**

**tación sexual de los menores y la pornografía infantil**<sup>64</sup>. Su artículo sexto se refiere al embaucamiento de menores con fines sexuales por medios tecnológicos y la Directiva establece una serie de obligaciones para los Estados Miembros y de medidas de coordinación de actuaciones judiciales.

Destaca la **Directiva 2013/40** relativa a los ataques contra sistemas de la información<sup>65</sup> y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo. Esta Directiva establece cómo deben transponer los Estados Miembros la regulación general en el ámbito penal y define los conceptos y objetos que se deben proteger estableciendo un marco de sanciones y de cooperación judicial y policial. Se transponen las penas a las que quedan sujetas las personas jurídicas. En España destacan los siguientes artículos del Código Penal: 31, relativo a la responsabilidad de las personas jurídicas, 33, relativo a las penas por la responsabilidad de las personas jurídicas y 264, relativo a las penas por dañar, deteriorar, alterar datos y programas informáticos<sup>66</sup>.

### Política europea de protección de datos

La política europea de protección de datos, protege los datos de las personas físicas, pero no incluye los datos comerciales y empresariales. El derecho internacional no sanciona la obtención de datos empresariales, es decir, el espionaje industrial. Pero sí que lo sancionan el derecho civil (demanda civil por daños y perjuicios) y el derecho penal según el Convenio de Budapest (artículos 2 a 6)<sup>67</sup>.

El artículo 22 del Convenio de Budapest establece el principio de territorialidad y del mismo se puede interpretar que el lugar del daño es primordial, con independencia de donde se encuentre el sujeto activo del daño. Esto ha sido aclarado por la regla de interpretación número 232 del Informe Aclaratorio del Convenio. Por este motivo, la cooperación internacional para perseguir judicialmente estos delitos es esencial y según el Convenio deberán regir principios relativos a la extradición y asistencia mutua.

El **artículo 16 del TFUE** establece que «toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan» y añade que «El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejer-

<sup>64</sup> **Directiva 2011/93**. En línea: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/LE0000467800\\_20111217.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/LE0000467800_20111217.html).

<sup>65</sup> **Directiva 2013/40**. En línea: <https://www.boe.es/doue/2013/218/L00008-00014.pdf>.

<sup>66</sup> Ver Anexo II. Artículos de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>67</sup> Ver anexo III. Artículos del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia.

cicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes».

Asimismo, el **artículo 8 de la CDFUE** (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) dice que:

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación.

3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.

La **Directiva de Protección de Datos 95/46 CEE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos**<sup>68</sup>, era el texto de referencia a escala europea en materia de protección de datos y tenía por finalidad establecer un equilibrio entre la protección de la vida privada de las personas y la libre circulación de datos personales en la Unión Europea. Se aplicaba a personas físicas y preveía que se necesita el consentimiento del interesado pero también destacaba la protección de interés de importancia vital, la existencia de un contrato y el interés público. El suministro de datos a personas o empresas en terceros países prevé una constatación de la Comisión Europea que garantice la protección<sup>69</sup>.

Esta Directiva creó el **Grupo de Trabajo del Artículo 29 (GT 29)**, que es un órgano consultivo independiente integrado por las Autoridades de Protección de Datos de todos los Estados Miembros, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y la Comisión Europea. La Agencia Española de Protección de Datos forma parte del Grupo desde su inicio, en febrero de 1997.

Las principales funciones del GT 29 incluyen estudiar cuestiones relativas a la aplicación de disposiciones nacionales tomadas para la aplicación de la Directiva, emitir dictámenes sobre el nivel de protección existente en la UE y países terceros, asesorar a la Comisión sobre cualquier proyecto de modificación

---

<sup>68</sup> **Directiva 95/46**. En línea: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>

<sup>69</sup> WEGENER HENNING (2014) *La ciberseguridad en la Unión Europea*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. En línea: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEO77bis-2014\\_CiberseguridadProteccionInformacion\\_H.Wegener.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO77bis-2014_CiberseguridadProteccionInformacion_H.Wegener.pdf).

de la Directiva y formular recomendaciones sobre cualquier asunto relacionado con la protección de datos en la Unión.

La Conferencia Internacional de Comisionados de Protección de Datos y Privacidad de la Unión Europea ha confeccionado una lista de países, entre los que está incluido Estados Unidos, que, según sus requisitos, pueden considerarse países con un nivel adecuado de protección de datos. Son: Andorra, Argentina, Canadá (Sector privado), Suiza, Islas Feroe, Guernsey, Israel, Isla de Man, Jersey, Estados Unidos (Entidades Puerto Seguro), Nueva Zelanda y Uruguay<sup>70</sup>. La principal consecuencia de que un país sea declarado adecuado es que se podrán transferir datos desde los Estados miembros de la Unión Europea sin necesidad de ningún tipo de trámite o autorización especial.

Europol (Agencia de Policía Europea creada en 1995) sólo puede tratar datos personales en el desempeño de sus funciones. El acceso a los datos de carácter personal tratados por Europol está limitado a las autoridades competentes de los Estados miembros con la finalidad de prevenir y combatir la delincuencia organizada y delitos graves.

A escala nacional, la protección de datos está garantizada por una autoridad de control que se ocupa de verificar que la introducción, extracción y transmisión de datos de carácter personal por parte de su Estado Miembro se realice de conformidad con la ley. En España, se encarga la Agencia Española de Protección de Datos.

Al igual que Europol, Eurojust (creada en 2002) sólo puede tratar datos personales en el desempeño de sus funciones. Eurojust debe garantizar un nivel de protección de datos equivalente al menos al que se deriva de la aplicación de los principios del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981, y sus posteriores modificaciones.

Con la finalidad de garantizar la seguridad en el espacio Schengen, se ha creado el Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II)<sup>71</sup>. Se trata de un sistema de información a gran escala que almacena alertas sobre personas y objetos en relación con el control de este espacio. Supone una colaboración entre autoridades nacionales y europeas ya que está compuesto por un sistema central, un sistema nacional en cada Estado Miembro y una infraestructura que permite la comunicación.

---

<sup>70</sup> Agencia Española de Protección de Datos. Protección de datos en el mundo. En línea: [http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Proteccion\\_datos\\_mundo/index-ides-idphp.php](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/internacional/Proteccion_datos_mundo/index-ides-idphp.php).

<sup>71</sup> Marco legal fundamental: **Decisión 2007/533/JAI** [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=DOUE-L-2007-81447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2007-81447) y **Reglamento 1987/2006** [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=DOUE-L-2006-82708](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2006-82708).



Por último, en abril de 2016 se aprobó el **Reglamento 2016/679**<sup>72</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la mencionada Directiva 95/46.

El Reglamento 2016/679 sirve para garantizar un nivel uniforme de protección de personas físicas y, sobre todo, pretende que en toda la UE, se apliquen de forma homogénea las normas de tratamiento de datos personales de las personas físicas. Además, surge para eliminar los obstáculos a la circulación de datos personales dentro de la Unión y determinar que se debe dar en todos los EEMM el mismo nivel de protección de los derechos y libertades de las personas físicas en relación a la protección de datos.

El Reglamento establece su ámbito de aplicación territorial y material y un listado de definiciones en su artículo 4. El artículo 4.1 dice que son datos personales «toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona».

Por otro lado, el Reglamento recoge, en el capítulo tercero, los derechos de los interesados, que son las personas cuyos datos se someten a tratamiento. Destaca el derecho de rectificación, supresión (el derecho al olvido), el derecho a la portabilidad de los datos de un prestador de servicios a otro y la necesidad de dar consentimiento claro en el tratamiento de los datos personales de una persona.

El Reglamento recoge las obligaciones de quienes tratan los datos personales y las medidas de seguridad que se deben adoptar junto con las indemnizaciones. Los EEMM quedan obligados a adoptar una autoridad nacional de control. El responsable y el encargado del tratamiento y, en su caso, sus representantes, cooperarán con la autoridad de control que lo solicite en el desempeño de sus funciones (artículo 41).

En el ámbito de la protección de datos, en el seno de la UE se consideró esencial la existencia de un Reglamento especial sobre protección de datos como base jurídica necesaria para negociar con terceros países, como Estados Unidos, para evitar cuestiones como el espionaje. A ello cabría añadir también

---

<sup>72</sup> **Reglamento 2016/679**. En línea: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L\\_2016.119.01.0001.01.SPA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_2016.119.01.0001.01.SPA).

la adopción de un pacto de no espionaje o un memorándum de entendimiento con más garantías y compromiso por las partes (por ejemplo, entre Estados Unidos y la Unión Europea) que una renuncia verbal.

En opinión de Enrique Ávila, «aunque regular la necesidad de una identidad digital única para acceder y operar en el ciberespacio es un riesgo para las libertades individuales (¿Quién controla al controlador?), no es menos cierto que puede ser la base sobre la que edificar un estatus de ciudadano digital que, ahí sí, opere en el sentido de salvaguardar sus derechos fundamentales (también el Derecho al Olvido) al poderse trazar un incumplimiento normativo en este sentido por cualquier corporación u Organismo Público y, de esta forma, sancionarlo desde un poder judicial independiente. En la situación actual (fuertemente apoyada por todos los órganos de poder), no es factible hacerlo»<sup>73</sup>.

### Ciberseguridad y protección de las infraestructuras críticas

La preocupación de los gobiernos por la protección de sus infraestructuras críticas (PIC) les ha llevado a incluir en sus agendas el desarrollo de estrategias de seguridad y medidas de protección para garantizar sus infraestructuras. Los ataques del 11 de septiembre de 2001, los actos de ciberespionaje realizados por los Estados (Informe Mediant) o por espías corporativos con fines lucrativos o de mejora estratégica, las amenazas de Anonymus, Wikileaks y los efectos de *malware* como Stuxnet son algunas de las razones de esta preocupación.

Dada la preocupación de los países ante estas nuevas amenazas surge el interés por legislar en esta materia y desarrollar sistemas de seguridad efectivos. Todo ello se relaciona con la aparición de un nuevo tipo de amenaza: los ciberrataques y la relación con la ciberseguridad.

En España, la **Ley 8/2011, de 28 de abril por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras**<sup>74</sup> nos da dos definiciones muy interesantes para este análisis.

En primer lugar, en el artículo segundo letra d), define infraestructuras estratégicas como aquellas «instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales» y completa en la letra e) la definición de infraestructura crítica como aquella «infraestructura estratégica cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto en los servicios esenciales. Por servicios esenciales entendemos el servicio necesario para el mantenimiento de las fun-

<sup>73</sup> Ver Anexo IV. Entrevista a Enrique Ávila, Director del CNEC.

<sup>74</sup> **Ley 8/2011**. En línea: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-7630-consolidado.pdf>.

ciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas» (artículo 2.a. Ley/2011).

En resumen, podemos considerar las infraestructuras críticas de un país aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y de las Administraciones Públicas.

Así pues, son infraestructuras críticas<sup>75</sup>:

- Administración (servicios básicos, instalaciones, redes de información y principales activos y monumentos del patrimonio nacional);
- Instalaciones del Espacio;
- Industria Química y Nuclear (producción, almacenamiento y transporte de mercancías peligrosas, materiales químicos, biológicos, radiológicos, etc.);
- Agua (embalses, almacenamiento, tratamiento y redes);
- Centrales de energía (producción y distribución);
- Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC);
- Salud (sector e infraestructura sanitaria);
- Transportes (aeropuertos, puertos, instalaciones intermodales, ferrocarriles y redes);
- Alimentación (producción, almacenamiento y distribución); y
- Sistema Financiero y Tributario (entidades bancarias, información, valores e inversiones).

El concepto de infraestructura crítica está hoy en día muy relacionado con la ciberseguridad. Se trata de infraestructuras estratégicas y que prestan servicios esenciales para nuestra sociedad, y cuya sustitución o reemplazo no representan alternativa posible.

El 12 de diciembre de 2006 la Comisión aprobó la Comunicación sobre el programa europeo para la protección de infraestructuras críticas (PEPIC) y en abril de 2007 el Consejo adoptó las conclusiones. Finalmente, se adoptó la **Directiva 2008/114/ CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección**<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> SANCHEZ GOMEZ-MERRELO M, (2011) *Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad* En línea: <https://manuel Sanchez.com/2011/07/06/infraestructuras-criticas-y-ciberseguridad/>.

<sup>76</sup> **Directiva 2008/114**. En línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ES:PDF>

La Directiva entiende por infraestructura crítica «el elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones» y añade la definición de infraestructura crítica europea o ICE como «aquella infraestructura crítica situada en los Estados miembros cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros. La magnitud de la incidencia se valorará en función de criterios horizontales, como los efectos de las dependencias intersectoriales en otros tipos de infraestructuras».

Esta Directiva recoge un procedimiento de identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y establece un planteamiento común para evaluar dichas infraestructuras, con el fin de mejorar y proteger las necesidades de la población.

Los Estados Miembros debían identificar conforme al procedimiento concreto y bajo determinados criterios, posibles ICE. Dicho proceso debía terminar antes del 12 de enero de 2011. En el año 2011 se publicó la Comunicación «Resultados y siguientes pasos. El camino para la seguridad global de la red» **COM (2011) 163**.

La preservación de las infraestructuras críticas de un país es de gran importancia ya que un ataque a alguno de los mencionados sectores del mismo supondría poner en juego su estabilidad y la inseguridad y desconfianza de la ciudadanía. Así, el Estado se enfrenta hoy en día a una nueva forma de entender la seguridad dando paso a una función del Estado como es la defensa de su soberanía en el espacio digital y la protección de los derechos de sus ciudadanos relacionados con el ciberespacio. La Unión Europea, consciente de ello, ha trabajado a lo largo de los años para mejorar esta situación y proteger sus infraestructuras.

## Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea

La **Estrategia Europea de Seguridad de 2011** ya mencionaba la importancia que tiene la protección del ciberespacio para las economías modernas que dependen de infraestructuras como transportes, comunicaciones, energía, y por supuesto, internet. La estrategia destaca la urgencia de hacer frente a los ataques contra sistemas de TI privadas o gubernamentales en los Estados Miembros de la Unión Europea.

Como dijo la que fue Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidenta de la Comisión, Catherine Ashton, «para que el ciberespacio no deje de ser abierto y gratuito, deben apli-

carse las mismas normas, los mismos principios y los mismos valores que rigen fuera de él en la UE. Debemos proteger los derechos fundamentales, la democracia y la primacía del Derecho en Internet. La UE está trabajando con sus socios internacionales, así como con la sociedad civil y el sector privado, para promover esos derechos desde una perspectiva global».

Así pues, se adoptó la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea que fue publicada en febrero del año 2013 por la Comisión Europea y la ex Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y fue el primer documento de ámbito regional europeo que trataba esta materia abarcando mercado interior, justicia y política exterior en relación con el ciberespacio.

La Estrategia junto con la **Directiva 2016/1148**, sirven de apoyo a la **Agenda Digital para Europa**, que tiene por objetivo ayudar a los ciudadanos y empresas europeos a sacar el máximo provecho a las tecnologías digitales. La Directiva y la Agenda Digital Europea, por su importancia, serán abarcadas en apartados diferenciados en las siguientes páginas.

La Estrategia, denominada «Un ciberespacio abierto, protegido y seguro» pretende dar una visión conjunta de la Unión Europea sobre prevención y resolución de las injerencias en la red. Su objetivo principal era velar por la libertad y la democracia en un entorno digital seguro.

La estrategia menciona cinco prioridades:

- Ciberresiliencia;
- Reducción drástica de la delincuencia en la red;
- Desarrollo de una política de ciberdefensa y de las capacidades correspondientes en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD);
- Desarrollo de los recursos industriales y tecnológicos necesarios en materia de ciberseguridad;
- Establecimiento de una política internacional coherente del ciberespacio en la Unión Europea y la promoción de los valores europeos esenciales.

De esta estrategia destaca la preocupación de reducir la delincuencia en la red y fortalecer las políticas europeas de ciberseguridad internacional así como centrarse en el desarrollo de los recursos tecnológicos e industriales adecuados. Asimismo, destaca la necesidad de reforzar las capacidades nacionales en materia de seguridad y designar una autoridad nacional para este efecto, adoptar su propia estrategia SRI, y disponer de una estructura operativa financiera adecuada.

La Estrategia de Ciberseguridad incluía, entre sus líneas estratégicas, la implementación de un Marco Político de Ciberdefensa (MPCD) y, así, el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó su implementación. El desarro-

llo del mismo requiere el protagonismo tanto de los Estados Miembros como de la Agencia Europea de Defensa (EDA), la European Union Military Staff (EUMS) y la Comisión Europea, y especialmente, las direcciones generales del interior y de Comunicaciones, Redes, Contenidos y Tecnología; el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), ENISA y la EUROPOL<sup>77</sup>.

Las principales acciones del MPC son:

- Apoyar a los Estados Miembros en el desarrollo de las capacidades de ciberdefensa en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).
- Mejorar la seguridad de la infraestructura TIC del entorno de la PCSD en los organismos de la UE.
- Promover la cooperación cívico-militar así como las sinergias entre el resto de organismos de la UE y el sector privado. La Comisión ha lanzado varios proyectos en materia de ciberseguridad: CAMINO, COURAGE, PANOPTESSEC y CyberROAD.
- Mejorar y fomentar la formación y el adiestramiento en materia de ciberdefensa.
- Mejorar la cooperación con otros actores internacionales. Fuera del ámbito de la OTAN, la UE trabaja en la promoción de acuerdos con otras naciones cibernéticamente avanzadas como EE.UU., Corea del Sur, Rusia, China y la ONU.

En el mismo año 2013 se crea el Centro Europeo de Lucha contra la Ciberdelincuencia (EC3) que es parte de EUROPOL y se centra en el tratamiento de ciberataques.

### Directiva 2016/1148 NIS (Network and Information Security)

La **Directiva NIS**, que por sus siglas en inglés significa «*Network and Information Security*» es un instrumento que se ha estado negociando en la Unión Europea para hacer frente a los retos de la ciberseguridad de manera conjunta.

El proceso negociador dio lugar a la aprobación el pasado 6 de julio de la **Directiva 2016/1148** llamada **Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad en las redes y sistemas de la información de la unión**, y a su entrada en vigor el pasado 9 de agosto. La aprobación de esta Directiva supondrá la obligación de los Estados Miembros, entre ellos España, de transponer esta norma a nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>77</sup> FOJON CHAMORRO, E (2015) *La ciberdefensa en la Unión Europea*. Real Instituto ElCano

Según expresa la Directiva, las capacidades que ahora existen no son suficientes para garantizar un alto nivel de seguridad de las redes y sistemas de información de los Estados Miembros de la Unión. Los distintos niveles de preparación entre los miembros han llevado a planteamientos diferenciados, por lo que se han generado niveles desiguales de protección de consumidores y empresas, comprometiendo de esta manera el nivel general de seguridad de las redes y sistemas de información de la UE.

La Directiva busca establecer unos requisitos mínimos comunes en materia de desarrollo de capacidades y planificación, intercambio de información, cooperación y requisitos comunes de seguridad para los operadores de servicios digitales, que adoptarán las medidas pertinentes para gestionar los riesgos en seguridad y notificar los incidentes a las Autoridades Nacionales Competentes. A este respecto, los Estados deberán asignar una autoridad nacional que elabore una estrategia para hacer frente a las ciberamenazas, con la finalidad de crear una red de cooperación entre los Estados Miembros.

La Directiva, en definitiva, servirá para intensificar la cooperación entre los Estados Miembros de la UE en materia de ciberseguridad y se establecerán obligaciones de seguridad para los operadores de servicios esenciales (en sectores como energía, transporte, salud y finanzas) y los proveedores de servicios digitales (mercado en línea, motores de búsqueda y servicios en nube).

Mediante la adopción de esta Directiva se pretende hacer frente a los incidentes de seguridad cibernética a través de una respuesta coordinada en el ámbito de la Unión Europea y disminuir, y en la medida de lo posible, frenar, los enormes riesgos que conllevan los ataques en el ciberespacio.

Esta Directiva, se entiende sin perjuicio de las Directivas 2008/114; 2011/93 y 2013/40.

En opinión de Enrique Ávila, la Directiva NIS es demasiado genérica y poco orientada a los niveles tácticos y operativos, y considera que la Directiva 2013/40/UE recoge un modelo mejor y en relación con la responsabilidad penal de las personas jurídicas puede producirse un avance importante en la protección de Sistemas de la Información de las corporaciones y de las infraestructuras críticas de los países<sup>78</sup>.

### Foro internacional de Ciberseguridad de Lille

Los pasados días 25 y 26 de enero de este año, se celebró en la ciudad francesa de Lille el Foro Internacional de Ciberseguridad durante el cual los miem-

---

<sup>78</sup> Ver Anexo IV. Entrevista a Enrique Ávila, Director del CNEC.

bros de ECIL (European Cybersecurity Industry Leaders)<sup>79</sup> presentaron al Comisario Europeo de Economía y Sociedad digital, M. Gunter H. Oettinger, un informe conjunto de recomendaciones clave para construir una Europa más cibersegura. En el informe se reconoce la necesidad de un liderazgo europeo de ciberseguridad, un sector con un crecimiento anual aproximado del 10%.

Las recomendaciones hechas en el informe de ECIL son las siguientes<sup>80</sup>:

- El establecimiento de un proceso de certificación voluntaria a nivel europeo basado en criterios comunes acordados por los Estados Miembros.

Dada la fragmentación del mercado europeo, la ECIL considera que un proceso voluntario de certificación es esencial para el desarrollo de la ciberseguridad, cuya legislación, normalización y etiquetado representan los pilares fundamentales del éxito. Estos deberían ser designados específicamente por los fabricantes y los proveedores de servicios y soluciones cuyos productos y servicios permitirán garantizar la seguridad y protección. Las compañías y consumidores serían capaces de identificar mejor a los proveedores más seguros. Construidos con las mejores prácticas y otras certificaciones internacionalmente reconocidas, los nuevos requerimientos y recomendaciones de seguridad para etiquetas no serían entonces necesarios.

- La promoción de un enfoque diseñado para la seguridad que conciba el desarrollo y producción de productos, *software* y soluciones más resistentes. La ciberseguridad debe estar integrada como un requerimiento obligatorio de los sistemas de información críticos.
- La creación de condiciones claras para la ciberseguridad y privacidad a escala internacional.
- Todos los actores de la cadena de valor de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC) deben adherir unos requerimientos iguales de acuerdo a la confidencialidad de los datos y la ciberseguridad teniendo en cuenta el lugar en el que operan. Todos los operadores comparten la responsabilidad e interés en crear unos principios comunes para los estados miembros. Además, una regulación europea permitiría compartir en tiempo real los datos de ciberataques, incluyendo datos personales como las IPs entre instituciones privadas y públicas.
- Protección de datos: cifrado y seguridad del flujo de datos. La confidencialidad de los datos es vital en ciberseguridad. La protección del perímetro ya no es suficiente, debe estar complementado con soluciones de

<sup>79</sup> ECIL es un grupo de trabajo con representantes de la industria creado en 2015 para aconsejar a la Comisión Europea.

<sup>80</sup> Extraído de la página web de la revista Thales. En línea: <https://www.thalesgroup.com/es/press-release/por-primera-vez-los-lideres-europeos-de-ciberseguridad-proponen-sus-recomendaciones>



cifrado de datos críticos, ya sea en terminales, servidores o la nube. Con la explosión del *big data* como base para las decisiones estratégicas de la compañía, los datos están ahora en el centro del panorama del negocio del siglo XXI. Los datos sensibles no deben ser alterados o robados, y es esencial conocer cómo protegerlos.

- La creación de centros de información compartida y análisis (ISACs) en diferentes sectores.
- La colaboración de los ISACs debería animar y facilitar la seguridad en el intercambio de información entre estados miembros y sectores críticos industriales para crear un ciberespacio europeo para las empresas y ciudadanos.
- Establecimiento de líderes europeos de ciberseguridad y reducción de la fragmentación del mercado.

También se ha propuesto al Comisario Europeo un plan de acción para garantizar la ejecución de las recomendaciones seleccionadas.

## Europa 2020: Agenda Digital para Europa

Como consecuencia de la crisis financiera del año 2008 se evidenciaron debilidades estructurales de la economía europea. En el año 2010 la Comisión Europea lanzó la conocida como estrategia «**Europa 2020**» en respuesta a la mencionada crisis y establece objetivos en materia de empleo, productividad y cohesión social. Se inscribe en ello la «**Estrategia digital para Europa**» con el fin de desarrollar un mercado único digital para dirigir a Europa hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Así pues, la «Agenda Digital para Europa» constituye una de las siete iniciativas que contempla la Estrategia Europa 2020 y establece 101 acciones recopiladas en siete pilares:

- 1.— Un mercado digital único y dinámico.
- 2.— Interoperabilidad y normas.
- 3.— Confianza y seguridad.
- 4.— Acceso rápido y ultrarrápido a Internet.
- 5.— Investigación e innovación.
- 6.— Fomento de la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales
- 7.— Beneficios que hacen posibles las TIC para la sociedad de la Unión Europea.

La Estrategia propone establecer normas en materia de jurisdicción en el ciberespacio a nivel europeo e internacional y medidas para combatir los ciberataques.

Los días 3 y 4 de febrero de este año, se ha celebrado en Tallin la **Conferencia sobre Ciberseguridad-Estrategia Global UE sobre Política Exterior y de Seguridad**, organizada por el Centro Internacional para la Defensa y Seguridad de Estonia y el Instituto de Estudios sobre Seguridad de la UE (ISS). Durante la Conferencia se trató la ciberdefensa en el marco de la PCSD y la Estrategia Global de la Unión Europea para la PESC.

La Estrategia de Ciberseguridad de la UE ya recogía los objetivos de la Unión en el ámbito de la ciberseguridad en aras de lograr un lugar abierto y seguro donde se protejan los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. La Comisión, la Alta Representante y los Estados miembros, tienen la labor de elaborar una política internacional que tenga por objeto aumentar su compromiso y estrechar relaciones con sus principales aliados y organizaciones internacionales, así como con el sector privado y la sociedad civil.

La Unión Europea juega un papel relevante en el escenario internacional y uno de sus retos consiste en ser influyente y posicionar la ciberseguridad como aspecto fundamental de las políticas internas y externas de la Unión.



## 5. CONCLUSIONES

No podemos entender la globalización y el ciberespacio por separado ya que son fenómenos constitutivos el uno del otro. Vivimos en un mundo interdependiente y digitalizado en el que las Tecnologías de la Información y la Comunicación han revolucionado tanto las relaciones entre personas físicas como las relaciones entre Estados y otros actores en la Sociedad Internacional. Pero el ciberespacio es un fenómeno joven y novedoso, por lo que la mayoría de los aspectos del mismo no están todavía consolidados. Para un entendimiento adecuado del alcance de este fenómeno, el talento operativo debe ser pluridisciplinar, abarcando profesionales de todas las áreas, incluyendo, tanto ingenieros y matemáticos, como juristas. Como dice Enrique Ávila, los juristas son una pieza clave en el desarrollo del ciberespacio y opina que será necesario generar una nueva epistemología jurídica y desarrollar una nueva Filosofía Jurídica apoyada en una nueva Ciencia Política, Sociología e incluso Psicología.

Cuando comparamos el ciberespacio con otros *Global Commons*, parece que pueden existir diferencias evidentes como que el ciberespacio no tiene un elemento material como los otros espacios (tierra, mar y aire). Sin embargo, en mi opinión, sí lo tiene. El elemento material del llamado ciberespacio es el soporte físico-tecnológico, que es el ordenador, y el responsable en caso de comisión de conductas delictivas es el dueño del mismo. Los delitos informáticos no son un tipo específico de delitos sino que son tipos ya existentes recogidos en las legislaciones nacionales con la característica especial de que se utilizan medios informáticos para su ejecución. Por ello cabe determinar de dónde procede un ataque causante de un delito y castigarlo con arreglo a la ley nacional del país en que se encuentra el criminal en control de los sistemas usados para el ataque.

El mar, era un espacio sujeto a la libertad de los mares y no fue hasta que se encontraron abusos en él cuando surgió la necesidad de regularlo. Los ataques cibernéticos constituyen una amenaza para la Comunidad Internacional, y la re-

gulación de Internet con arreglo a la Ley, en aras de garantizar la seguridad en consonancia con los derechos y libertades de los ciudadanos, es materia prioritaria de los países democráticos.

En la Unión Europea, la publicación de la Directiva de la Información y las Redes (NIS) y del Reglamento 2016/679 en materia de protección de datos constituyen un gran avance en la regulación. Pero la ciberseguridad es un sector emergente y no existe una normativa que sea plenamente satisfactoria. Los EEMM de la Unión Europea deberán aunar esfuerzos para garantizar que sus servicios nacionales de información respetan la normativa europea y adoptar mecanismos de control para garantizar la aplicación de la normativa vigente.

En la actualidad no se ha creado un Tratado Internacional sobre Ciberseguridad ni un Tribunal Europeo o Internacional sobre delitos cometidos en el ciberespacio pero existen instrumentos jurídicos relacionados con la cooperación judicial y policial destinados a aunar esfuerzos para combatir esos delitos y corresponderá a cada Estado juzgarlos, si se localizan, bajo sus legislaciones penales nacionales. La Unión Europea es un proyecto integrador y la unificación de las políticas de ciberseguridad, así como la adopción de medidas y estrategias conjuntas, manifiestan el interés europeo en cohesionar las políticas de seguridad y defensa.

En materia de ciberseguridad aún queda mucho por hacer, sobre todo en cuanto a concienciación se refiere. La importancia de garantizar los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea a ver protegida su identidad, la protección de sus datos personales y la libertad de poder actuar en la red sin ver afectada su seguridad es una tarea que se encuentra hoy muy presente en la agenda política europea pero que requiere todavía de una maximización de esfuerzo por avanzar tan rápido como avanza la era tecnológica.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### 6.1 Monografías

AZAOLA CALDERÓN, L. (2010), *Delitos informáticos y Derecho Penal*, Colección: *Investigación y ciencias penales*, México DF, Ubijus.

CALERO, A. (2015) «*El ciberespacio y el control de las redes*», en - Monografías del CESEDEN 147, *La Geopolítica líquida del Siglo XXI*, Madrid, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos

CASTÁN TOBEÑAS J. «*Derecho Civil Español Común y Foral*», Instituto Editorial Reus, Madrid, 1971.

DÍEZ DE VELASCO, M (2013) «*Instituciones de Derecho Internacional Público*», Madrid, Tecnos.

LÓPEZ ZAMORA, P. (2007), *El ciberespacio y su ordenación*, Madrid, Grupo Difusión.

MORÓN LERMA, E. (2002), *Internet y Derecho Penal: Hacking y otras Conductas Ilícitas en la Red*, Navarra, Aranzadi.

NAVARRO SCHLEGEL, A. (2002), *Diccionario de términos de comunicaciones y redes*, Madrid, Pearson Educación, SA (Cisco Press).

ORTS BERENGUER, E. y ROIG TORRES, M. (2001) *Delitos informáticos y delitos comunes cometidos a través de la informática*, Valencia, Tirant lo Blanc.

SANCHÍS CRESPO, C. (2011), *Fraude Electrónico: Entidades Financieras y Usuarios de Banca. Problemas y Soluciones*, Navarra, Aranzadi.

SANCHÍS CRESPO, C (2013), *Fraude Electrónico: Panorámica actual y medios jurídicos para combatirlo*, Navarra, Civitas Ediciones.

WALL DAVID S, (2007), *Cybercrime*, Cambridge, Polity Press.

YAR MAYID, (2006), *Cybercrime and Society*, Londres, Sage.

## 6.2 REVISTAS Y PUBLICACIONES

### 6.2.1 Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

CARLINI, A. (2016), *Ciberseguridad: un nuevo desafío para la comunidad internacional*.

GÓMEZ DE AGREDA, A. (2013), *Ciberespacio*.

GÓMEZ AGREDA, A. (2015), *Ciberespacio, de ratones a hombres*.

HENNING WEGENER (2014), *La ciberseguridad en la Unión Europea*.

MOLINA MATEOS, J.M. (2015), *Aproximación jurídica al ciberespacio*.

MORET MILLÁS V. y URIBE OTALORA, A. (2014), *La Unión Europea ante el reto de la ciberseguridad: La futura directiva NIS*.

UREÑA CENTENO, FRANCISCO J. (2015), *Ciberataques, la mayor amenaza actual*.

### 6.2.2 Real Instituto Elcano

FOJÓN CHAMORRO, E. (2015) *La ciberdefensa en la Unión Europea*.

#### *Ciber Elcano*

Informe mensual de Ciberseguridad (mayo, junio y julio 2016).

### 6.2.3 Otras publicaciones:

ALFOCEA, J. (2015) *Cómo prevenir el cibercrimen*. Revista online de delitos informáticos DEL ARENAL, C *Mundialización, Creciente interdependencia y Globalización en las Relaciones Internacionales*.

GIL NAVALÓN (2012) *El vacío legal del ciberespacio*, Revista de Aeronáutica y Astronáutica.

MATUSITZ JONATHAN (2005) *Cyberterrorism: How Can American Foreign Policy Be Strengthened in the Information Age?*, American Foreign Policy Interests.

POLLIT M.M. *Cyberterrorism; Fact or Fancy* FBI Laboratory.

REGUERA SÁNCHEZ, J. (2015), Aspectos legales en el ciberespacio. *La ciberguerra y el Derecho Internacional Humanitario*, GESI.

SÁNCHEZ GÓMEZ-MERELO, M. (2011) *Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad*. Consultor Internacional de Seguridad Pública y Privada.

### **6.3 OTRAS PÁGINAS WEBS Y THINK TANKS**

Thiber «The cybersecurity think tank» <http://www.thiber.org/>

ISS- European Union Institute for Security Studies <http://www.iss.europa.eu/>

Europol <https://www.europol.europa.eu>

Europjust <http://eurojust.europa.eu/Pages/home.aspx>

Revista Thales <https://www.thalesgroup.com/en>





## 7. GLOSARIO

**Ciberdelincuentes:** Personas que realizan actividades delictivas en internet como robar información, acceder a redes privadas, estafas, y todo lo que tiene que ver con los delitos e ilegalidad. <http://www.seguridadpc.net/conceptos/los-ciberdelincuentes.html>.

No confundir con *hackers*. Muchos hackers no realizan actividades ilegales. **Ver hacker.**

**Cibernauta:** Persona que explora el ciberespacio

**Cracker:** Personas que se introducen en sistemas remotos con la intención de destruir datos, denegar el servicio a usuarios legítimos, y en general causar problemas a los sistemas procesadores o redes informáticas. Se les conoce también como piratas informáticos.

**Cookies:** Pequeños activos que algunos sitios web guardan en el ordenador. Almacenan información sobre el usuario pero no espían como el *spyware*. <http://www.masadelante.com/faqs/cookie>

**Dirección IP:** El IP (*Internet Protocol*) es un protocolo identificador de un ordenador dentro de una RED (como internet). Es como el documento de identidad de una persona, es única. Mediante este se puede identificar a una computadora en Internet y por lo tanto saber su ubicación física. Algunos hackers pueden usar este identificador para realizar ataques con virus, troyanos, etc., valiéndose de algunos agujeros (debilidades) del sistema operativo. <http://www.seguridadpc.net/ipreal.htm>

**Gusanos informáticos:** Los Gusanos Informáticos (*Worms* en inglés) son programas dañinos (considerados un tipo de virus) que, una vez que hayan infectado el ordenador, realizan copias de sí mismo con el objeto de reproducirse

lo más pronto por medio de red, correo electrónico, dispositivos de almacenamiento, programas P2P, mensajería instantánea, entre otros. <http://www.seguridadpc.net/gusanos.htm>

**Hacker:** Persona que accede a la red de forma no autorizada. Diccionario de términos y comunicaciones y redes. Cisco Press.

**Hardware:** Conjunto de dispositivos físicos que conforman un sistema computacional. Diccionario de términos y comunicaciones y redes. Cisco Press.

**Ingeniería social o «people hacking»:** Conjunto de técnicas psicológicas y habilidades sociales utilizadas de forma consciente y muchas veces premeditada para la obtención de información de terceros. En este contexto, se refiere a la obtención de información para el acceso a sistemas informáticos. Definición de UREÑA CENTENO, FJ, en Documento de Opinión para el Instituto Español de Estudios Estratégicos. Vease página 9. En línea: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEEE09-2015\\_AmenazaCiberataques\\_Fco.Uruena.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEE09-2015_AmenazaCiberataques_Fco.Uruena.pdf)

**Internet:** 1. Abreviatura de *internetwork*. 2. La *internetwork* más grande del mundo, que conecta decenas de miles de redes de todo el mundo y con una cultura que se concentra en la investigación y estandarización basada en el uso real. Muchas tecnologías avanzadas provienen de la comunidad de internet. Nace en 1969, cuando el Departamento de defensa de Estados Unidos de Norteamérica decide unir sus centros de computación repartidos por todo el planeta, desarrollando una arquitectura de redes cuyas computadoras se reconocen entre sí a través del protocolo TCP/ICP. Internet evolucionó, en parte, de ARPANET. En un determinado momento se le llamó Internet DARPA. Diccionario de términos y comunicaciones y redes. Cisco Press.

**Internetwork:** Conjunto de redes interconectadas mediante *routers* y otros dispositivos, que funciona generalmente como una única red.

**Internet de las Cosas:** se trata de una red que interconecta objetos físicos valiéndose de internet. El *hardware* le permite, no sólo la conectividad a internet, sino que además programa eventos específicos en función de las tareas que sean dictadas remotamente. <https://hipertextual.com/archivo/2014/10/internet-cosas/>

**Phishing:** Técnica para captar información bancaria de los usuarios a través de la utilización de la imagen de una entidad financiera. De esta manera, el usuario, creyendo estar en un sitio de toda confianza, introduce la información solicitada que, en realidad, va a parar a manos del estafador. <http://www.seguridadpc.net/phishing.htm>

**Rootkit:** Conjunto de herramientas usadas frecuentemente por los intrusos informáticos o *crackers* con el objetivo de acceder ilícitamente a un sistema in-

formático. Hay *rootkits* para una amplia variedad de sistemas operativos, como Linux, Solaris o Microsoft Windows. Los *rootkits*, al estar diseñados para pasar desapercibidos, no pueden ser detectados. Si un usuario intenta analizar el sistema para ver qué procesos están ejecutándose, el *rootkit* mostrará información falsa, mostrando todos los procesos excepto él mismo y los que está ocultando. <http://www.seguridadpc.net/rootkits.htm>

**Software:** Programas informáticos que hacen posible el funcionamiento del ordenador. Es la parte que no es tangible, en contraposición al *hardware*.

**Virus informático:** Ver *malware*. Programas malignos con el objeto de alterar el buen funcionamiento del ordenador. Los virus son la mayor amenaza para los sistemas informáticos y es una de las principales causas de pérdidas económicas en las empresas. [http://www.seguridadpc.net/introd\\_antiv.htm](http://www.seguridadpc.net/introd_antiv.htm).

**Wizars:** Hackers de sombrero blanco conocidos por sus conocimientos de *hacking*.

**WWW (World Wide Web):** Gran red de servidores de internet que ofrece servicios de hipertexto y otros a los terminales que ejecutan aplicaciones cliente como, por ejemplo, un explorador WWW. Permite importar hipertextos e imágenes desde varios lugares. Es el sistema de hipertexto que más se emplea y fue creado por el Centro Europeo de Física de Partículas (CERN) en Suiza. Diccionario de términos y comunicaciones y redes. Cisco Press.



## 8. ANEXOS

### ANEXO I

#### DELITOS COMETIDOS EN INTERNET

Una clasificación de delitos informáticos es aquella que hacemos en función de si son delitos contra el *hardware*, contra el *software* o contra la memoria del ordenador. A continuación, vamos a analizarlos por separado siguiendo a Luis Azaola<sup>81</sup>:

##### **Delitos contra el *hardware***

Existen diversos delitos que afectan a la parte física del sistema de computación, que es lo que se conoce como *hardware* y que comprende redes e instalaciones así como, en un sentido algo más amplio, las redes de comunicación del sistema.

En este tipo de actos subyace la idea de actos físicos violentos, de agresión, contra los elementos materiales del sistema computacional. Por ello, en esta categoría de delitos son frecuentes los daños a la propiedad, los atentados o los incendios provocados. Los ordenadores y demás equipos de computación son caros, por lo que su destrucción total o parcial así como su inutilización temporal, genera importantes pérdidas económicas

##### **Delitos contra el *software***

Se trata de delitos cometidos contra el *software* o contra los programas de un ordenador. Los programas representan un área valiosa desde el punto de vis-

---

<sup>81</sup> AZAOLA CALDERON, L. (2010), Delitos informáticos y Derecho Penal, Colección: Investigación y ciencias penales, México DF, Ubijus. p.21 y 22.

ta financiero y fundamental, ya que representan las directrices y las instrucciones con las cuales dicho programa procesaran los diversos datos. De ahí que su destrucción total o parcial implique pérdidas financieras y operativas considerables.

### **Delitos contra la memoria del ordenador**

Por último, existen delitos contra los datos que reposan en la memoria del ordenador. Estos actos contra las bases de datos atentan contra la fiabilidad, la memoria y la integridad del sistema informático; son además, en muchos casos, el instrumento o mecanismo para la comisión de delitos patrimoniales.

En otros casos pueden no tener una relevancia económica directa aunque son esencialmente graves aquellas situaciones en las cuales una persona o grupo irrumpen en un sistema informático, generalmente gubernamental y relacionado con la defensa nacional, para incorporar datos falsos y no autorizados, generando de esta manera, graves distorsiones, así como reacciones humanas que, a partir de la información suministrada al ordenador, pueden generar resultados desastrosos para los gobiernos y para la seguridad de un Estado.

## ANEXO II

### **ARTÍCULOS DE LA LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL.**

#### **Artículo 31**

El que actúe como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá personalmente, aunque no concurren en él las condiciones, cualidades o relaciones que la correspondiente figura de delito requiera para poder ser sujeto activo del mismo, si tales circunstancias se dan en la entidad o persona en cuyo nombre o representación obre.

#### **Artículo 33.7**

7. Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen todas la consideración de graves, son las siguientes:
  - a) Multa por cuotas o proporcional.
  - b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.
  - c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
  - d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.
  - e) Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá ser temporal o definitiva. Si fuere temporal, el plazo no podrá exceder de quince años.
  - f) Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años.
  - g) Intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.



La intervención podrá afectar a la totalidad de la organización o limitarse a alguna de sus instalaciones, secciones o unidades de negocio. El Juez o Tribunal, en la sentencia o, posteriormente, mediante auto, determinará exactamente el contenido de la intervención y determinará quién se hará cargo de la intervención y en qué plazos deberá realizar informes de seguimiento para el órgano judicial. La intervención se podrá modificar o suspender en todo momento previo informe del interventor y del Ministerio Fiscal. El interventor tendrá derecho a acceder a todas las instalaciones y locales de la empresa o persona jurídica y a recibir cuanta información estime necesaria para el ejercicio de sus funciones. Reglamentariamente se determinarán los aspectos relacionados con el ejercicio de la función de interventor, como la retribución o la cualificación necesaria.

## **Artículo 264**

1. El que por cualquier medio, sin autorización y de manera grave borrase, dañase, deteriorase, alterase, suprimiese o hiciese inaccesibles datos informáticos, programas informáticos o documentos electrónicos ajenos, cuando el resultado producido fuera grave, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años.

2. Se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años y multa del tanto al décuplo del perjuicio ocasionado, cuando en las conductas descritas concorra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Se hubiese cometido en el marco de una organización criminal.
2. Haya ocasionado daños de especial gravedad o afectado a un número elevado de sistemas informáticos.
3. El hecho hubiera perjudicado gravemente el funcionamiento de servicios públicos esenciales o la provisión de bienes de primera necesidad.
4. Los hechos hayan afectado al sistema informático de una infraestructura crítica o se hubiera creado una situación de peligro grave para la seguridad del Estado, de la Unión Europea o de un Estado Miembro de la Unión Europea. A estos efectos se considerará infraestructura crítica un elemento, sistema o parte de este que sea esencial para el mantenimiento de funciones vitales de la sociedad, la salud, la seguridad, la protección y el bienestar económico y social de la población cuya perturbación o destrucción tendría un impacto significativo al no poder mantener sus funciones.
5. El delito se haya cometido utilizando alguno de los medios a que se refiere el artículo 264 ter.

Si los hechos hubieran resultado de extrema gravedad, podrá imponerse la pena superior en grado.

**3.** Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán, en sus respectivos casos, en su mitad superior, cuando los hechos se hubieran cometido mediante la utilización ilícita de datos personales de otra persona para facilitarse el acceso al sistema informático o para ganarse la confianza de un tercero.

## ANEXO III

### ARTÍCULOS CONVENIO DE BUDAPEST

#### **Artículo 2. Acceso ilícito.**

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para tipificar como delito en su derecho interno el acceso deliberado e ilegítimo a la totalidad o a una parte de un sistema informático. Cualquier Parte podrá exigir que el delito se cometa infringiendo medidas de seguridad, con la intención de obtener datos informáticos o con otra intención delictiva, o en relación con un sistema informático que esté conectado a otro sistema informático.

#### **Artículo 3. Interceptación ilícita.**

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la interceptación deliberada e ilegítima, por medios técnicos, de datos informáticos comunicados en transmisiones no públicas efectuadas a un sistema informático, desde un sistema informático o dentro del mismo, incluidas las emisiones electromagnéticas procedentes de un sistema informático que contenga dichos datos informáticos. Cualquier Parte podrá exigir que el delito se haya cometido con intención delictiva o en relación con un sistema informático conectado a otro sistema informático.

#### **Artículo 4. Interferencia en los datos.**

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la comisión deliberada e ilegítima de actos que dañen, borren, deterioren, alteren o supriman datos informáticos.

2. Cualquier Parte podrá reservarse el derecho a exigir que los actos definidos en el apartado 1 provoquen daños graves.

#### **Artículo 5. Interferencia en el sistema.**

Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la obstaculización grave, deliberada e ilegítima del funcionamiento de un sistema informático mediante la introducción, transmisión, provocación de daños, borrado, deterioro, alteración o supresión de datos informáticos.

## **Artículo 6. Abuso de los dispositivos.**

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para tipificar como delito en su derecho interno la comisión deliberada e ilegítima de los siguientes actos:

- a) La producción, venta, obtención para su utilización, importación, difusión u otra forma de puesta a disposición de:
  - i) Un dispositivo, incluido un programa informático, diseñado o adaptado principalmente para la comisión de cualquiera de los delitos previstos de conformidad con los anteriores artículos 2 a 5;
  - ii) Una contraseña, un código de acceso o datos informáticos similares que permitan tener acceso a la totalidad o a una parte de un sistema informático, con el fin de que sean utilizados para la comisión de cualquiera de los delitos contemplados en los artículos 2 a 5; y
- b) la posesión de alguno de los elementos contemplados en los anteriores apartados a.i) o ii) con el fin de que sean utilizados para cometer cualquiera de los delitos previstos en los artículos 2 a 5. Cualquier Parte podrá exigir en su derecho interno que se posea un número determinado de dichos elementos para que se considere que existe responsabilidad penal.

2. No podrá interpretarse que el presente artículo impone responsabilidad penal en los casos en que la producción, venta, obtención para su utilización, importación, difusión u otra forma de puesta a disposición mencionadas en el apartado 1 del presente artículo no tengan por objeto la comisión de un delito previsto de conformidad con los artículos 2 a 5 del presente Convenio, como es el caso de las pruebas autorizadas o de la protección de un sistema informático.

3. Cualquier Parte podrá reservarse el derecho a no aplicar lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo, siempre que la reserva no afecte a la venta, la distribución o cualquier otra puesta a disposición de los elementos indicados en el apartado 1.a.ii) del presente artículo.

## **Artículo 22. Jurisdicción.**

1. Cada Parte adoptará las medidas legislativas y de otro tipo que resulten necesarias para afirmar su jurisdicción respecto de cualquier delito previsto con arreglo a los artículos 2 a 11 del presente Convenio, siempre que se haya cometido:

- a) En su territorio; o
- b) a bordo de un buque que enarbole pabellón de dicha Parte; o

- c) a bordo de una aeronave matriculada según las leyes de dicha Parte; o
- d) por uno de sus nacionales, si el delito es susceptible de sanción penal en el lugar en el que se cometió o si ningún Estado tiene competencia territorial respecto del mismo.

2. Cualquier Estado podrá reservarse el derecho a no aplicar o a aplicar únicamente en determinados casos o condiciones las normas sobre jurisdicción establecidas en los apartados 1.b) a 1.d) del presente artículo o en cualquier otra parte de los mismos.

3. Cada Parte adoptará las medidas que resulten necesarias para afirmar su jurisdicción respecto de los delitos mencionados en el apartado 1 del artículo 24 del presente Convenio, cuando el presunto autor del delito se encuentre en su territorio y no pueda ser extraditado a otra Parte por razón de su nacionalidad, previa solicitud de extradición.

4. El presente Convenio no excluye ninguna jurisdicción penal ejercida por una Parte de conformidad con su derecho interno.

5. Cuando varias Partes reivindiquen su jurisdicción respecto de un presunto delito contemplado en el presente Convenio, las Partes interesadas celebrarán consultas, siempre que sea oportuno, con miras a determinar cuál es la jurisdicción más adecuada para las actuaciones penales.

## ANEXO IV

**ENTREVISTA**

*A D. Enrique Ávila, Director del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad (CNEC):*

**1. ¿Cuáles son en su opinión las principales amenazas para la ciberseguridad en general y, en particular, en la Unión Europea?**

*Sin duda, el dominio del ciberespacio es un lugar para el que el ser humano no se encuentra bien diseñado. Nuestra mente funciona procesando de forma masivamente paralela pero a 50 Hz. El Ciberespacio requiere respuestas en un orden de MHz o THz. Esta imposibilidad física de respuesta en los tiempos del ciberespacio induce una serie de riesgos y disfuncionalidades que se trasladan a todos los ámbitos del mismo.*

*Aunque a menudo leerás un glosado de riesgos de tipo individual (ciberdelitos, ataques contra infraestructuras críticas, delito como servicio, delitos contra los menores...), te pido que reflexiones sobre la anterior aseveración.*

*Bajo mi punto de vista, todos esos riesgos que te he glosado, a menudo convertidos en amenazas ciertas, no son sino plasmación de ese modelo fundamental.*

*A ello hay que añadir la dificultad para la detección temprana del talento y la pésima gestión del mismo en un «mercado» cada vez más competitivo y exigente.*

**2. ¿Considera que la normativa europea está a la altura en ciberseguridad?**

*Por supuesto, se han hecho enormes progresos aunque me ha decepcionado la Directiva NIS. Parece redactada por las corporaciones más que por un órgano de gobernanza (que no de gobierno). Demasiado genérica y poco orientada hacia los niveles tácticos y operativos.*

*Me gusta más el modelo de la Directiva 2013/40/UE donde, ahí sí y merced a la introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, puede producirse un avance importante en la protección de los Sistemas de Información de las corporaciones y de las Infraestructuras Críticas de los países.*

**3. Se han adoptado este año varias herramientas interesantes como el Reglamento 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta a la protección de datos y la Directiva 2016/1148 (NIS) rela-**

**tiva a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad en las redes y sistemas de la información de la Unión. ¿Cuál es su opinión sobre estas herramientas?**

*Con respecto a la Protección de Datos Personales, bajo mi punto de vista, es una entelequia en un dominio que no dispone de algo realmente básico que opera en ambas direcciones en lo que a derechos civiles se refiere: La identidad digital. Bajo mi punto de vista, aunque regular la necesidad de una identidad digital única para acceder y operar en el ciberespacio es un riesgo para las libertades individuales (¿Quién controla al controlador?), no es menos cierto que puede ser la base sobre la que edificar un estatus de ciudadano digital que, ahí sí, opere en el sentido de salvaguardar sus derechos fundamentales (también el derecho al olvido) al poderse trazar un incumplimiento normativo en este sentido por cualquier corporación u Organismo público y, de esta forma, sancionarlo desde un poder judicial independiente. En la situación actual (fuertemente apoyada por todos los órganos de poder), no es factible hacerlo.*

**4. Vi una conferencia suya en la que concluye diciendo que el talento operativo debe ser pluridisciplinar. Me gustaría saber qué papel juegan los juristas en el campo de la ciberseguridad.**

*Los juristas son una pieza clave en el desarrollo del ciberespacio. Más aún en sus componentes de seguridad. Bajo mi punto de vista, será necesario generar una nueva epistemología jurídica. No estoy de acuerdo con quienes defienden que las categorías clásicas del mundo analógico (que no real porque ambos mundos lo son), puedan trasladarse al ciberespacio. Ese es nuestro error y lo vamos a pagar caro. Los juristas han de desarrollar una nueva Filosofía Jurídica apoyada en una nueva Ciencia Política, Sociología e incluso Psicología. Un mundo por desarrollar.*

**5. Por último, me gustaría conocer cómo es un día en su jornada laboral y cuáles son las principales preocupaciones hoy para el CNEC.**

*Mi nivel es estratégico y mi trabajo es el de dirigir la Seguridad de la Información en un cuerpo policial, es decir, proteger sus activos de información contra, por ejemplo, la exfiltración no deseada. Generar normativa al respecto. Poco más puedo contarte de ello al estar clasificado en su mayor parte.*

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





