

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 54**

**Selección de memorias
de alumnos del Máster
en Diplomacia y Relaciones
Internacionales. 2013-2014**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**SELECCIÓN DE MEMORIAS DE ALUMNOS
DEL MASTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES. 2013-2014**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS DE ALUMNOS
DEL MASTER EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES. 2013-2014**



ESCUELA DIPLOMÁTICA
ESPAÑA



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-16888-2015

DISEÑA E IMPRIME: IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ (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

	<u>Página</u>
ANÁLISIS ECONÓMICO Y JURÍDICO DE LA DEFORESTACIÓN MUNDIAL: SOBRE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER UN RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL EN LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS PRODUCTOS FORESTALES Y SUS DERIVADOS SEGÚN SU GESTIÓN EN ORIGEN.....	13
<i>Enrique Fernández de Madaria</i>	
SIGLAS Y ABREVIATURAS PRINCIPALES	15
RESUMEN	17
1. INTRODUCCIÓN	19
2. METODOLOGÍA	23
3. ANÁLISIS ECONÓMICO	25
3.1 Teoría económica sobre los bienes forestales	26
3.1.1 Dinámicas microeconómicas de la explotación y gestión de los recursos forestales	29
3.1.2 El estado actual del patrimonio forestal, el comercio internacional y las dinámicas macroeconómicas	38
3.1.3 La gestión forestal sostenible.....	49
3.2 La corrección de las externalidades y la propuesta de un régimen fiscal especial.....	55
3.2.1 Medidas comunes en el ámbito forestal y tipos de impuestos.....	57
3.2.2 La reforma fiscal verde.....	62
3.2.3 Propuesta de un régimen fiscal especial	64

	Página
4 ANÁLISIS JURÍDICO.....	71
4.1 La protección jurídica internacional de los bosques.....	71
4.2 Medidas de la Unión Europea contra el comercio ilegal de productos forestales y la deforestación.....	79
4.3 Implicaciones jurídicas principales de la propuesta de un régimen fiscal especial.....	83
4.4 La propuesta a la luz de las obligaciones comerciales internacionales.....	86
5 CONCLUSIONES.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	95
DIPLOMACIA COMERCIAL	105
<i>Sufyan Barhoum Najjar</i>	
RESUMEN.....	109
INTRODUCCIÓN.....	113
Capítulo 1: La diplomacia comercial.....	115
1.1. La inteligencia económica.....	115
1.2. ¿Por qué internacionalizarse?.....	116
1.3. La diplomacia comercial.....	119
1.4. Marca país e imagen.....	120
1.5. ¿Cuáles son las variables en la construcción de esa imagen?... ..	121
1.6. ¿Por qué es tan importante la imagen de un país?	124
1.7. Efecto país de origen.....	125
1.8. Empresas españolas líderes mundiales.....	126
1.9. ¿Qué sucede cuando los países recurren a la estrategia de precios?.....	128
1.10. El porqué de la diplomacia comercial.....	129
1.11. Los campos de actuación de la diplomacia comercial.....	130
1.12. Diplomacia comercial, ¿pública o privada?.....	133
1.13. ¿Diplomacia comercial gratuita o de pago?.....	134
1.14. Diplomacia corporativa.....	135
1.15. Conclusión.....	136
Capítulo 2: La diplomacia comercial española.....	139
2.1. El ICEX	140
2.2. Servicios integrales del ICEX.....	143
2.3. Plan de apoyo en los mercados multilaterales 2014.....	145
2.4. Marco de actuación del departamento de financiación multilateral	147

	Página
2.5. Instituciones a las que pertenece e instituciones objetivo	149
2.6. Instituciones colaboradoras.....	149
2.7. Turespaña.....	150
2.8. Conclusión.....	151
BIBLIOGRAFÍA.....	153
MARCA COREA: LA ESTRATEGIA DE COREA DEL SUR EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE MARCAS PAÍS. ACIERTOS, RETOS Y ALGUNAS LECCIONES.....	155
<i>Begoña Rodríguez García de Cortázar</i>	
RESUMEN.....	157
1. INTRODUCCIÓN.....	159
1.1. Estado de la cuestión	159
1.2. Relevancia del tema, utilidad y aplicaciones	160
1.3. Objetivos generales y específicos	160
1.4. Metodología y fuentes	161
1.5. Motivación personal	162
1.6. Organización del texto	163
1.7. Nota terminológica	164
2. LA NOCIÓN DE MARCA PAÍS.....	165
2.1. Marca país y diplomacia pública	165
2.2. Críticas y debates sobre la idea de nación como marca.....	168
2.3. La matriz de Simon Anholt.....	169
2.4. Actores: el papel de las grandes consultoras	172
2.5. Casos de éxito y algunos fracasos.....	177
2.6. Los nuevos actores globales: las ciudades.....	178
3. LA ESTRATEGIA COREANA.....	179
3.1. Punto de partida y datos básicos.....	180
3.2. El nacimiento de Marca Corea	182
3.3. El Presidential Council on Nation Branding (PCNB)	184
3.4. Plan de acción de 10 puntos	185
3.5. Análisis de una estrategia.....	189
3.6. Creación de un índice propio de marca país	194
3.7. Reflexión y crítica colectiva: The Patience Index.....	197
3.8. La estrategia del “Crecimiento verde”.....	199
3.9. La tragedia del Sewol y su impacto en la confianza y la reputación.	199
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	201
5. BIBLIOGRAFÍA	205

LA INFLUENCIA DEL EXILIO ESPAÑOL EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE LÁZARO CÁRDENAS: SU PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA.....	211
<i>Georgina Saldaña Díaz</i>	
DEDICATORIA	213
AGRADECIMIENTOS	215
RESUMEN.....	217
1. INTRODUCCIÓN	219
2. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL DE LA DÉCADA DE LOS TREINTA.....	221
2.1. La crisis del sistema de seguridad colectiva	221
2.2. La década de los treinta en España	222
2.3. La internacionalización de la Guerra Civil Española	223
3. LAS RELACIONES DE LA REPÚBLICA MEXICANA CON LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA.....	225
3.1. Antecedentes de las Relaciones Hispano-Mexicanas.....	225
3.2. La Política exterior de Lázaro Cárdenas.....	227
3.3. La Guerra Civil Española en México.....	231
3.3.1. El apoyo de México a la República Española.....	233
3.3.2. Los niños de Morelia	234
3.4. El inicio del Exilio Republicano	235
3.4.1. Los organismos de ayuda republicana	236
3.4.2. La llegada a México de los exiliados republicanos	239
3.4.3. La acogida de México al exilio español	243
3.4.4. La inserción de los exiliados en la sociedad mexicana...	246
4. LA PARTICIPACIÓN DEL EXILIO ESPAÑOL EN LA ECONOMÍA MEXICANA.....	251
4.1. Breve historia económica del México post revolucionario.....	251
4.2. La economía en el gobierno de Cárdenas.....	253
4.2.1. La expropiación petrolera y sus efectos internacionales..	257
4.2.2. El sector empresarial.....	258
4.3. El exilio español y su inserción en la economía mexicana.....	259
4.3.1. Los refugiados españoles y la creación de empresas en México	262
6. CONCLUSIONES	269
7. BIBLIOGRAFÍA	273

LA ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA Y LA LEGITIMACIÓN INTERNACIONAL DE LA LENGUA PANHISPÁNICA	277
<i>Jesús A. Meza M.</i>	
1. INTRODUCCIÓN	285
1.1. Objeto de estudio.....	290
1.2. Estructura del trabajo.....	290
1.3. Hipótesis	291
1.4. Objetivos	291
1.5. Metodología	293
2. ANTECEDENTES E HISTORIA DE LA LENGUA PANHISPÁNICA	295
2.1. Nebrija, Colón y la mundialización del castellano: una lengua para dominar	296
2.2. Debate en torno a la lengua: posiciones de un lado y de otro.	298
2.3. La monarquía lingüística y el giro de la Real Academia Española	301
2.4. Estatus de la lengua panhispánica en el siglo XXI	304
2.4.1. Valor económico y atractivo global en crecimiento.	306
3. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL PANHISPÁNICO ..	309
3.1. Consideraciones de política exterior: España e Hispanoamérica.	309
3.2. Del Hispanoamericanismo al Iberoamericanismo	311
4. POLÍTICA LINGÜÍSTICA, CONGRESO DE ACADEMIAS Y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA..	319
4.1. Fundamentos de planificación lingüística.....	320
4.1.1. “Dominio de la lengua, dominio del mundo”	323
4.2. El Congreso de México: una propuesta trascendente	326
4.3. ASALE: lengua común con personalidad jurídica internacional.....	330
4.3.1. Reivindicación y tipología de un organismo internacional	332
4.3.2. Convenio Multilateral de Bogotá 1960	337
4.3.3. Tratado de Cartagena de Indias 1994	340
4.3.4. Nuevos Estatutos 2007	341
4.4. Alcance de la nueva política lingüística panhispánica	345
5. CONCLUSIONES: Los Diez Puntos Inconclusos	353
6. RECOMENDACIONES	355

	<u>Página</u>
7. FUENTES CONSULTADAS	357
7.1. Journals y libros	357
7.2. En línea y Websites	359
8. ANEXOS	361
8.1. Estatutos de la ASALE (2007)	361
8.2. Tabla 2: Reconocimiento como República por España, Fundación de la Academia de la Lengua y Ratificación del Convenio de Bogotá 1960	369

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**ANÁLISIS ECONÓMICO Y JURÍDICO
DE LA DEFORESTACIÓN MUNDIAL:
SOBRE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER
UN RÉGIMEN FISCAL ESPECIAL
EN LA UNIÓN EUROPEA PARA LOS PRODUCTOS
FORESTALES Y SUS DERIVADOS
SEGÚN SU GESTIÓN EN ORIGEN**

ENRIQUE FERNÁNDEZ DE MADARIA

SIGLAS Y ABREVIATURAS PRINCIPALES

AAV	Acuerdo de Asociación Voluntario (también empleado en plural)
ACP	África, Caribe y Pacífico
AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
art(s).	artículo(s)
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CNMUCC	Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CoC	Cadena de custodia, por sus siglas en inglés, <i>chain of custody</i>
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EEA	Agencia Europea de Medio Ambiente, por sus siglas en inglés, <i>European Environment Agency</i>
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés, <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>)
FLEGT	Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, por sus siglas en inglés, <i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUB	Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio
GFS	Gestión forestal sostenible
IFF	Foro Intergubernamental sobre los Bosques (IFF, por sus siglas en inglés, <i>Intergovernmental Forum on Forests</i>)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático, por sus siglas en inglés, <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
OA	Órgano de Apelación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no gubernamental (también empleado en plural)
OOII	Organizaciones internacionales
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PEFC	<i>Programme for Endorsement of Forest Certification Schemes</i>
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	<i>United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries</i>
TC	Tala convencional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
TS	Tala sostenible
UE	Unión Europea

RESUMEN

En el presente trabajo se realiza un análisis económico y jurídico de la deforestación mundial, proponiendo una medida hipotética de la Unión Europea basada en un régimen fiscal diferenciado para los productos forestales, estableciendo un impuesto para aquéllos cuyo origen no sea sostenible.

En primer lugar se realiza un análisis de las particularidades económicas de los recursos forestales, demostrando ser bienes de carácter tanto público como privado y con una compleja relación de externalidades. En el posterior análisis microeconómico y macroeconómico se concluirá que la deforestación es un problema complejo y de difícil cuantificación, dándose una serie de pautas, dinámicas y características generales comunes en las regiones que la padecen. En general, la falta de instituciones efectivas, el escaso desarrollo económico y la falta de oportunidades laborales impiden la gestión forestal sostenible en unas circunstancias de comercio internacional y demografía crecientes. En la propuesta, la gestión forestal sostenible servirá de orientación en cuanto a su sistemática y a su consecución como objetivo, de cara a la disminución de la cuota de mercado de los productos no sostenibles y del aumento la competitividad de la gestión forestal sostenible frente al uso alternativo del suelo, generalmente agropecuario, reutilizando los recursos recaudados.

En segundo lugar se realiza un análisis jurídico del régimen de protección forestal internacional y de los mecanismos de la Unión Europea contra la tala ilegal y la deforestación, resaltando la falta de un instrumento vinculante, comprehensivo y multilateral, frente al desarrollo normativo regional paneuropeo más profundo. Las medidas adoptadas por la Unión Europea para la exclusión de los productos forestales ilegales servirán como base para diseñar jurídicamente la medida propuesta.

Finalmente, se analizará el potencial conflictivo de la medida propuesta de cara a la normativa comercial internacional sin llegar a conclusiones definitivas pero posiblemente afirmativas en cuanto a su licitud.

1. INTRODUCCIÓN

*«Planting a tree is one of the very few human actions which can really be called altruistic. A person plants a tree for his children, his grandchildren, or even for their children, but not for himself».—SEYMOUR, J. (1983), *The Woodlander*, Londres, Sidwick and Jackson.*

Al igual que otros autores que se han dedicado a la materia de la gestión forestal y a otros temas medioambientales, introduciremos este trabajo recurriendo a las conclusiones que, por evidentes que puedan parecer, conviene recordar y subrayar, formuladas por DIAMOND, JARED en su conocida obra titulada «Colapso: Por qué unas sociedades sobreviven y otras desaparecen»¹. La gestión del bosque y, en general, de los recursos forestales se presentó para numerosas civilizaciones pretéritas como uno de los elementos fundamentales bajo su control a la hora de enfrentarse a su destrucción o de luchar por su perseverancia. Resulta cuasi inexorable establecer comparaciones con las sociedades actuales, las cuales, a pesar de diferenciarse por su sofisticación en abundantes sentidos de la civilización Maya, Anasazi o Vikinga, se exponen hoy en día y de igual modo a la explotación, en muchos casos desenfrenada, de sus recursos naturales y a la falta de previsión a largo plazo. Los recursos forestales se encuentran entre aquéllos de alto valor —no necesariamente monetario— para toda sociedad y comunidad, siendo frecuentemente objeto de sustracción y consumo excesivo en relación con la actualidad como de cara al bienestar de las futuras generaciones. Entre las diferencias relevantes que posee el presente en comparación con momentos pasados, podemos destacar algunas, como los sistemas de decisión multinivel (local, estatal e internacional) junto con sus instrumentos jurídicos correspondientes, el papel de la ciencia y de la información en los procedimientos de de-

¹ Consideramos más acertado el título original. DIAMOND, J. (2005), *Collapse— how societies choose to fail or to survive*, New York, Penguin Books.

cisión, al igual que la tecnología, medios de producción económica y mercados globalizados. Si bien estas características pueden conllevar —o desatan ya— un potencial de mayor destrucción natural al levantar barreras antes inexistentes, pueden ofrecer, al mismo tiempo, vías de solución congruentes con la realidad contemporánea y con los desafíos próximos. Estudiar estas vías es precisamente lo que nos compete y lo que motiva la redacción del presente trabajo, centrándonos así en el ámbito problemático de la deforestación mundial y de la gestión forestal responsable y sostenible. Para ello recurriremos a diversas fuentes, tanto las puramente académicas como aquellas que emanan de los estudios realizados por las agencias de Estados u Organizaciones internacionales (OOII), las cuales, habiendo producido una gran cantidad de análisis sobre el estado de los bosques, la gestión forestal y sobre el uso de instrumentos de todo tipo en materia medioambiental (restrictivos, de estándares, de mercado, etc.), no han llegado a tratar específicamente la propuesta que se plantea a continuación.

Concretamente, el objeto de estudio doble. Por una parte analizaremos la situación, dinámicas y estado de la gestión forestal internacional. Por otra —haciendo uso de ese análisis de contexto— desarrollaremos una propuesta concreta a modo de hipótesis: establecer, a través de la Unión Europea (UE) para sus Estados miembros, un régimen fiscal diferenciado para los productos cuyo origen y/o destino sea el mercado interior y que sean en esencia, o que contengan de forma relevante tras ser procesados, productos forestales principales, estableciendo cargas o beneficios correspondientes a la manera de extracción o gestión de los recursos en su origen². El propósito de este análisis reside en averiguar si una medida de estas características podría ser razonable en aras de atajar, aunque sea parcialmente, el problema de la deforestación y de las externalidades negativas asociadas, incentivando la gestión forestal sostenible dentro de la UE y en los Estados terceros exportadores, al igual que desincentivando aquella, cuyo resultado sea la degradación y pérdida del bosque y de sus funciones en términos absolutos. Profundizar tanto en el contexto, la forma y el fondo de la medida, teniendo como guía su eficacia y eficiencia, resulta de fundamental interés.

Como muchas otras cuestiones, la gestión de los bosques puede devenir un problema altamente complejo en caso de que se pretendan abarcar todas las dimensiones que la afectan. No obstante y a la hora de tomar una decisión —o lo que es igual, a efectos prácticos de la medida propuesta— consideramos conveniente analizar la temática desde un prisma económico y jurídico.

² En el análisis económico posterior diferenciaremos entre los diferentes tipos de gestión y explotación forestal. La idea inicial de la propuesta consiste en incentivar la gestión forestal sostenible prestando ayuda financiera e institucional a aquellas empresas o regiones que comercialicen productos resultantes de ésta. Por otra parte, se pretendería desincentivar la gestión y explotación forestal no sostenible gravando sus productos. A lo largo del trabajo determinaremos los detalles relevantes, tales como la concreción del hecho imponible, la determinación porcentual del tributo y el método de cálculo, etc.

En primer lugar, el análisis económico deberá aclarar las funciones que tienen los bosques y recursos forestales para la sociedad (o sociedades) al igual que su valor, las consecuencias de determinadas formas de gestión, teniendo en cuenta sobre todo las externalidades en juego, el funcionamiento y lógica de los mercados que influyen en su estado y explotación, así como los efectos de las posibles medidas a las que pueden recurrir la autoridad pública competente o los agentes económicos para modificar la gestión. En consecuencia, debemos poner especial énfasis en el concepto de la gestión forestal sostenible.

En segundo lugar, el análisis jurídico —siendo el Derecho una de las principales vías de traducción o materialización de la voluntad política en medidas de acción reales— nos ayudará a comprender qué mecanismos internacionales y de la UE se han puesto en marcha para regular la situación de los bosques hasta el momento, qué deficiencias y virtudes muestran y cuáles son los límites y requisitos jurídicos a la hora de desarrollar la propuesta.

Ambos análisis deberán ofrecer respuestas a las siguientes preguntas: ¿La medida es económicamente razonable, ofreciendo, por lo tanto, más beneficios que perjuicios? ¿Qué requisitos debe reunir para serlo y cómo debe configurarse? ¿Qué instrumento jurídico es el más adecuado para materializar la propuesta y qué aspectos deben considerarse para su desarrollo?

Finalmente, realizaremos una síntesis de la propuesta junto con las conclusiones generales pertinentes, recapitulando sobre los elementos económicos y jurídicos esenciales que deben ser considerados para diseñar e implementar una medida de esta naturaleza.

2. METODOLOGÍA

Tal y como hemos expuesto anteriormente, haremos uso de instrumentos analíticos tanto económicos como jurídicos en aras de sentar una base más completa para contextualizar y desarrollar la propuesta de establecer una serie de normas fiscales específicas para los productos forestales principales y procesados de interés. Teniendo conocimiento del riesgo de caer en sincretismos debido al uso de dos disciplinas distintas, diferenciaremos estructuralmente el análisis económico del jurídico, empleando los instrumentos teóricos propios de cada disciplina. Sin embargo, al tratarse de una materia en la cual existen influencias inextricables entre ambos campos, indicaremos en aquellos casos cuál es la relación de forma explícita. Sin ir más lejos, la propuesta de adoptar una medida fiscal a través de instrumentos jurídicos pretende obtener resultados de índole económica, o planteado de otra forma, que la medida jurídica sea óptima o, por lo menos, adecuada, dependerá principalmente de su idoneidad económica.

En consecuencia, la primera parte del trabajo consistirá en determinar las características económicas relevantes para que el efecto de la medida sea el deseado, reduciendo la degradación forestal y aumentando o haciendo posible el uso de técnicas sostenibles de explotación. Para ello recurriremos a métodos cualitativos y teóricos, sirviendo de base la bibliografía teórica sobre los bienes públicos, sobre las externalidades y métodos de internalización —sobre todo los fiscales— dando prioridad especialmente a aquélla que aborda nuestra temática en concreto (funciones forestales, gestión y explotación forestal), así como la que muestra relevancia en relación con la materia (protección medioambiental y gestión sostenible de recursos naturales) y con el ámbito espacial de aplicación de la medida propuesta (Reforma fiscal verde en la Unión Europea). La obra de referencia fundamental de cara al análisis de la economía forestal, tanto en su dimensión microeconómica como macroeconómica y de efectos de medidas públicas sobre los recursos forestales, es en nuestro caso la monografía de HYDE,

W. F. (2012): *The Global Economics of Forestry*³, de la cual sustraeremos los modelos dinámicos básicos. Por otra parte, no aplicaremos instrumentos metodológicos cuantitativos o econométricos.

En relación con la parte de carácter jurídico, emplearemos la bibliografía relacionada con los diferentes ámbitos de interés: el Derecho Internacional *general* y del medio ambiente, incluyendo diversos Acuerdos y Tratados internacionales, el Derecho de la Unión Europea (originario y derivado), sus políticas y planes específicos, como el Plan de Acción FLEGT (por sus siglas en inglés, *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*), el Derecho comercial en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), y resoluciones jurisprudenciales relevantes de distintos órganos e instituciones.

³ HYDE, W. F. (2012), *The Global Economics of Forestry*, Resources for the Future (RFF) Press, Routledge.

ANÁLISIS ECONÓMICO

El ámbito de la gestión y explotación forestal —o de la relación del ser humano con los recursos que ofrecen los bosques y árboles en general— se muestra como un área del conocimiento de gran complejidad, especialmente en el contexto de los desafíos que sufren algunas zonas geográficas concretas al igual que de determinados problemas que afectan a la humanidad en su totalidad. A parte de las funciones que cumplen los bosques y zonas arboladas, tales como la provisión de materias primas para la construcción, manufacturas, lumbre, así como de alimento, control de erosión e instrumento para gestionar los recursos hídricos, se han identificado nuevas funciones adicionales que corresponden a realidades contemporáneas como, por ejemplo, el almacenamiento de dióxido de carbono (CO₂) en relación con el cambio climático o los servicios de turismo natural. Los recursos forestales destacan por lo tanto por una plurivalencia cuyo efecto o provecho no se deja limitar siempre geográficamente. Así pues, se plantea la cuestión acerca de la gestión correcta y protección de estos recursos tanto para el momento actual como para el futuro. Diversos aspectos hacen que la respuesta no sea sencilla: una creciente presión demográfica mundial y el aumento en la demanda de recursos naturales que lleva aparejada, la búsqueda de crecimiento económico de casi todos los Estados, la creciente interdependencia económica a escala global y desarrollo de los mercados internacionales, la relación entre los bosques y otros posibles usos del terreno susceptibles de explotación económica, etc. Todos estos factores y muchos otros preocupan a actores igual de diversos y de intereses frecuentemente opuestos —OOII, gobiernos de Estados, regiones y localidades, agencias públicas medioambientales, empresas de todo tipo, Organizaciones no gubernamentales (ONG), comunidades nativas dependientes de los bosques, etc.—, quienes por su parte tratan de buscar la gestión de dichos recursos que estiman más oportuna.

En los siguientes apartados profundizaremos en los aspectos principales de los recursos forestales, abordando las características que hacen de ellos un tipo de bien de difícil gestión, las funciones y externalidades inherentes a su conserva-

ción y explotación, incluyendo las dinámicas micro y macroeconómicas propias. Expondremos a continuación la cuestión relativa a la situación internacional de los bosques, su grado de destrucción y explotación, sin olvidar las dificultades técnicas que suscita su cuantificación. Nos centraremos igualmente en cuáles son las tendencias en el comercio internacional de los productos forestales principales, para tratar posteriormente el concepto e implicaciones de la gestión forestal sostenible (GFS). De cara a la propuesta, abordaremos seguidamente la teoría sobre la corrección de las externalidades negativas a través de medidas fiscales⁴, desarrollando ésta en cuanto a su formulación, implicaciones, aplicación y efectos económicos, tras haber presentado el concepto de la Reforma fiscal *verde*⁵.

3.1 Teoría económica sobre los bienes forestales

Como parte del patrimonio natural del planeta, los recursos forestales, categorizados como recursos naturales biológicos, se consideran bienes de capital según la ciencia económica y la teoría del capital, siendo en este caso renovables en base a su potencial de regeneración. Su carácter renovable y biológico conlleva una complejidad adicional en su gestión, en comparación con los recursos no renovables, determinada principalmente por su *renta de agotamiento*. Resumiendo brevemente, podemos afirmar que si su tasa de extracción superase su capacidad de regeneración, se tendería a su agotamiento parcial o total. Esto implica —en términos muy básicos— que la *sostenibilidad* de su gestión dependerá en primer lugar de si la explotación se ajusta al crecimiento, quedando de esta manera inalterado el *stock* absoluto⁶.

En general, la rentabilidad económica de los recursos forestales viene representada por el valor de la corriente actualizada de sus servicios a lo largo del tiempo, sin embargo, dadas sus características propias, resulta problemático desarrollar un sistema de control para esa corriente de valor. Algunas de sus *funciones* permiten establecer una relación de rivalidad y de exclusión entre sujetos interesados en su

⁴ PIGOU, A. C. es considerado como el autor fundamental en el estudio teórico referente a las externalidades emanantes de determinadas actividades económicas y su corrección a través de impuestos en caso de ser negativas. *Vid.*, entre otros, PIGOU, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan. No obstante de ello y sin perder de vista sus fundamentos, resultará adecuado, en general, un uso de estudios más actuales y cercanos a la temática que nos concierne.

⁵ Adelantamos ya que la teoría sobre la Reforma fiscal verde, teniendo especial acogida en la Agencia Europea de Medio Ambiente (EAMA, o EEA, por sus siglas en inglés, *European Environment Agency*), puede servir de contexto apropiado para desarrollar nuestra propuesta, debido a que su propósito principal es modificar el sistema de ingresos público orientándolo hacia los gravámenes de aquellas actividades económicas intensivas en materias primas y que generan externalidades negativas medioambientales, incentivando aquellas opuestas y permitiendo una reducción de otras cargas, como pueden ser los impuestos al factor capital o al factor trabajo.

⁶ *Vid.* CUERDO MIR, M. (2013), «Problemas ambientales Internacionales», en ALONSO, J. A. et al., *Lecciones sobre economía mundial*, Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas internacionales, 6.ª edición, Civitas (Thomson Reuters), pp. 165 y ss.

explotación, obedeciendo a la lógica del *bien privado*, no permitiendo su uso y disfrute a quien no haya pagado por él. Este es el caso, por ejemplo, de la explotación de los productos madereros, no madereros y del uso recreativo en aquellos sistemas, en los que la delimitación del bosque natural o de la silvicultura, su licencia (o concesión) de explotación y el establecimiento de derechos de propiedad son efectivos y en cuyos mercados únicamente compiten productos controlados. Sin embargo, otras funciones de los bosques no permiten la exclusión y rivalidad entre las partes interesadas, permitiendo su uso y disfrute a todos aquellos con acceso efectivo y sin necesidad de pagar, a nivel local—regional o incluso global, identificándolos en gran medida como *bienes públicos*: las materias primas de fácil acceso (no necesariamente legal), la absorción de CO₂ y de otros tipos de contaminación atmosférica, la acogida de gran parte de la vida y biosfera del planeta, el equilibrio del ciclo del agua (incluyendo el alivio de la temperatura, la estabilización de la humedad y la regulación de la circulación en el subsuelo), la fertilidad y fijación del suelo como control de erosión, la estética, etc.⁷ En consecuencia, la asignación eficiente de recursos y la búsqueda del máximo nivel de bienestar social posible a lo largo del tiempo —objetivo primordial de los sistemas económicos— no se deja introducir a través de instituciones de mercado en todos los casos (*market vs. non market values*). Los recursos forestales, según sus funciones de bien público, al no traducirse —por lo menos fácilmente— en precios finales, no revelarán su escasez mediante un aumento de éstos, equilibrando así la oferta y la demanda. Los tres problemas principales asociados a esta condición y relacionados entre sí son el *uso gratuito del bien (free-rider)*, la *provisión social óptima de los bienes públicos* y el *tratamiento de las externalidades* vinculadas a su explotación⁸.

Para comprender la dinámica microeconómica de la explotación de los recursos forestales que expondremos en el siguiente punto, es necesario explicar el fenómeno de los usuarios gratuitos y su inherente relación con la denominada «tragedia de los comunes»⁹. Al igual que ocurre con los recursos pesqueros y de otro tipo análogo, en su dimensión de bien público, existen bajo determinadas circunstancias sujetos que se benefician de dichos bienes sin pagar por ellos. Entre esas circunstancias, tal y como hemos mencionado anteriormente, destaca la falta de derechos de propiedad o licencias de extracción efectivas. Con esta falta, el comportamiento individual posee un potencial de devenir colectivo, induciendo un posible exceso de demanda del bien (degradación, deforestación en términos absolutos, cosecha excesiva de productos no madereros), sin permitir por otro lado que existan incentivos para producirlo o gestionarlo a través de oferentes privados (extracción controlada, silvicultura). Llevado al concepto de la tragedia de los comunes, el fácil y libre acceso a los recursos tendrá como efecto

⁷ *Ibidem*, pp. 155 y ss., y pp. 165 y ss.

⁸ *Ibidem*, pp. 156 y ss.

⁹ *Vid.* HARDIN, G. (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, vol. 162, n.º 3859, pp. 1243—1248.

un excesivo consumo que hará peligrar su capacidad regenerativa. La motivación principal residirá por tanto en obtener la máxima rentabilidad instantánea del *stock* disponible sin mayores consideraciones futuras o intergeneracionales¹⁰.

Para resolver este problema, uno de los enfoques que se propone desde la teoría se basa en la producción social óptima de bienes públicos, que deberá sustituir a los mercados no óptimos mediante una institución de gestión distinta (provisión estatal, cuotas de extracción, prohibiciones temporales de explotación como vía de recuperación, etc.). Se plantean en este caso dos cuestiones: cómo conocer la oferta social óptima en cada momento y qué sistema de incentivos será más eficaz para proveer el bien. Respondiendo a la primera cuestión, se desvela la necesidad de que el responsable institucional estime la demanda que posee el bien público por parte de la sociedad, en este caso, de los servicios potenciales del bosque, averiguando el precio que los consumidores estarían dispuestos a pagar por la cantidad ofertada. Al no existir un mercado comprehensivo, la demanda social resulta de la suma de precios que los consumidores están dispuestos a pagar por cada cantidad total de disfrute general¹¹. Consecuentemente,

«[l]a igualación de esa suma de valores marginales con el coste marginal de producción determina la cantidad social óptima que tiene que ser producida para el consumo y disfrute de todos los agentes»¹².

Indicaremos en este punto que, en caso de que el bien sea multifuncional como en el caso de los bosques, de la silvicultura y de otras áreas arboladas, la *oferta social óptima podrá ser diferente en relación con cada función*, dificultando así la determinación de la cantidad del bien a proveer. Si el objetivo institucional es, en general, preservar cuantitativa y cualitativamente las múltiples funciones del bien, la cantidad óptima ofertada será aquella que no implique un detrimento de ninguna de ellas en términos absolutos e intergeneracionales, abriendo la posibilidad a diferentes tipos de gestión, dependiendo de los recursos administrativos de los que disponga el responsable institucional, del potencial de desarrollo de un nuevo mercado eficaz, de las condiciones climáticas, geográficas, biológicas, tecnológicas, industriales, poblacionales, etc. La misma conclusión sirve ante la pregunta de qué incentivos podrán resultar más óptimos, precisando un análisis casuístico.

Resulta en este momento de gran importancia referirnos a las *externalidades* tanto positivas como negativas ligadas a la conservación y/o explotación de los recursos forestales. En general, las externalidades pueden ser definidas como aquellos fenómenos de actividades de relevancia económica —incluyendo igualmente las omisiones o protección frente a actividades— cuyos efectos producen indirectamente un cambio en el bienestar social y que *no se ven compensados a través del precio* del producto o resultado de la actividad. Una externalidad positiva crearía,

¹⁰ CUERDO MIR, M., *Op. cit.*, p. 159

¹¹ *Ibidem*, p. 157.

¹² *Ibidem*.

por lo tanto, un beneficio social no compensado. Por otro lado, una externalidad negativa implicaría que los efectos indirectos perjudiciales sobre el bienestar social, emanados de una actividad económica, no estarían incluidos —por antonomasia— en el precio del bien final. En síntesis, los costes sociales vinculables a una determinada actividad serían mayores que los costes privados¹³. En el caso de las externalidades originadas por la protección o cultivo de los recursos forestales, podríamos equiparar éstas —*grosso modo*— a las funciones forestales no mercantilizadas. Planteado de forma opuesta, las externalidades negativas relacionadas con la gestión de los recursos forestales se generarían a través de su explotación y de la pérdida en el rendimiento de sus funciones, sin verse reflejadas en el precio de las materias primas extraídas o en el resultado del uso alternativo del suelo tras un proceso de conversión, generalmente agropecuaria.

Las funciones y servicios que ofrecen los bosques y las zonas arboladas son, por lo tanto, profusas y diversas. En aras de seleccionar los instrumentos adecuados y más eficientes para preservar sus valores en la medida de lo posible, ya sean externos o sometidos al proceso de un mercado, parece pertinente buscar una forma de cuantificarlos, aunque esto no resultará siempre sencillo o factible, dada su naturaleza particular. ¿Es la conservación de los bosques maduros una solución eficiente para atajar el problema de la concentración de CO₂ en la atmósfera frente a otras opciones, como por ejemplo la reducción preceptiva de emisiones en otras industrias? ¿Lo es quizá la silvicultura? ¿Qué valor tiene el control de la erosión o la protección de la biosfera frente a la conversión agropecuaria? ¿Pueden ser compensadas las externalidades a través de un impuesto sobre el consumo de bienes basados en productos forestales o mediante un subsidio de la silvicultura?

Estas y otras preguntas nos hacen reflexionar sobre cuáles son nuestras prioridades económicas y en definitiva, cuál es la producción social óptima, atendiendo a la relación de la gestión forestal con otros sectores económicos, así como qué medidas de la autoridad pública deben emplearse para conseguir eficientemente el bienestar social máximo posible.

3.1.1 Dinámicas microeconómicas de la explotación y gestión de recursos forestales

Para entender de forma más clara las dinámicas de explotación y gestión de los recursos forestales y ante todo, en vista de la necesidad de una teoría sobre la cual poder operar para desarrollar medidas, recurriremos bajo este epígrafe al modelo

¹³ Vid., entre otros, PEARCE, D., TURNER, F. (1995), *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid, Ediciones Celeste, pp. 93 y ss.; CUERDO MIR, M., *Op. cit.*, pp. 158 y s.

microeconómico adaptado por HYDE, W. F. para la economía forestal¹⁴. El autor indica inicialmente varios presupuestos para comprender la dinámica económica forestal. En primer lugar, deben ser incluidos en el ámbito de la explotación forestal tanto las áreas naturales, de las cuales extrae bienes de consumo gran parte de la población mundial, como las gestionadas, cuya importancia relativa y absoluta se ha ido incrementando con el paso del tiempo. En segundo lugar, la práctica de la gestión forestal —ya en sentido estricto— está muy limitada por las instituciones y costes de transacción vinculados a los derechos de propiedad, tales como los costes de su definición (por ejemplo, registro formal de derechos y otros costes legales y administrativos), mantenimiento, cumplimiento (por ejemplo, vallados, supervisión) y los relacionados con la transferencia en la reclamación de explotación de los recursos forestales (por ejemplo, relativos a las licencias). Debido a que los productos forestales primarios¹⁵ muestran, por lo general, un alto grado de dispersión geográfica y un menor valor relativo frente a otros productos, sus costes de explotación o recolección son particularmente altos en comparación con otras actividades económicas (por ejemplo, minería). La dinámicas económicas (financieras) y biológicas (crecimiento) son, por otra parte, diferentes entre bosques naturales (crecimiento más lento, más biodiversidad) y plantaciones (rápido crecimiento, versátiles en cuanto a terreno), mostrando importantes cambios graduales a lo largo del tiempo¹⁶.

En el modelo se exponen los efectos de la actividad humana en relación con los recursos forestales a lo largo de *tres fases* consecutivas inducidas por el desarrollo industrial/agropecuario y urbano. A pesar de la heterogeneidad geográfica y biológica presentes en los distintos puntos de explotación y asentamiento humanos, la dinámica y la lógica del modelo suelen ser iguales, pudiéndose aplicar los patrones sobre el uso del suelo de forma general¹⁷:

«Un patrón común en el desarrollo forestal emerge de las observaciones realizadas de casi todos los lugares en el mundo y de casi cualquier periodo en el tiempo. Este es un patrón que se inicia con un nuevo asentamiento, seguido de la deforestación alrededor del asentamiento y del incremento gradual en la escasez de los productos forestales, combinado en algún momento determinado con el desarrollo

¹⁴ HYDE, W. F., *Op. cit.*, Capítulos 2—6. El modelo de análisis se basa en la teoría de la localización (*framework of economic geography*) atribuida a VON THÜNEN, J. H. desarrollada en 1826. *Vid. ibidem*, p.13. *Vid.* VON THÜNEN, J. H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Berlín, Schmaucher Zarchlich. Hasta el momento hemos utilizado el término «gestión» en un sentido amplio, refiriéndonos a las decisiones y comportamientos generales que afectan a todo tipo de recursos forestales. No obstante, para exponer los modelos micro y macroeconómicos de HYDE, W. F. tendremos que diferenciar entre dos tipos principales de actividades: la *extracción* de recursos de las zonas naturales arboladas, en general la tala menos controlada y degradante en la línea del bosque natural, y la *gestión* propiamente dicha de los recursos forestales que suele tener lugar en plantaciones de silvicultura y que requieren de mayor inversión y protección de los derechos de propiedad.

¹⁵ Madereros para procesamiento industrial y de otro tipo: alimentos, resinas, lumbre, setas y hongos, látex, etc.

¹⁶ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 13.

¹⁷ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 47.

económico regional y la subida de precios que induce la inversión forestal, la cual limita el agotamiento extra del bosque natural restante»¹⁸.

Para entender la dinámica del modelo, enunciaremos a continuación cómo se interrelacionan sus elementos clave.

Debido principalmente a la dispersión geográfica y a los costes de transacción (transporte y de propiedad) relativamente altos de los productos forestales¹⁹, el valor del suelo que provee dichos bienes será más alto cuanto mayor sea su *accesibilidad* desde el punto de mercado en el que serán introducidos, coincidiendo éste generalmente con los puntos de mayor densidad poblacional. Explicado de otra forma —y siendo de igual aplicación a los productos agropecuarios— cuanto menos accesible sea el suelo que los soporta y produce, más costes deberá asumir el proveedor para ofrecerlos en el mercado, reduciéndose progresivamente su margen de beneficio. Igualmente, cuanto menos accesible sea la zona de explotación del mercado —especialmente en aquellos lugares en los que las instituciones que garantizan efectivamente los derechos de propiedad y de licencia sean deficientes—, más riesgo existirá que los *free-riders* aprovechen los recursos sin soportar los mismos costes, desincentivando así las inversiones. Los costes de transacción y de propiedad reducen en consecuencia el valor del suelo (forestal y agropecuario) en función de su menor accesibilidad.

Fase primera: En los *asentamientos nuevos* los costes de transporte al mercado son mínimos ya que las zonas inmediatas han sido despejadas para su uso agropecuario y debido a que el nuevo límite forestal sigue siendo accesible fácilmente.

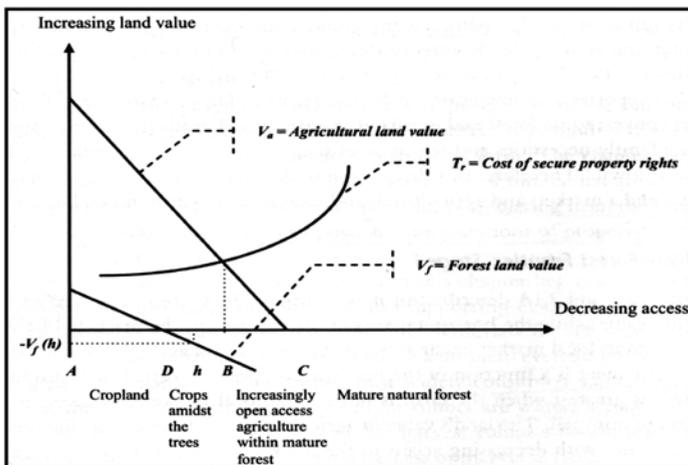


Gráfico 1. «Nuevas fronteras forestales». Extraído de HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 16.

¹⁸ *Ibidem*, p. 15. Traducción propia.

¹⁹ Nos referimos por ahora a los productos y servicios forestales con valor de mercado. Las implicaciones de los *non-market values* serán tratadas más adelante.

Tal y como viene indicado en el gráfico 1 elaborado por HYDE, W. F., el valor del suelo de explotación agropecuaria (Va) cae a medida que los costes de transporte y de las manufacturas empleadas aumentan a causa de la distancia del mercado (A), teniendo como consecuencia la disminución en la intensidad de explotación y en la población. Después del punto C , los costes de la explotación agropecuaria exceden su aprovechamiento. La función Tr representa los costes de transacción por unidad de suelo. Las funciones relativas al valor del suelo agropecuario y a los costes de transacción se cruzan en el punto B , indicando que desde el punto A hasta el punto B , las actividades en agricultura devendrán permanentes. Desde el punto B hasta el C , las actividades agropecuarias únicamente serán posibles en términos financieros, si se llevan a cabo en el corto plazo, de manera puramente extractiva y no sostenida, exceptuando la extracción periódica de la vegetación natural después de crecer de nuevo. Al mismo tiempo, no serán posibles las inversiones, ya que los costes de protección de dichas inversiones superarían su rentabilidad. Consiguientemente, el acceso a las áreas comprendidas entre B y C tendrá un carácter progresivamente abierto. Por lo que respecta al valor del área en cuanto a sus árboles y bosques restantes (Vf), el elevado coste ligado a los factores de trabajo y capital que conlleva su extracción lo situará todavía por debajo del valor agropecuario. El punto $—Vf(h)$ indica, en particular, que los árboles situados en el punto h acarrearán una carga neta para los agricultores, ya sea por su interferencia con la producción o por los costes relativos a su eliminación. Finalmente, el punto D representa el momento en el que el precio de mercado para productos forestales iguala el coste de extracción ($Vf=0$)²⁰.

Por otra parte, el autor expone las implicaciones microeconómicas que tiene la *agricultura itinerante*, practicada por gran parte de los sesenta millones de personas estimadas pertenecientes a pueblos indígenas, que viven en los bosques de todo el mundo²¹. Como resultado de la eliminación sucesiva de los recursos forestales, cada vez más alejados de los asentamientos e intensiva en tiempo y esfuerzo, el valor de éstos aumenta (la función Vf se desplazaría hacia arriba, alejando el punto D del mercado). Por el contrario, el valor del suelo agropecuario convertido disminuye a causa del agotamiento de su fertilidad (la función Va se desplaza hacia abajo, acercando el punto C al mercado). La agricultura itinerante encuentra su límite una vez agotado el suelo boscoso de valor suficiente para su conversión, o en el momento en el que la población aumenta, reduciéndose los costes de oportunidad laboral y aumentando la rentabilidad de las inversiones en agricultura permanente en los suelos devaluados no usados²².

²⁰ Más allá del punto D , el bosque natural —todavía cercano y abundante— no tendrá valor financiero para los individuos asentados localmente. HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 15 y ss.

²¹ *Ibidem*, pp. 18 y ss. Éste de BANCO MUNDIAL (2003), *Sustaining forests: A World Bank strategy*, Washington D.C., The World Bank.

²² *Ibidem*, p. 20, y éste de TEMPLETON, S., SCHERR, S. (1999), «Effects of demographic and related microeconomic change on land quality in hills and mountains of developing countries, *World Development*, nº 27, vol. 6, pp. 903—918.

Fase segunda: Al contrario que en la primera fase, durante la segunda fase la deforestación principal no se debe ya a la conversión de zonas arboladas para fines agropecuarios —los árboles ya no interfieren en la explotación agrícola—, sino a la *tala comercial*. El suelo de acceso abierto continúa siendo demasiado costoso para establecer explotaciones agrícolas permanentes. No obstante, su uso agropecuario extractivo se mantiene en esta zona entre los puntos *B* y *C* del gráfico 2, cubriendo únicamente una fracción del total del suelo de acceso abierto (*B a D*)²³. La *zona de libre acceso no será deforestada totalmente* y la extracción de recursos forestales se limitará a aquellos productos de menor calidad, cuyos *costes de oportunidad laboral y para el capital* precisado se vean compensados. Tal y como se puede sustraer de una comparación entre ambos gráficos, la zona de libre acceso ha aumentado, lo cual implica una mayor degradación total y el desplazamiento del límite del bosque natural. El aumento del valor del suelo forestal se deberá a la escasez de los productos forestales en la inmediatez del punto de mercado *A* junto con el comienzo de una tala comercial desarrollada.

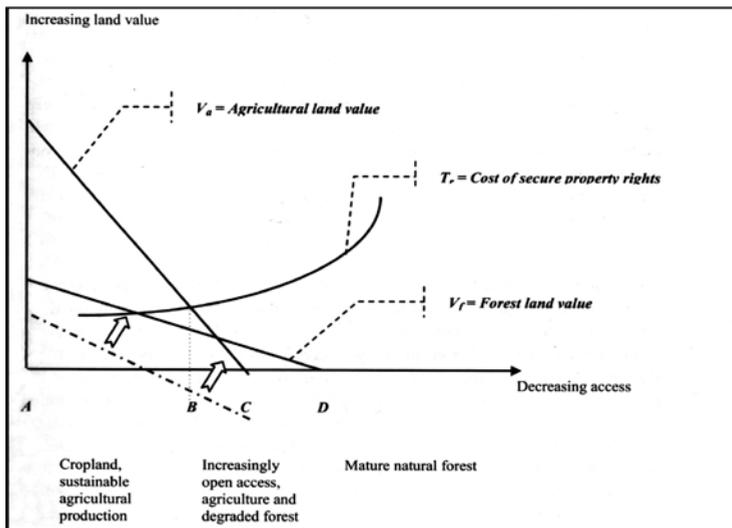


Gráfico 2. «Frontera forestal en desarrollo». Extraído de HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 21.

La función V_f podría variar según el distinto valor que tenga cada variedad de recurso forestal (imagínese una función V_f particular para cada producto), viéndose desplazado el punto *D* en cada caso. Cuánto más valor, más se adelantará la extracción de un determinado producto en el bosque maduro natural. La otra cara de la misma moneda estaría representada por los costes de oportunidad

²³ HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 21 y ss.

laboral y de capital relativos. En caso de ser bajos, se produciría el mismo efecto de deforestación y degradación. Unos costes de oportunidad más altos, especialmente a través de la posibilidad de una mayor remuneración en otros sectores en la región afectada (*higher wage market*), podría favorecer el desvío del factor trabajo de las actividades de explotación forestal. Durante esta fase y no obstante del incremento en el precio de los productos forestales, la gestión e inversión en selvicultura seguirá sin ser rentables o competitivas frente a la tala en la zona de acceso abierto o en el límite del bosque natural, a pesar de que los costes de transporte aumenten progresivamente²⁴.

El avance en las fases suele coincidir con el *desarrollo regional*, correspondiendo generalmente en su primer y segundo grado al reducido nivel de progreso económico en las zonas agrícolas pobres de algunos Estados en vías de desarrollo. Esta circunstancia suele acarrear una degradación más intensa en la zona de acceso abierto —especialmente en la segunda fase, en la cual es más extensa— a causa de la tala y extracción ilegal de productos forestales. La autoridad pública se ve incapaz en estos casos de evitar las actividades ilegales por su falta de recursos y por la corrupción²⁵. Por otra parte y en términos estrictamente económicos, los costes de protección en estas circunstancias excederían el hipotético beneficio. Al revés que en el caso de gran parte de los Estados desarrollados, no merecería la pena asumir los riesgos que supondría la actividad ilegal en vista del inferior beneficio potencial²⁶.

Fase tercera: En la transición de la fase segunda a la tercera, los límites del bosque maduro natural se han ido alejando considerablemente del mercado local. Los efectos de dicho alejamiento se pueden observar en un incremento general del valor y de los precios de los productos forestales principales, así como en la subida de los costes de transporte y de transacción. Llegado el momento, el *uso agrícola del suelo competirá con nuevas actividades y, en especial, con la selvicultura permanente*. Ésta demostrará una mayor rentabilidad relativa entre los puntos B' ($V_a = V_f$) y B'' del gráfico 3. A partir de este último punto, los costes de transacción y de protección de la propiedad superarán el valor de la gestión de la selvicultura, dejando de ser rentable y abriendo paso al suelo de acceso abierto. La selvicultura, por otra parte, podrá competir parcialmente con

²⁴ *Ibidem*, pp. 23 y ss.

²⁵ La tala ilegal como causa de deforestación se aborda más detalladamente en informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) y del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (IFF, por sus siglas en inglés, *Intergovernmental Forum on Forests*) dependiente del Foro sobre los Bosques de las Naciones Unidas, *vid.* FAO (2001), *State of the World's Forests 2001*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; FAO (2012), *State of the World's Forests 2012*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; y IFF (2000), *Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its Fourth Session*, E/CN.17/2000/14, Nueva York, Naciones Unidas. *Vid.* también resumen de otros estudios en HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 25 y s.

²⁶ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 26.

los productos que inevitablemente se seguirán extrayendo del bosque natural (D), siempre y cuando el precio en el mercado local sea el mismo²⁷.

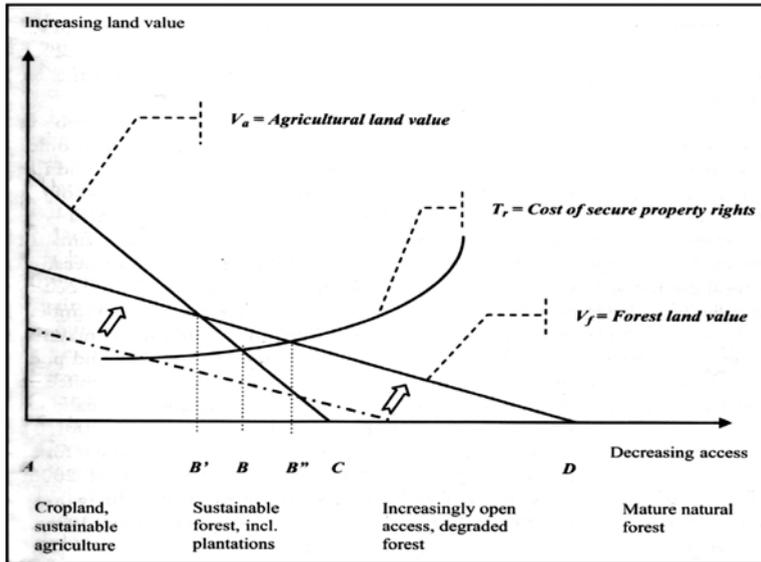


Gráfico 3. «Una frontera forestal madura, fase III». Extraído de HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 31.

Otras características deben ser consideradas para comprender mejor la dinámica microeconómica de las actividades de explotación forestal, especialmente a largo plazo. HYDE, W. F. aborda en este sentido las diferentes dimensiones del progreso tecnológico y su incidencia en cada fase del modelo. Su análisis contempla los siguientes puntos.

Desarrollo tecnológico en la agricultura: Un mayor desarrollo en las tecnologías agrícolas puede modificar los límites y producción del suelo según su uso agrícola o forestal y con importantes diferencias en cada fase. En la primera fase el suelo es un recurso abundante y más barato en términos relativos que los factores de trabajo o capital, ya que éstos están sometidos a los costes de traslado. Las tecnologías más exitosas estarán vinculadas por tanto a un uso del suelo más extensivo (aumentando su valor) o a un uso más ahorrativo del factor capital. La agricultura le quitará terreno al bosque como resultado. Durante la segunda fase, debido a que el suelo sigue siendo un recurso abundante y a que ahora la actividad forestal extractiva va más allá de los límites productivos de la actividad agrícola, el uso agropecuario se expandirá a través de las mejoras tecnológicas dentro, eso sí, de la zona forestal degradada y de creciente acceso abierto. Los límites del bosque natural maduro no sufrirán consecuentemente desplazamientos directamente vinculados a estas mejoras. El desarrollo tecnológico agrícola tendrá diferentes

²⁷ *Ibidem*, p. 28.

efectos en la tercera fase. Al no ser ya el suelo un recurso abundante y al encontrarse en competencia su uso agrícola con el de la silvicultura, los efectos en el uso del suelo dependerán principalmente de si la mejora es intensiva o extensiva. En general, las mejoras serán de carácter intensivo (mayor productividad en menor extensión), debido a los incentivos que tendrán los factores de trabajo y capital frente al encarecimiento del suelo. Bajo estas circunstancias, la zona de silvicultura podrá expandirse potencialmente hacia las áreas agrícolas. Sin embargo, las mejoras de carácter extensivo tendrán el efecto opuesto, mejorando la rentabilidad de la agricultura en cuanto al uso del suelo, viéndose reducida el área de silvicultura²⁸.

Desarrollo en las infraestructuras regionales: Bajo infraestructuras regionales se debe entender, ante todo, una mejora en las comunicaciones para los medios de transporte, es decir, obras de ingeniería civil, apertura y mejora de vías y caminos, etc. El efecto general de este desarrollo se manifiesta en una mayor capacidad de extracción en las tres fases, abaratando el transporte y aumentando el valor tanto del suelo agrícola como forestal. La degradación general será mayor en las fases primera y segunda, y en las tres fases el límite del bosque natural maduro se alejará todavía más del centro del mercado local (mayor deforestación y degradación). Sin embargo, la silvicultura podrá aumentar en su extensión hacia la zona de acceso abierto durante la tercera fase²⁹.

Desarrollo de las tecnologías de tala y de la utilización forestal: La mejora en la tecnología de tala conlleva, como es obvio, a una mayor actividad extractiva en todas las fases, aumentando la deforestación y degradación, tanto del bosque natural, como de los recursos de la zona incrementada de acceso abierto. En la tercera fase aumentará el margen tanto extensivo como intensivo de la gestión forestal. Por el contrario, la mejora en las tecnologías de la utilización de la madera, como por ejemplo la recuperación de los residuos en las serrerías o el uso de tipos de madera no aprovechable anteriormente, tienden a soliviantar la presión en las zonas limítrofes del bosque natural maduro durante todas las fases, debido a que aumentan el valor de los recursos sobrantes en las zonas de acceso abierto, desviando la demanda y explotación de madera hacia esos lugares (sustitución, menos deforestación del bosque natural maduro, mayor extracción en zona de acceso abierto y competencia con suelos agrícolas). Otras mejoras como pueden ser las tecnológicas de la comunicación e información (control GPS, teléfonos móviles) e institucionales reducen los costes de transacción y de propiedad, extendiendo el área de explotación agrícola permanente y forestal (permanente en la fase tercera) hacia la zona de acceso abierto³⁰.

Desarrollo de las tecnologías de gestión forestal: Durante la fase tercera será posible la silvicultura y toda mejora en su gestión aumentarán el margen inten-

²⁸ *Ibidem*, pp. 74 y ss.

²⁹ *Ibidem*, pp. 78 y ss.

³⁰ *Vid.* estudios referidos en *ibidem*, p. 79.

sivo y extensivo de la actividad³¹. Un menor coste en la gestión forestal podrá facilitar la transición de la fase segunda a la tercera.

Podemos llegar a diversas conclusiones a través del modelo perfeccionado por HYDE, W. F. Una de ellas se refiere a la complejidad de la explotación de los recursos forestal a lo largo de sus fases, en relación con las características tan particulares de cada área arbolada³² y con las características de posible diversidad de productos cada uno con su función de valor propio. Los cuatro márgenes microeconómicos que hay que considerar en la actividad de explotación forestal no hacen de ella un objeto de estudio menos complejo, sino todo lo contrario³³. No obstante y de cara al problema de la deforestación que particularmente nos atañe, sí se pueden sustraer otras de mayor utilidad para plantear soluciones o propuestas de mejora.

En primer lugar, como hemos visto, el *nivel de desarrollo* resulta de suma relevancia a la hora de estabilizar el detrimento de los bosques maduros y el aumento de las zonas de acceso abierto degradadas. Dentro de esta dimensión del desarrollo regional podemos diferenciar dos elementos concretos de suma importancia: las *oportunidades laborales* (costes de oportunidad laboral, diferencias salariales) y el desarrollo de *instituciones efectivas*, sobre todo aquellas ligadas al efectivo establecimiento e implementación de los derechos de propiedad (costes de transacción)³⁴. En cuanto al primero, las medidas salariales o las que afectan a las posibilidades de trabajo distintas de la explotación forestal extractiva dependen en gran medida de las políticas y capacidad de desarrollo económico general de la región y del país, requiriendo una gran cantidad de recursos para distintos tipos de inversiones. En consecuencia, su mejora no dependerá tanto de la prioridad de frenar la deforestación, sino del objetivo y política general de desarrollo³⁵. Por lo que respecta a la mejora de las instituciones, existen diversos

³¹ *Ibidem*, p. 82 y ss.

³² Éstas son: 1. silvicultura y bosques gestionados, por lo general de forma sostenible, 2. recursos forestales restantes en las áreas degradadas de acceso abierto, 3. bosque natural maduro no sometido a mercado, 4. Inmediaciones y explotación no sostenible en límite del bosque natural maduro. *Vid. ibidem*, pp. 33 y s.

³³ HYDE, W. F. enuncia en este sentido los cuatro márgenes de la actividad forestal en comparación con los dos típicos de otras actividades económicas. Éstos son: 1. el margen intensivo de la gestión forestal en sentido estricto (sólo en la fase tercera), 2. el margen extensivo de la gestión forestal en sentido estricto (sólo en la fase tercera), 3. el límite accesible de los bosques naturales maduros, y 4. el margen de los recursos de menor calidad disponibles en los bosques ya degradados después de su principal tala en la zona de acceso abierto. *Ibidem*, pp. 90 y s.

³⁴ *Vid. ibidem*, pp. 36 y ss.

³⁵ Recomendamos la lectura y consulta del último informe de la FAO sobre el estado de los bosques, publicado en 2014, en el cual se ha pretendido cambiar el enfoque de los problemas forestales mundiales, centrándolo más en las personas y comunidades afectadas más severamente por la deforestación —y potenciales beneficiarios de los servicios forestales— que en el propio *stock* de los bosques. En dicho informe se citan programas forestales cuyos objetivos están relacionados con en el desarrollo regional y la pobreza. FAO (2014), *State of World's Forests 2014: Enhancing socioeconomic benefits from forests*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, pp. 47 y ss.

enfoques para consecución: la mejora general del Estado de Derecho, las inversiones tecnológicas, el traslado de los derechos de decisión sobre la gestión de la propiedad a entidades descentralizadas —comunidades locales o entidades de las regiones afectadas, en vez de un servicio forestal central— en caso de resultar más efectivas y eficientes, etc. Cada enfoque presenta sus matices y requiere, en la mayor parte de los casos, un tratamiento casuístico y recursos financieros importantes para su materialización³⁶.

Por otra parte, el diseño de políticas agrícolas —al competir con el uso forestal del suelo— y de infraestructuras deberá ser coherente con el objetivo de frenar la deforestación, sin menoscabar las posibilidades económicas que ofrece el mismo suelo³⁷.

En último lugar, pero no menos importante, debemos recordar que a pesar de que el bosque natural maduro no se someta a un procedimiento de valorización en un mercado, éste sigue poseyendo valiosas funciones socioeconómicas. Precisamos, por lo tanto, un análisis más amplio que el microeconómico, ya que en este último se abordan principalmente los beneficios y costes financieros particulares que ofrecen los bosques, pero no la mala distribución de costes y beneficios económicos sociales que conlleva su degradación y agotamiento³⁸.

3.1.2. El estado actual del patrimonio forestal, el comercio internacional y las dinámicas macroeconómicas

A la hora de preguntarnos acerca del *estado actual del patrimonio forestal* en el mundo, surgen cuestiones obvias: ¿cuál es la tasa anual de deforestación total en el planeta?, ¿dónde se concentra mayormente?, ¿qué causas identificadas internacionalmente originan su detrimento? y ¿conducen con el modelo microeconómico presentado?

Según la FAO³⁹, la deforestación mundial se ha *desacelerado* en las últimas décadas, con una pérdida neta media anual de masa forestal de alrededor de 5,2 millones de hectáreas desde el año 2000 hasta el 2010. La masa forestal total estimada en el planeta en 2010 era de 4 mil millones de hectáreas, o lo que es lo mismo, un 31% aproximado de su superficie terrestre. La deforestación ha afectado de manera distinta a las diferentes regiones del mundo a lo largo de la historia reciente (estimaciones desde el siglo XIX), incrementándose eso sí de manera general a medida que crecía la población total. Sin embargo, desde la

³⁶ Profundizaremos en éstos durante el desarrollo de la medida propuesta a modo de hipótesis.

³⁷ Vid. epígrafe 3.2 de este trabajo.

³⁸ Vid., entre otros, PEARCE, D., PUTZ, F., VANCLAY, J. K. (2002), «Is sustainable forestry economically possible?», en PEARCE, D., PEARCE, C. y PALMER, C., *Valuing the Environment in Developing Countries: Case Studies*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 447-500 (doc. relat. pp. 12-71).

³⁹ Vid. FAO (2012), *State of the World's Forests 2012*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, pp. 8 y ss.

década de 1990 hasta el año 2010, el crecimiento poblacional ha superado a la deforestación en cuanto a su tasa. Según resume la FAO, tanto la tasa de deforestación como el crecimiento poblacional parecen seguir patrones similares en relación con el desarrollo económico, sufriendo ambos un incremento considerable en las fases incipientes y medias (o durante las fases primera y segunda del modelo microeconómico) y estabilizándose o incluso invirtiéndose después de conseguir la sociedad en cuestión un cierto nivel de bienestar socioeconómico (tercera fase)⁴⁰. En este momento y en contraste con la tendencia histórica hasta el siglo XVIII, la deforestación afecta en proporciones mucho mayores y totales a los bosques tropicales (Centro y Sudamérica tropical, África tropical y Sudeste Asiático) que a los templados (Estados Unidos y Canadá, zonas templadas de Sudamérica, Europa y Siberia), habiéndose frenado incluso en estos últimos. Actualmente son nueve los Estados que sufren tasas anuales de deforestación superiores al 2%, lo que implicaría la pérdida total de sus bosques durante este mismo siglo sin considerar cambios en la tendencia. Por ejemplo, en América Latina, la pérdida neta desde 1990 hasta 2010 fue de 88 millones de hectáreas forestales, demostrando ser así la región más afectada, seguida del Continente Africano, con una pérdida media anual de 3,4 millones de hectáreas⁴¹.

Existe, sin embargo, un problema de suma relevancia que perjudica los esfuerzos de analizar el estado total de los bosques, a saber, la metodología y formas de *cuantificación de los recursos forestales*. Las cuestiones acerca de qué recursos deben incluirse en los inventarios y qué naturaleza debe tener éstos (física o económica) no son en modo alguno triviales a la hora de realizar análisis o diseñar políticas. Las mediciones principales del inventario global físico son realizadas por la FAO, sirviéndose ante todo de los informes que le remiten los Estados sobre sus propios inventarios forestales. Debido a que los umbrales, estándares y métodos varían entre Estados para realizar los inventarios, el cálculo total posee un margen de error considerable. Las técnicas empleadas y la frecuencia de las evaluaciones de los recursos forestales (FRA, según sus siglas en inglés, *Forest Resource Assessment*) dependen de los recursos de cada agencia o entidad competente, siendo los métodos más precisos normalmente los más caros: imágenes ópticas por satélite, la más reciente técnica LIDAR⁴², etc.⁴³ Otros Estados realizan sus estimaciones basándose simplemente en escasos estudios sobre el terreno, cal-

⁴⁰ Debemos tener presente, sin embargo, que el desarrollo económico no afecta necesariamente a un mismo Estado por igual, pudiendo existir regiones en diferentes fases de la explotación forestal y de los límites forestales naturales, como por ejemplo Brasil y Vietnam. *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 33.

⁴¹ FAO (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, pp. xv y ss.

⁴² Por sus siglas en inglés, *Light Detection and Ranging*, *vid.*, entre otros, MACAULEY, M. K., SEDJO, R. A. (2011), «Forest in climate policy: technical, institutional and economic issues in measurement and monitoring», en *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n.º 16, pp. 499-513.

⁴³ *Vid.*, entre otros, HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 56, y MACAULEY, M. K., SEDJO, R. A., *Op. cit.*, pp. 504 y ss.

culando áreas o volúmenes en momentos y lugares dudosamente representativos⁴⁴. En segundo lugar, los inventarios se realizan en su gran mayoría atendiendo a criterios físicos y no económicos. Dentro de los inventarios físicos se incluyen por ejemplo los bosques maduros naturales, al igual que las áreas arboladas en las zonas degradadas de acceso abierto que superen los estándares o umbrales nacionales para considerarlos «bosques», excluyendo en ocasiones las áreas de silvicultura. HYDE, W. F. critica especialmente este hecho debido a la inutilidad económica que inherentemente conllevan las meras mediciones físicas. Mientras que los inventarios económicos pueden ajustarse en cuanto a su valor según la elasticidad de los precios (contracciones y expansiones), son también útiles a la hora de facilitar, aunque sea *grosso modo*, información acerca de las externalidades positivas de los bosques y árboles. Un ejemplo de ello podría ser la inclusión de los árboles en zonas urbanas —o simplemente no computadas según los criterios físicos— como sumideros de CO₂⁴⁵. En conclusión, aparte de la inexactitud de las mediciones, el margen de error en la cuantificación física hace que, a través de su enfoque y metodología, se pierda la oportunidad de reflejar con mayor acierto los beneficios intrínsecos de la protección de recursos forestales o el valor y coste de los impactos sufridos por su eliminación. No obstante de la falta de exactitud, la gravedad de la deforestación sigue siendo ciertamente observable a través de los métodos de medición cuantitativos.

La deforestación demuestra, tal y como hemos ido adelantando, múltiples factores que la causan o influyen. En el año 2000, se llegó a un consenso multilateral en el seno del IFF⁴⁶ sobre las *causas* principales de la deforestación y de la degradación forestal, estando frecuentemente relacionadas unas con otras y siendo en no pocos casos de naturaleza socioeconómica⁴⁷:

- la pobreza,
- la falta de patrones seguros sobre la propiedad del suelo,
- el reconocimiento inadecuado de los derechos y necesidades de las comunidades locales e indígenas dependientes de los bosques dentro de la legislación nacional,
- las políticas inadecuadas intersectoriales (falta de coherencia entre políticas),
- la infravaloración de los productos forestales y de los servicios de los ecosistemas,

⁴⁴ La FAO está, sin embargo, en proceso de incorporación de técnicas de medición por satélite, pudiéndose prever una mejora futura. HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 58.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 58 y ss. Este razonamiento es aplicable a los valores de todas las externalidades positivas a parte de la absorción de CO₂: control de erosión, hábitat natural y biodiversidad, control y regulador de los ciclos hídricos, estética y ocio, etc.

⁴⁶ *Vid.* nota al pie n° 25.

⁴⁷ *Vid. tabla a modo de resumen en* FAO (2012), *Op. cit.*, p. 17.

- la falta de participación (de autoridades públicas y de operadores económicos)
- la falta de buen gobierno / gobernanza,
- la ausencia de un ambiente económico favorable que facilite la gestión forestal sostenible,
- la explotación y el comercio ilegales,
- la falta de capacidades técnicas,
- la falta de un ambiente posibilitador, tanto a nivel estatal como internacional,
- las políticas nacionales que distorsionan los mercados e incentivan la conversión del bosque para otros usos.

El informe citado de la FAO de 2012 destaca ante todo dos realidades subyacentes. Por una parte, muchos de los beneficios generados por los recursos forestales no son evaluados por los mercados, sin que les sea asignado un valor financiero (externalidades), y por otra, las oportunidades financieras de la conversión del suelo forestal a usos agropecuarios —cuya rentabilidad es alta a corto plazo— son mayores que las que ofrece la gestión forestal, cuya rentabilidad se desarrolla a largo plazo. Esto concuerda mayormente con las dinámicas microeconómicas analizadas, pudiendo mencionar adicionalmente que la agricultura itinerante provoca —según la región y el momento— entre un 5,7 y un 45% de toda la deforestación tropical⁴⁸.

Por otro lado, los efectos netos del creciente *comercio internacional* sobre los recursos forestales son ambiguos. Los efectos generales del comercio se plasman, como es bien sabido, en el acercamiento de precios entre dos mercados con respecto a un determinado producto. Mientras que el demandante obtiene un precio inferior al anterior, el oferente aprovecha la oportunidad de colocar sus productos a un precio más elevado. Vista la influencia que tienen los productos agrícolas y su precio sobre el uso del suelo frente a los recursos forestales, debemos considerar los efectos que tiene el comercio respectivamente. En principio, el comercio de los recursos forestales tendrá un efecto básico: mientras que el país importador deja de utilizar sus propios recursos (menor deforestación o incluso reversión), el país exportador recurrirá a una mayor explotación para satisfacer la demanda (mayor deforestación y degradación). El efecto neto sobre el uso total de recursos debería llevar a un equilibrio. Sin embargo, la cuestión no resulta tan sencilla. En primer lugar, debemos indicar que los puntos que comercian pueden encontrarse en dis-

⁴⁸ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 19; éste de FAO (2001), *Global forest resources assessment 2000*, Forestry paper 140, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; y LANLY, J. P. (2003), *Deforestation and forest degradation factors*, artículo presentado para el XII Congreso Mundial sobre Bosques el 23 de septiembre de 2003, Ciudad de Quebec.

tintas fases, entrando en juego la gestión forestal y la silvicultura durante la fase tercera. En general, no podrán entrar en una relación comercial externa las zonas que se encuentren en la primera fase, ya que los productos forestales no se transportarán muy lejos de las áreas de explotación o de primer procesado⁴⁹. Explicado de manera resumida, las regiones en fase tercera que importen podrán recuperar masa forestal en la zona degradada de acceso abierto y en los bosques maduros, perdiendo por otra parte masa forestal en silvicultura. En caso de exportar, las regiones en esta fase perderán masa forestal en la zona de acceso abierto y en los bosques naturales, ganando en las zonas gestionadas y de silvicultura debido al aumento de su valor. Respecto de las regiones en la fase segunda, ya que apenas tendrán bosques gestionados o silvicultura, en caso de importar, observarán cierta recuperación en sus áreas degradadas y bosques naturales y, en caso de exportar, sufrirán el efecto contrario, pudiéndose acercar en un futuro a las condiciones de la tercera fase, debido al aumento del valor del suelo para uso forestal e incentivando la silvicultura. Podemos concluir, por lo tanto, que los efectos a corto y medio plazo en la región importadora serán los contrarios que en la otra y el efecto total neto sobre la masa forestal no se podrá determinar fácilmente (¿es el valor de la recuperación mayor que el de la deforestación?)⁵⁰.

El *cambio de precios agrícolas* en un marco de comercio interregional o internacional afectará igualmente al grado de deforestación y degradación. Un incremento en el precio de los productos agrícolas incrementará el valor del suelo para este uso, reduciendo así el valor del suelo para uso forestal y viceversa⁵¹. Si el precio de los productos agrícolas es relativamente bajo y el de los productos forestales alto, la explotación de los últimos será mayor y tendrá efectos altamente destructivos en las regiones donde la silvicultura no sea rentable. La tendencia dependerá mayormente de los costes de oportunidad. Finalmente, a pesar de que los precios de los productos se reduzcan, debemos señalar que dicha circunstancia no conllevará necesariamente a un aumento total del bienestar, especialmente si consideramos la dimensión de las externalidades negativas inherentes al agotamiento de los recursos.

El comercio mundial general ha observado una tasa de incremento media de aproximadamente un 12% desde el año 2000 y con perspectivas de continuidad, so-

⁴⁹ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 204.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 204 y ss. *Vid.* también LÓPEZ, R. (1992), «Environmental Degradation and Economic Openness in LDCs: The Poverty Linkage», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, nº 5, pp. 1138-1143; y ROBALINO, J., HERRERA, L. D. (2010), *Trade and Deforestation: A literature review*, Staff Working Paper ERSD-2010-04, Ginebra, División de Investigación y Estadística Económica de la OMC, pp. 4 y ss. En las mismas obras referenciadas se especula también acerca de los efectos de la tecnología, infraestructuras e instituciones, que actuarán generalmente como catalizador, ya que su mejora conlleva igualmente a una mayor eficiencia en el comercio. Por otra parte, HYDE, W. F. subraya el hecho de que la tasa en el cambio institucional y tecnológico sea superior a la tasa de crecimiento de la silvicultura y gestión comercial, haciendo a la primera más determinante a largo plazo.

⁵¹ *Vid.* ROBALINO, J., HERRERA, L. D., *Op. cit.*, pp. 4 y ss.

bre todo en vista de la dinámica liberalizadora general a través de acuerdos de apertura y reducciones arancelarias⁵². Los productos forestales han formado parte de ese aumento con un incremento anual medio del 7% (desde 2000 hasta 2007)⁵³ y solamente en la UE el valor del comercio desde el año 1992 hasta el 2013 ha estado cerca de duplicarse⁵⁴. Los productos principales suelen sufrir, por lo menos, un primer procesamiento para su exportación en las cercanías de su explotación original —dada su naturaleza perecedera y sus elevados costes de transporte⁵⁵— y la concentración de transacciones en las últimas décadas ha tendido a ser «intra regional»⁵⁶. Sin embargo, el desarrollo de industrias de procesamiento e infraestructuras en América Latina, el Sudeste Asiático, Oceanía y África, así como las mejoras de los sistemas logísticos y de transporte, entre otras causas, han facilitado el auge de otros países como Rusia, Brasil, China e Indonesia y, consecuentemente, del comercio interregional.

El comercio internacional de productos forestales padece, por otra parte, un grave problema de transacciones de bienes de origen ilegal. La cumbre del G8 en 2005 llegó a establecer la acción contra la *tala ilegal* entre sus prioridades. La tala ilegal *distorsiona gravemente el mercado* (competencia desleal por precios inferiores) y supone pérdidas de miles de millones de US\$ a causa del fraude fiscal inherente (15 mil millones de US\$ anuales estimados entre 2004 y 2005), proveyendo desde un 25 hasta un 30% de la oferta total internacional y llegando a generar en algunos casos, como el de África Central, el Amazonas y el Sudeste Asiático, hasta el 50% de la deforestación⁵⁷.

HYDE, W. F. analiza y resume los efectos de diversos *elementos de carácter macroeconómico* en la explotación de los recursos forestales. Los primeros dos que aborda son los *shocks exógenos y endógenos*.

⁵² *Ibidem*, pp. 2 y ss.

⁵³ Síntesis en *ibidem*, pp. 8 y ss.

⁵⁴ Siguiendo la tendencia creciente, el valor de las importaciones de productos forestales en 1992 era de aproximadamente 54 mil millones de \$US y en 2013 de casi 93 mil millones de \$US en la Unión Europea. Las exportaciones en 1992 conformaban un valor de casi 50 mil millones de \$US y en 2013 aproximadamente 107 mil millones de \$US, es decir, algo más de un tercio del comercio mundial total. Explorar datos de FAOSTAT (Dirección de Estadística de la FAO) bajo: http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/browse/F/*/*S (última consulta el 11 de septiembre de 2014).

⁵⁵ *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 37. PECK, T. sintetiza los elementos fundamentales del comercio de productos forestales y, entre otros aspectos, el proceso de producción y refinamiento según sus operadores. *Vid.* PECK, T. (2001), *The International Timber Trade*, Cambridge, Woodhouse Publishing Limited, pp. 154 y ss. La monografía sirve igualmente para estudiar los productos forestales principales y sus respectivas características y tendencias de mercado.

⁵⁶ PECK, T., *Op. cit.*, pp. 128 y ss. Las principales regiones en 2001 eran Europa, Asia Oriental y América del Norte

⁵⁷ *Vid.*, entre otros, HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 25 y s.; BRACK, D. (2005), «Controlling Illegal Logging and the Trade in Illegally Harvested Timber: The EU's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative», *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), vol. 14, n.º 1, pp. 28-38; y World Wild Fund-WWF (2014), *EU countries failing to halt ilegal timber*, artículo del 6 de agosto, World Wild Fund Global, consúltese bajo: <http://wwf.panda.org/?226854/EU-countries-failing-to-halt-illegal-timber-trade> (última consulta el 11 de septiembre de 2014).

Entre los primeros se destaca ante todo la caída repentina y significativa de la demanda exterior para una región exportadora, la cual hace caer los precios drásticamente durante una primera fase. Debido a la inelasticidad de la oferta causada por la necesidad de cubrir los costes fijos altos infraestructurales (vías de transporte) y del capital industrial (maquinaria de procesado), el impacto sobre la masa forestal se mantendrá inalterado en el corto plazo manteniéndose los niveles de producción. Tras una reducción en el capital industrial inducido por la imposibilidad del mantenimiento de la maquinaria más eficiente, los niveles de explotación tienden a disminuir, permitiendo en algunos casos cierta recuperación.

Entre los *shocks* endógenos podemos diferenciar varios tipos. Los *cambios sociales e institucionales* suelen alterar negativamente la seguridad jurídica y el ambiente para las inversiones en caso de ser desestabilizadoras y positivamente en caso contrario. Entre los fenómenos negativos esperables suele encontrarse la tala masiva a corto plazo para aprovechar el *stock* disponible, ya que las escasas expectativas de inversión crean incertidumbre sobre los precios futuros. La movilización del ejército para realizar labores de explotación forestal ha sido un recurso utilizado en no pocas ocasiones, reduciendo los costes variables y permitiendo la penetración en áreas arboladas de menor acceso. Ambas situaciones han llevado generalmente a una mayor deforestación y degradación.

El *síndrome holandés*, por otra parte, puede surgir si una región o un Estado permite la entrada masiva de divisas extranjeras por la venta cuantiosa de un recurso natural (combustibles fósiles, por antonomasia), revaluando la moneda, reduciendo la competitividad de las exportaciones y fortaleciendo el consumo interno. El efecto neto sobre los recursos forestales dependerá de si la falta de competitividad exportadora se ve compensada por una creciente demanda interna. Por otra parte, una política de devaluación monetaria hará que en el corto plazo aumente la demanda exterior de los productos forestales. En el medio y largo plazo puede verse incentivada la silvicultura, en caso de encontrarse la región en la fase tercera, pero, teniendo en cuenta el coste mayor en la importación de maquinaria y otro tipo de capital, la productividad se verá reducida. Consecuentemente, el efecto neto podrá ser mixto.

Los *ajustes estructurales* pueden generar igualmente impactos sobre la explotación forestal y la deforestación, proviniendo especialmente de las exigencias de los prestamistas (instituciones de préstamo internacionales) de cara a ajustar los desequilibrios monetarios y de divisas y evitar los impagos, reduciendo la deuda pública y la tasa de inflación. Los efectos pueden ser diversos, ya que los gobiernos tienen en su mano la opción de reducir el gasto en incentivos a la agricultura y explotación forestal o, por el contrario, destinar más recursos para aumentar las exportaciones. Tal y como indica HYDE, W. F.⁵⁸, los efectos de-

⁵⁸ En referencia a YOUNG, C. (1996), *Economic adjustment policies and the environment: A case study of Brazil*, Tesis Doctoral no publicada, Departamento de Económicas de la Universidad de Londres.

pendarán de si las medidas de ajuste incentivan o desincentivan aquéllos elementos más determinantes —o de mayor elasticidad— en la deforestación, a saber, el aumento o reducción en infraestructuras que mejoran el acceso a los recursos forestales, en créditos y subsidios agrícolas (alteran valor de suelo agropecuario y de los salarios en el medio rural). Mediante el ejemplo de Brasil se puede llegar a la conclusión de que una reducción en el gasto infraestructural reducirá la deforestación y una reducción en los salarios y créditos agrícolas la aumentará, debido a los altos tipos de interés y la rentabilidad mayor de las explotaciones agrícolas extensivas a corto plazo.

Por lo que respecta a la *política fiscal* (gasto público, reducciones impositivas), los efectos dependerán del grado de relación entre los sectores en los que se pretende incentivar la actividad y el sector forestal. A través del caso paradigmático de la construcción, en la que la madera juega un papel importante, se aumentará la presión sobre los recursos forestales siempre que sea fijada como destinataria de las medidas⁵⁹.

Los efectos de la *política monetaria* sobre la deforestación y degradación son más discutidos. Se asume, según la aceptación general, que en el caso de

«[los recursos renovables], al igual que los recursos no renovables, para que el aprovechamiento sea sostenible, la tasa de rendimiento obtenida por su extracción, cuando menos, tiene que igualar a la de otros activos de mercado. Si no fuera así, el propietario agotaría el recurso para venderlo inmediatamente y transformarlo en otro activo más rentable. Esto significa que, por ejemplo, si el recurso crece muy lentamente, la tasa de extracción sostenible tiene que ser muy baja y esto es solamente compatible con tasas de rendimiento bajas en el resto de los activos de la economía o aumentos intensos en su precio. Así pues, cuanto más altos son los tipos de interés en un país, más difícil es la gestión sostenible de cualquier recurso renovable y más difícil también la conservación de los recursos que crecen más lentamente, salvo que aumente su precio»⁶⁰.

Este enfoque se ve correspondido en el ámbito forestal por el modelo de FAUSTMANN, M., en el cual se predice que los tipos de interés bajos provocarán una menor tala y un aumento del *stock*⁶¹. HYDE, W. F. pone parcialmente en entredicho esta afirmación, al indicar que el efecto neto dependerá del crecimiento general de la economía y de la efectividad del gobierno. El modelo de FAUSTMANN, M. se centraría únicamente en las existencias gestionadas del momento, pero no en el impacto de los tipos de interés sobre

⁵⁹ Hasta este párrafo, *vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 216 y ss.; y, entre otros, WUNDER, S. (2005), «Macroeconomic change, competitiveness and timber production: A five country comparison», *World Development*, vol. 33, nº 1, pp. 65-86.

⁶⁰ CUERDO MIR, M., *Op. cit.*, p. 166.

⁶¹ FAUSTMANN, M. (1849), «On the determination of the value which forest land and immature stands possess for forestry», en GANE, M. (1968), *Institute Paper 42*, Commonwealth Forestry Institute de la Universidad de Oxford.

los márgenes del uso del suelo (*vid.* nota al pie nº 33). Por ejemplo, el crecimiento en el sector de la construcción aumentaría la demanda conjunta de productos forestales y, de esta forma, el nivel de todos los márgenes de uso forestal del suelo⁶².

La *política agrícola*, tal y como hemos indicado reiteradamente, influencia enormemente el estado y explotación de los recursos forestales tanto en el país que la aplica como en los demás países involucrados en el comercio internacional. Los Estados Unidos de América, la Unión Europea y Japón se encuentran entre los actores que más recursos destinan a subvencionar la agricultura. Por ejemplo, la Unión Europea destina algo menos de la mitad de su presupuesto total a las políticas agrarias (45,5%), a saber, aproximadamente 50 mil millones de Euros anuales en 2006⁶³. En circunstancias de apertura comercial, los subsidios provocan una bajada «artificial» de precios, disminuyendo la agricultura comercial altamente intensiva en otros países potencialmente exportadores y aumentando la agricultura de subsistencia más extensiva⁶⁴. Esta opinión choca, sin embargo, contra parte de las conclusiones de la doctrina académica, según la cual un aumento de precios en los productos agrícolas en los países con mayor potencial exportador —entre otras variables— implica mayores incentivos para la conversión agropecuaria extensiva del suelo a gran escala fomentada por el Estado (infraestructuras, licencias), a pesar de devenir más intensiva⁶⁵. La respuesta más concreta —aunque necesariamente casuística— enfatizaría el *peligro potencial de determinados productos* respecto de la deforestación. Si la subida de precios afecta a productos que pueden ser cultivados fácilmente en áreas boscosas y los países potenciales exportadores de ese producto poseen áreas boscosas susceptibles de conversión, lo más probable es que el efecto neto sea la deforestación⁶⁶.

Los efectos generales del *crecimiento económico* no son fáciles de determinar, existiendo múltiples elementos a considerar. La formulación más general sobre el desarrollo económico en relación con los bienes forestales se denomina «hipótesis de la transición forestal» —incluyéndose en el concepto marco de las *curvas medioambientales de KUZNETS*— según la cual el desarrollo económico produce la extracción y degradación creciente de los recursos forestales dentro de una economía hasta sobrepasar cierto nivel. Llegado un punto de transición y tras haber reducido la pobreza inicial que impedía un mayor control del agotamiento, la tendencia se invierte, llegando a recuperarse los recursos

⁶² HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 224.

⁶³ *Vid.* MUÑOZ DE BUSTILLO, R., BONETE, R. (2009), *Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la economía*, 4.ª edición, Madrid, Alianza Editorial, pp. 95 y ss. y 125 y ss.

⁶⁴ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 224.

⁶⁵ *Vid.* ROBALINO, J., HERRERA, L. D., *Op. cit.*, pp. 6 y ss.

⁶⁶ LÓPEZ, R. (2005), «Trade Policies, Economic Growth, and the Direct Causes of Deforestation», *Land Economics*, vol. 81, n.º 2, pp. 145-169.

perdidos durante el proceso, aunque sea de forma parcial. La primera tendencia de deforestación se muestra coherente con el modelo microeconómico resumido anteriormente y ha sido empíricamente estudiada como patrón general de deforestación con resultados positivos⁶⁷. La segunda tendencia debe analizarse casuísticamente, siendo clara en casos concretos pero no en un marco global. Entre los casos concretos podemos observar la evolución de la masa forestal en el continente Europeo —excluyendo a la Federación Rusa—, en el cual la deforestación fue muy severa durante muchos siglos, recuperándose en los últimos hasta llegar a una cobertura del 34% de la superficie actual⁶⁸. En términos globales absolutos, sin embargo, el crecimiento exponencial de la población ha ido acompañado de un incremento correspondiente en la demanda de recursos, especialmente agroalimentarios. El crecimiento económico conlleva igualmente a que las personas demanden productos más intensivos en términos ecológicos —por ejemplo, la carne requiere seis veces más *inputs* que los alimentos vegetales según la EEA⁶⁹— y surge por lo tanto la duda acerca de si realmente es compatible el crecimiento económico con un menor uso de los recursos naturales o con un uso sostenible. Los defensores del crecimiento económico recurren en general al argumento de la maximización de la eficiencia y la mejora tecnológica, desvinculando el crecimiento económico del uso de los recursos naturales. Existen, no obstante, dos tipos de desvinculación. Mientras que la *desvinculación relativa* mide simplemente la intensidad ecológica de un producto, es decir, que se requiere menos *input* para más *output*, la *desvinculación absoluta* describe el desarrollo de la actividad económica en su conjunto e implica un menor flujo de materiales en términos absolutos, como por ejemplo, un menor consumo absoluto de productos agrícolas y forestales a nivel mundial. ¿De qué sirve que podamos producir más con menos, si la demanda y producción total sigue creciendo en su conjunto? Esta cuestión es especialmente relevante en un contexto de creciente comercio mundial y deslocalización de la producción industrial. ¿De qué sirve que Europa haya recuperado masa forestal si su crecimiento ha dependido de desviar la explotación de recursos y deforestación a otros lugares del mundo de forma superior en tasa y en términos absolutos? ¿De qué sirve esto a los países que aspiran a crecer hasta los niveles europeos? En lo que concierne al uso de recursos forestales debemos tener en cuenta las posibilidades de la eficiencia y

⁶⁷ *Vid.*, entre otros, KÖTHKE, M., LEISCHNER, B. y ELSASSER, P. (2013), «Uniform global deforestation patterns-An empirical analysis», *Forest Policy and Economics*, n.º 28, pp. 23-37. En este estudio también se concluye que el desarrollo económico aumenta la intensidad productiva agrícola, aliviando la presión de la explotación forestal y deforestación, pero no observa la tendencia de recuperación. *Vid.*, también, HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 228 y ss.

⁶⁸ En siglo I, la superficie forestal estimada en Europa era del 80%, alcanzando niveles mínimos en la Baja Edad Media. *Vid.* FAO (2012), *Op. cit.*, pp. 11 y ss.

⁶⁹ Consúltese EEA, *Food Security and Environmental Impacts*, en la página web oficial, bajo: <http://www.eea.europa.eu/themes/agriculture/greening-agricultural-policy/food-security-and-environmental-impacts> (última consulta el 12 de septiembre de 2014).

tecnología tanto en la explotación forestal como agrícola, a raíz de su situación de concurrencia por el suelo que la soporta y que posibilita su (re)generación. Si la tasa de mejora en eficiencia y tecnología (productividad) fuese constantemente superior a la del crecimiento económico, y en especial a la de la (re)generación de los recursos en cuestión, el crecimiento no plantearía en teoría un problema de exceso de explotación a largo plazo (en términos absolutos). Pero esto puede llegar a ser problemático, debido a los *límites inherentes* que tiene el *aumento de la eficiencia a la larga* dentro de un sistema de crecimiento en el que se pretende asegurar la sostenibilidad⁷⁰. HYDE, W. F. subraya que, de media, el cambio tecnológico anual completo en la economía suele rondar el 2,5%, lo que implicaría una duplicación de la productividad cada 29 años. Indica también el papel de la tecnología en la producción industrial que absorbe recursos forestales, como en el caso de la industria papelera y de pulpa de celulosa, cuya demanda de recursos se incrementó un 10% mientras que la producción se multiplicó por 4,5 (papel) y por 9 (cartón)⁷¹. Estos datos parecen esperanzadores pero indican únicamente una posible desvinculación relativa en sectores limitados, ya que el consumo absoluto de la industria aumentó en una situación mundial de explotación forestal insostenible (creciente deforestación). Por otra parte, la productividad mundial en el sector agrícola se ha multiplicado por 3 desde 1961 hasta 2010, precisando al comienzo 1,37 mil millones de hectáreas para alimentar a 3,5 mil millones de personas y actualmente alrededor de 1,53 mil millones de hectáreas (incremento en un 12%) para aproximadamente 7 mil millones de personas (incremento en un 200%). Desde 1970 hasta 2010, la productividad tuvo un crecimiento medio del 2,3-2.4%⁷². Podemos indicar que la desvinculación no ha sido absoluta sino relativa y que, en términos marginales, la mayor producción se ha debido tanto a un incremento intensivo como extensivo. Debemos recordar también que la agricultura intensiva ocasiona frecuentemente el agotamiento absoluto de la fertilidad del suelo y su erosión irreversible sin permitir una generación posterior de bosque, requiriendo nuevos suelos fértiles para el mantenimiento del nivel de producción, tales como los arbolados. Más allá de que el aumento en la productividad lleve aparejados problemas ambientales graves (desertificación y erosión, agotamiento de acuíferos, contaminación del subsuelo, deforestación), a medida que las aspiraciones de los países en vías de desarrollo se vean cumplidas progresivamente, la demanda de recursos per cápita subirá (por ejemplo, mayor consumo de carne), añadiendo presión al desarrollo técnico y, por el momento, a la conversión del suelo. Resulta difícil prever si la demanda de suelo podrá frenarse

⁷⁰ Vid. en este contexto JACKSON, T. (2011), en especial el Capítulo 5.º: «El mito de la desvinculación», *Prosperidad sin crecimiento-Economía para un planeta finito*, 1.ª edición, Icaria Editorial & Intermón Oxfam editorial.

⁷¹ Vid. HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 64 y ss.

⁷² Vid. FUGLIE, K., NIN-PRATT, N. (2012), «A Changing Global Harvest», *2012 Global Food Policy Report*, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

o incluso revertirse gracias al progreso técnico pero, por ahora, la tendencia ha sido de un aumento tanto intensivo como extensivo. ¿Podrá seguir incrementándose constantemente la productividad agrícola y forestal en el futuro a un ritmo mayor que la población y que sus demandas, desvinculándose absolutamente del uso del suelo⁷³?

Actualmente no se puede dar una respuesta inequívoca o totalmente certera a esta pregunta, lo cual no implica que no se deban explorar vías de gestión de los recursos que aspiren a su explotación sostenible y a la preservación máxima posible de todas sus funciones.

3.1.3 La gestión forestal sostenible

Definir la «sostenibilidad» o el «desarrollo sostenible» es una ardua tarea. Existen múltiples concepciones y opiniones al respecto, incluso aquellas que se cuestionan si el desarrollo económico —traducido frecuentemente como crecimiento— es en absoluto compatible con el uso sostenible de los recursos (teoría del *decrecimiento*). El Informe Brundtland definió el desarrollo sostenible como aquel que satisfacía las necesidades presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras⁷⁴. Desde una perspectiva económica y en relación con los recursos renovables, el desarrollo sostenible debe cumplir dos objetivos: (a) tal y como señalamos anteriormente, las posibilidades de reproducción del recurso natural no deben ser mermadas por una extracción superior a éstas, ya que así los recursos se volverían agotables, dándose efectos irreversibles no deseados a través de los procesos económicos; y (b) el uso de los recursos naturales debe adaptarse a la capacidad de asimilación ambiental dentro de su propio ciclo regenerativo, para que la contaminación pueda ser posible pero sin causar un detrimento en la cantidad y calidad entre un ciclo completo y el sucesivo⁷⁵.

En el ámbito de los recursos forestales se habla generalmente de «gestión forestal sostenible» (GFS). Sin embargo, el uso del término es poco claro, dada la naturaleza diversa del recurso, mostrando muchos matices e interpretaciones no siempre congruentes. Las distintas propiedades y variedades dentro de los recursos forestales, así como sus profusas funciones, no permiten llegar fácilmente a una definición comprehensiva. ¿Se refiere la GFS a la mera posibilidad de explotar un bosque para su uso industrial sin deteriorarlo en cuanto a su cantidad de masa forestal en el largo plazo, sin atender, entre otras funciones, a la biodiversidad que antes albergaba? ¿La silvicultura entra dentro de la categoría

⁷³ Vid. JACKSON, T., *Op. cit.*, «La aritmética del crecimiento», pp. 104 y ss.

⁷⁴ *Vid.* Informe de Comisión Mundial sobre el Desarrollo y Medio Ambiente (1987), *Nuestro Futuro Común*, conocido como «Informe Brundtland», Naciones Unidas.

⁷⁵ CUERDO MIR, M., *Op. cit.*, p. 172.

de la GFS⁷⁶? PEARCE, D. *et al.* ofrecen posiblemente una de las distinciones terminológicas más operativas entre los tipos de uso de los recursos forestales.

Tala convencional (TC): la TC se refiere a la práctica para la extracción de madera marcada por la obtención de un beneficio financiero a corto plazo. Puede seguir en ocasiones criterios para reducir el impacto sobre otros recursos del medio, pero acarrea generalmente un menor control público y un mayor riesgo de degradación, deforestación a medio plazo y conversión del suelo para otros usos. Su connotación principal es la de insostenibilidad, pero en términos absolutos de volumen de masa forestal no tiene por qué serlo necesariamente. Sus lugares de operación mayoritarios suelen ser los bosques maduros o la zona degradada de acceso abierto.

Tala sostenible (TS): La TS se refiere a la extracción controlada de madera de una zona arbolada o bosque, requiriendo planes de gestión a largo plazo y destinada a proveer los productos madereros sin alterar considerablemente el volumen total de la masa forestal a lo largo del tiempo. En determinados países y regiones, la reforestación después de la tala es preceptiva⁷⁷. La estructura y composición forestal puede cambiar en cuanto a sus especies, siguiendo generalmente criterios de rentabilidad. Se suele realizar o en áreas arboladas y bosques naturales en propiedad o a través de una licencia (o concesión) de explotación, aunque también en plantaciones de silvicultura, sin excluir del todo las zonas degradadas de acceso abierto. En algunos casos se permite la explotación en bosques naturales.

Gestión forestal sostenible: La GFS es el único tipo de gestión que abarca y protege los diferentes servicios (usos múltiples, *market* y *non market values*), permitiendo la cosecha sostenible tanto de productos madereros como no madereros (resinas, setas, hierbas, etc.), e incluyendo en sus planes de gestión a largo plazo la preservación de las distintas funciones y externalidades positivas (absorción de CO₂ y de otros tipos de contaminación atmosférica, emisión de oxígeno, control de erosión y del ciclo del agua, biodiversidad, etc.). Se realiza en todo tipo de bosques y áreas arboladas⁷⁸.

⁷⁶ *Vid.* entre otros, PECK, T., *Op. cit.*, pp. 237 y ss.

⁷⁷ *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 124 y ss.

⁷⁸ Existen múltiples y divergentes intentos de establecer los criterios generales que deben regir la GFS. Los criterios paneuropeos según el Proceso de Helsinki, iniciado después de la 2ª Conferencia Ministerial sobre la Protección de Bosques en Europa (FOREST EUROPE) de 1993, estableció los siguientes criterios: (1) Mantenimiento y mejora adecuada de los recursos forestales y su contribución al ciclo global del carbono; (2) Mantenimiento y mejora de la salud y vitalidad de los ecosistemas forestales; (3) Mantenimiento y mejora de las funciones productivas de los montes (madera y otros productos forestales); (4) Mantenimiento, conservación y mejora apropiada de la diversidad biológica en los ecosistemas forestales; (5) Mantenimiento y mejora apropiada de la función protectora en la gestión de los montes, principalmente suelo y agua; (6) Mantenimiento de otras funciones y condiciones socioeconómicas. *Vid.* Anuario de Estadística Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España (2006), consúltese bajo: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/estadisticas/20_cl_tcm7—22832.pdf (última consulta el 14 de septiembre de 2014).

Protección: la protección de los bosques naturales (o a veces secundarios) suele implicar medidas de conservación frente al uso industrial de los productos que puede ofrecer potencialmente. También puede afectar a la recuperación de áreas degradadas. Sus costes para ser efectiva suelen ser altos, dependiendo normalmente de la autoridad pública, y su rentabilidad, de haberla, estará ligada a actividades como el turismo ecológico o su inclusión en los programas y mercados de almacenamiento de CO₂⁷⁹.

Entre otros investigadores, HYDE, W. F. y PEARCE, D. *et al.* resumen la importancia de analizar el *uso óptimo del suelo*, es decir, la necesidad de no estancarse dogmáticamente en un tipo de gestión exclusivo como panacea para los problemas que plantea la deforestación y degradación —o, por el contrario, resignarse a incentivar métodos menos destructivos—, sino de buscar la combinación de opciones que generen un beneficio social mayor. HYDE, W. F. cita y emplea concretamente en el contexto de la sostenibilidad la expresión relativa a las «opciones sostenibles». Debido al hecho de que los límites forestales no son inamovibles y que están sometidos a la dinámica de las tres fases de desarrollo, se debe permitir cierta flexibilidad y alternancia entre los tipos de uso antes descritos, atendiendo en todo caso a la solución que maximice el bienestar social. Deben tenerse en cuenta las opciones futuras y flexibles del uso del suelo, la rentabilidad de las explotaciones, al igual que las externalidades positivas no sujetas a un proceso de mercado, explorando la fórmula más eficiente para el bien común en el largo plazo⁸⁰.

Conviene por lo tanto distinguir los beneficios económicos, entendidos como los servicios que prestan los distintos tipos de uso de los recursos forestales a una sociedad en su conjunto («valor social agregado del suelo forestal»⁸¹), de los *beneficios financieros*, obtenidos por el operador de la actividad.

A pesar de que la GFS y, en menor medida, la TS no representen *per se* la opción social más valiosa, sí que se distinguen por garantizar o *preservar* mejor —o incluso del todo— las *externalidades positivas* frente a la TC o a la conversión directa, generando al mismo tiempo rentabilidad y evitando en el medio plazo la conversión agrícola. Desde un punto de vista financiero, la TS y, en especial, la GFS conllevan mayores costes de explotación y de transacción. Su viabilidad empresarial concuerda, en teoría, con el inicio de la tercera fase microeconómica⁸². En comparación con la TC —especialmente la ilegal— y con

⁷⁹ Vid. PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, pp. 15 y ss.

⁸⁰ Vid. HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 164 y ss.

⁸¹ Vid. PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, p. 19.

⁸² Sin embargo, estas condiciones no son exclusivas de los países con un mayor nivel de desarrollo económico. No obstante de que la tercera fase suele estar condicionada por un nivel de desarrollo general, existen múltiples ejemplos que relativizan esta asunción. Vid., entre muchos otros ejemplos, el estudio de caso de la Reserva Forestal de Deramakot en Malasia, LE, D., *et al.* (2012), *Implementation of sustainable forest management in two different management unit models in Vietnam and Malay-*

la conversión agrícola, la GFS y las explotaciones de TS más exigentes requieren, entre otros elementos, estudios y evaluaciones periódicas sobre el efecto en la biodiversidad, métodos de transporte de bajo impacto y talas selectivas, a veces acompañadas de reforestación. En este sentido, su rentabilidad frente a la TC es sistemáticamente inferior. Para que la GFS sea «razonable» en términos financieros, la tasa de descuento real debe situarse entre el 5 y el 10%. En ocasiones puede ser superior (viabilidad financiera progresivamente decreciente), pero no logra alcanzar normalmente las tasas que presenta la TC de hasta un 28%⁸³. Teóricamente, la rentabilidad a lo largo del tiempo es inferior al comienzo. Sin embargo, en el largo plazo, la rentabilidad se mantiene estable debido a la naturaleza constante de la práctica, situándose la rentabilidad de la TC por debajo a causa de la degradación y el aumento de costes (de segunda a tercera fase)⁸⁴. Otro problema se plantea adicionalmente para un operador en relación con la opción de invertir en un proyecto de GFS: debido al escaso crecimiento anual en los precios de la madera (aproximadamente un 1% de media⁸⁵) y a proyección futura similar, las inversiones a largo plazo no resultan tan atractivas⁸⁶. No obstante, en los Estados Unidos de América y en el norte de Europa existe un interés creciente por los *bosques y la silvicultura como activo* para diversos inversores, como pueden ser Fondos de pensiones o Sociedades cotizadas anónimas de inversión en el mercado mobiliario (*real estate investment trusts*). Según HYDE, W. F., este tipo de sociedades invirtieron alrededor de 7,5 mil millones de \$US en 2,7 millones de hectáreas forestales entre 1980 y 2000. Podemos decir que esta tendencia creciente hasta la actualidad puede resultar de interés para de la GFS y su importancia en el futuro, a pesar de que sea quizá demasiado pronto para sacar conclusiones⁸⁷.

A parte de los altos costes de transacción y protección de la propiedad, vinculados al uso de este tipo de gestión, la GFS y la TS suele recurrir a la *certificación* de sus productos. La certificación es un proceso voluntario ofrecido normalmente por actores independientes, al que se someten las empresas que extraen recursos forestales para acreditar que sus prácticas se ajustan a la GFS y, en determinados casos, a la TS. La certificación de los productos forestales está presente en ocasiones a lo largo de toda la *cadena de custodia* (CoC, por sus iniciales en inglés, *chain of custody*), proveyendo información sobre sus condiciones desde el lugar de extracción primario hasta el bien de consumo final.

sia, Conference on International Research on Food Security, Natural Resource Management and Rural Development del 19 al 21 de septiembre de 2012, Universidad de Göttingen y Universidad de Kassel-Witzenhausen.

⁸³ Incluyendo los primeros procesados. *Vid.* tabla a modo de resumen de estudios sobre la materia en PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, pp. 26 y ss.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 27 y s.

⁸⁵ *Vid.* PECK, T., *Op. cit.*, pp. 203 y ss.

⁸⁶ PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, p. 28.

⁸⁷ *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 4, 314 y ss.

El propósito de la certificación de los productos forestales reside esencialmente en ganar acceso y cuota de mercado a través de la elección consciente del consumidor interesado en que su gestión corresponda a una forma sostenible. Los emisores de certificados principales a nivel mundial son el *Forest Stewardship Council* (FSC) y el *Programme for Endorsement of Forest Certification Schemes* (PEFC). Las exigencias establecidas para conceder el derecho de uso de la etiqueta certificadora suelen basarse en los requisitos internacionalmente acordados⁸⁸, pudiendo incluir algunos adicionales, como por ejemplo el respeto de los derechos de las comunidades indígenas. Para determinar el cumplimiento de los requisitos objetivos, las empresas que deseen certificar sus productos deben someterse a un proceso de evaluación en este sentido. En el caso de FSC en los Estados Unidos, para un plazo de validez de cinco años, el precio por hectárea para la auditoría externa de la cual dependerá la certificación o su denegación rondó en 2013 entre los 0,15 \$US (para aproximadamente 809.000 hectáreas) y los 10 \$US (para aproximadamente 1010 hectáreas)⁸⁹, no llegando a ser demasiado significativo *per se* para el cálculo financiero total, especialmente de cara a los grandes gestores forestales. En el caso de los países en vías de desarrollo, el coste era proporcionalmente menor⁹⁰.

Para los gestores sostenibles, el punto de ventaja competitiva principal, frente a sus altos costes relativos de explotación, reside, por una parte, en la disponibilidad de muchos consumidores de pagar un precio algo más alto por los productos finales (*willingnes to pay*)⁹¹. Algunas empresas deciden emplear, aunque sea parcialmente, productos originarios de la GFS por el plus que implica, aunque el precio entre un producto final originario de la GFS y otro de la TC no tengan por qué ser necesariamente diferentes. Debemos recordar que el coste de la materia prima representa únicamente una parte del el precio final de cualquier producto, variando los márgenes de beneficio de cada operador a lo largo de la cadena comercial y adquiriendo gran importancia las consideraciones marginales y la disponibilidad de pagar de los consumidores⁹². Según los resultados

⁸⁸ *Vid.* nota al pie n.º 78.

⁸⁹ FSC US (2013), *Costs and Benefits of Forest Certification*, consúltese bajo: <https://us.fsc.org/preview.costs-and-benefits-of-forest-certification.a-317.pdf> (última consulta el 15 de septiembre de 2014).

⁹⁰ *Vid.* PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, p. 40, éste de CROSSLEY, R., POINTS, J. (1998), *Investing in Tomorrow's Forests: Profitability and Sustainability in the Forest Products Industry*, WWF, Godalming.

⁹¹ La disponibilidad de pagar un precio más alto por un producto de GFS está estrechamente vinculado al nivel de ingresos del consumidor, y, en los casos más altos (más de 40.000 \$US anuales por hogar), el plus oscila entre un 10% y un 25% del precio total. *Vid.* AGUILAR, F. X., VLOSKY, R. P. (2007), «Consumer Willingnes top ay Price premiums for environmentally certified Wood products in the U.S.», *Forest Policy and Economics*, n.º 9, pp. 1100-1112.

⁹² A pesar de ser meramente divulgativa, recomendamos la lectura de HAFORD, TIM (2007), *El Economista Camuflado—La economía de las pequeñas cosas*, 1.ª edición, Booket. El ejemplo de cómo el precio de un mismo producto varía considerablemente según la disponibilidad de pagar de los consumidores, en el caso de los productos de comercio justo en las grandes compañías de café, resulta particularmente ilustrativo y válido para una analogía.

presentados por GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA, M., CAPARRÓS, A. y SAN-MIGUEL AYANZ, A., los precios de los productos certificados de consumo final no muestran siempre una diferencia significativa frente a los no certificados, siendo en ocasiones el mismo⁹³.

Por otra parte, y quizá de mayor importancia, tanto los proveedores de productos de GFS y los compradores industriales se benefician por el aseguramiento de una mayor *cuota de mercado* (por la diferenciación del producto de otros), por la larga *duración de los contratos y la estabilidad de los precios* estipulados y, en definitiva, por la revalorización consecuente de las empresas⁹⁴. En determinados países, como por ejemplo Brasil, la certificación puede mejorar considerablemente las condiciones para la obtención de créditos⁹⁵.

A día de hoy, la certificación (FSC+PEFC) cubre aproximadamente 340 millones de hectáreas, entre plantaciones y gestión de bosques naturales, concentrándose sobre todo en América del Norte y Europa, incluyendo Rusia. La cuota de mercado de los productores certificados en los países desarrollados y no tropicales ha llegado a superar en ocasiones el 80%⁹⁶. A pesar de que la certificación no muestre la misma relevancia en América Latina, África tropical y en el Sudeste Asiático, su crecimiento es continuado. Para los países en vías de desarrollo —o las regiones entre la primera y segunda fase— la certificación no es siempre viable en términos financieros, requiriendo un proceso de economías de escala que se dan en mejores condiciones durante la fase tercera. Los casos de algunas comunidades en regiones en las que los costes de transacción eran todavía muy altos, como por ejemplo en México o en Guatemala, han debido frecuentemente su éxito a las ayudas financieras obtenidas en concepto de donativos⁹⁷.

Tal y como hemos observado, los costes financieros de la GFS son mayores que los de la TC y su atractivo en cuanto a los beneficios empresariales que ofrece, inferior. Sin embargo, esta diferencia no significa que la TC sea socialmente deseable, ya sea a nivel regional, nacional o global. Según el análisis de PEARCE, D., el *valor no maderero de los bosques preservado a través de la GFS supera en importancia su déficit financiero frente a la TC*. En el contexto de la lucha contra el cambio climático, el autor destaca especialmente la función de sumidero de CO₂ que ofrecen los bosques gestionados, basándose en la secuencia de uso óptimo del suelo y los resultados de diversos estudios relacionados

⁹³ GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA, M., CAPARRÓS, A. y SAN-MIGUEL AYANZ, A. (2011), «15 years of Forest Certification in the European Union. Are we doing things right?», *Forest Systems*, vol. 20, n.º 1, pp. 81-94.

⁹⁴ Vid. PEARCE, D. *et al.*, *Op. cit.*, p. 40; éste de CROSSLEY, R., POINTS, J., *Op. cit.*

⁹⁵ Vid. HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 127.

⁹⁶ Vid. DURST, P. B., BROWN, C. L., APPANAH, S. (2006), «Challenges facing certification and eco-labelling of forest products in developing countries», *International Forestry Review*, vol. 8, n.º 2, pp. 193-200.

⁹⁷ Vid. HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 129.

con la disponibilidad de pagar, siendo el elemento de mayor valor en comparación con otros. A lo largo de su análisis subraya que la TC *per se* no implica el peor uso de los recursos forestales, indicando, eso sí, que las medidas de protección posteriores y la regeneración del bosque son muy improbables, facilitando normalmente la conversión agrícola del terreno.

Por otra parte, según otros estudios con diferente metodología, como los llevados a cabo por SUKHDEV, P., las pérdidas totales en la economía mundial en el capital natural generadas por la deforestación, mayormente a causa de las explotaciones insostenibles y de la conversión, oscilan entre los 1,3 y 3,1 billones de Euros anuales⁹⁸.

3.2 La corrección de las externalidades y la propuesta de un régimen fiscal especial

En los apartados anteriores hemos podido determinar que los bosques y áreas arboladas generan *externalidades positivas* que no se dejan cuantificar fácilmente. La FAO, en 2010, ofreció un esquema porcentual aproximado de las funciones de los bosques, que ayuda a hacerse una idea algo más completa de los servicios que ofrece y de sus relevancias respectivas: 30% producción, 8% protección del suelo y del agua, 12% conservación de la biodiversidad, 4% servicios sociales, 24% usos múltiples, 7% otros, 18% desconocido. Sin embargo, más allá de las imprecisiones de los últimos dos valores y de la ausencia de su función explícita como sumidero de CO₂, estos indicadores no se dejan traducir fácilmente en unidades monetarias o en un valor económico concreto⁹⁹.

Desde una perspectiva inversa, la conversión y la tala sobre que originan la deforestación tienen como resultado diversas *externalidades negativas* de carácter medioambiental y social, cuyos perjuicios no se ven reflejados en los precios de los productos resultantes de dichas actividades. Existe todo un elenco de medidas posibles a las que puede recurrir la autoridad pública para hacer frente a los efectos perniciosos de determinadas actividades económicas, tales como estándares técnicos obligatorios, prohibiciones de sustancias, productos o prácticas, o instrumentos basados en el mercado (impuestos y subvenciones). Qué medida será la más efectiva u oportuna dependerá de muchos factores condicionantes y de los objetivos y estrategias fijadas para la solución del problema.

Desde la teoría económica que apoya el libre mercado, pero que no da la espalda a la corrección de las externalidades negativas, se presenta la opción de «inter-

⁹⁸ SUKHDEV, P. (2010), «TEEB, public goods and forests», *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)-Forest Conservation Programme Newsletter*, Issue 41, consúltese bajo: http://cmsdata.iucn.org/downloads/av41_english__3_.pdf (última consulta el 15 de septiembre de 2014).

⁹⁹ FAO (2010), *Op. cit.*, p. 163.

nalización» de las externalidades en los precios de los productos o en las cargas de la actividad. De este modo, el precio final que se fija para el resultado de una determinada actividad y que paga el consumidor debe corresponder al valor del producto en sí, incluyendo adicionalmente el *coste social* que provoca su generación. Una de las vías para llevar a cabo la internalización la representan los *impuestos pigouvianos*, denominados así por el economista PIGOU, A. C.¹⁰⁰. La cuantía del impuesto, según su marco teórico, debe ser igual al daño marginal de la externalidad y debe aplicarse directamente en la fuente. Un mayor precio disminuirá de esta manera la demanda hasta un nivel socialmente aceptable, sin la necesidad de eliminar o afectar el bienestar que puede aportar el bien en sí. No obstante de la elegancia y sencillez que ofrece esta teoría a primera vista, surgen problemas prácticos, tales como la *determinación de la cuantía del daño marginal* —o coste/precio oculto— o la posible existencia de *varias externalidades* al mismo tiempo¹⁰¹.

En el ámbito económico de las actividades y productos forestales se presentan ambos problemas. Tal y como hemos indicado anteriormente, las actividades que causan mayormente la deforestación (conversión y TC) generan una multitud de externalidades negativas que no se suelen incluir en los precios de los productos o que no se le imputan a los actores. Su cuantificación, por lo general, no resulta sencilla debido al impacto que tienen a distintos niveles. Los efectos negativos a nivel global pueden llegar a una magnitud de difícil determinación económica (cambio climático) y de poca operatividad (estimaciones de SUKHDEV, P.¹⁰²), mientras que los locales o regionales (erosión y desertificación, entre otros) no se dejan generalizar dadas las particularidades de cada lugar relativas a la capacidad de regeneración, situación económica, valor social, etc.

Por ejemplo, podemos tomar como dato de interés que la masa boscosa alrededor del mundo contiene más CO₂ que la totalidad de la atmósfera¹⁰³, y que su destrucción y conversión conlleva la emisión de hasta casi una quinta parte del total de los gases de efecto invernadero antropogénicos¹⁰⁴. La función de los bosques como sumidero de CO₂ y su uso ampliable como instrumento para este

¹⁰⁰ Vid. nota al pie n.º 4.

¹⁰¹ Vid. Fondo Monetario Internacional-FMI (2012), *Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date*, Working Paper 12/180, Washington D.C., Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, pp. 7 y ss.

¹⁰² Vid. nota al pie n.º 98.

¹⁰³ Vid. FAO (2010), *Op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁴ 17,4% de contribución al cambio climático por la silvicultura, en el sentido de tala y de cultivo de árboles para usos industriales (aceite de palma, caucho), sin contar parte de las emisiones que produce la agricultura, en gran medida resultado de la conversión (13,5%), según el Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio climático (IPCC, por sus siglas en inglés, *Intergovernmental Panel on Climate Change*). Vid. IPCC (2007), *Cambio climático 2007: informe de síntesis*, Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, IPCC, pp. 5 y ss. Consúltese bajo: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf (última consulta el 17 de septiembre de 2014).

propósito han estado presentes en el desarrollo de distintas políticas y estrategias a nivel mundial. Algunas de ellas, como el REDD (*United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries*), a través del cual los países desarrollados otorgan ayudas graduales a los menos desarrollados por los servicios medioambientales de sus bosques contra el cambio climático, muestran muchas deficiencias estructurales y, en ocasiones, dudosa eficacia, debido al rechazo de la sociedad civil, la corrupción y el posible fraude en los países receptores y la cuantificación incorrecta de la masa forestal¹⁰⁵. Esta medida y otras que tratan de cuantificar las externalidades de los bosques en base a una de sus funciones no dan siempre buenos resultados, orientándose a menudo a través de datos físicos inexactos. Otro aspecto que añade un extra de complejidad a la cuestión de la cuantificación, se presenta a través del comercio internacional, desvinculando el lugar afectado por la externalidad —cuando se limita local o regionalmente— del lugar de venta final. Nos referimos sobre todo al comercio de productos de origen ilegal, en cuyo caso se ve impedida toda posibilidad de repercusión del coste social sobre el productor.

¿Significa esto que el intento de explorar la posibilidad de diseñar un impuesto corrector —*pigouviano* o similar— es en vano para este ámbito? En nuestra opinión —tal como se puede apreciar en el enfoque adoptado para la propuesta— creemos que no, ya que existen alternativas de gestión que preservan las externalidades positivas sin apenas causar negativas y que son capaces de proveer simultáneamente el mismo tipo de bienes. El concepto de la GFS nos servirá, por tanto, de orientación principal.

3.2.1 Medidas comunes en el ámbito forestal y tipos de impuestos

Algunas posibles medidas que suele adoptar la autoridad pública y de incidencia sobre el estado de los recursos forestales ya han sido tratadas en apartados anteriores, aunque en algunos casos sólo de forma tangencial. Bajo este epígrafe trataremos las opciones comunes directas en relación con las actividades de explotación forestal, profundizando sobre todo en aquéllas basadas en incentivos financieros para la producción (asistencia, subvenciones) y de naturaleza fiscal (tipos de impuestos), al igual que destacando el papel de la agricultura en los efectos marginales. Emplearemos la obra de HYDE, W. F. como base principal, resumiendo y complementando sus conclusiones.

Regulaciones cuantitativas y cualitativas: Entre las regulaciones directas cuantitativas y cualitativas podemos señalar en primer lugar los *obstáculos co-*

¹⁰⁵ Vid. DOOLEY, K., OZINGA, S. (2011), «Building on Forest Governance Reforms through FLEGT: The Best Way of Controlling Forests' Contribution to Climate Change», *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), vol. 20, n.º 2, pp. 163-170.

merciales. A pesar de que su implantación suele contradecir los principios adoptados en el seno de la OMC y el GATT¹⁰⁶ y de diferentes zonas de integración (por ejemplo, la UE *per se*, o sus acuerdos comerciales preferentes con países de África, Caribe y Pacífico, ACP), se han dado casos relativamente recientes¹⁰⁷. No obstante, debemos indicar inicialmente que los aranceles en los países desarrollados para los productos forestales suelen ser reducidos en comparación con otro tipo de mercancías, rondando un 5% *ad valorem* para los productos con escaso valor añadido (pulpa de celulosa, madera maciza serrada, etc.) y un 10% a un 15% para productos de mayor valor añadido (contrachapado, madera para construcción, muebles, etc.), siendo mayores en los países menos desarrollados (de un 10% hasta un 60%)¹⁰⁸. *Sensu contrario* a lo expuesto anteriormente, un menor nivel de comercio aumentará la demanda interna y presión sobre los recursos forestales en el país (de haberla, mayor silvicultura y explotación en áreas naturales), teniendo el efecto opuesto en el exportador (de haberla, menor silvicultura y explotación en áreas naturales). Otras medidas de incidencia comercial son las denominadas *barreras no arancelarias*, de tendencia creciente, sobre todo en los países más desarrollados. En caso de ser restrictivas (cuantitativas, estándares fitosanitarios más exigentes que los exteriores, exigencia de certificados en la contratación y adquisición de carácter público, etc.), la producción y extracción, así como los precios, caerán en el país antes exportador, con el efecto opuesto en el anteriormente importador. El efecto neto no será siempre claro y dependerá, entre otros factores, de si el nivel de ineficiencia perdida afecta al consumo total de recursos (elasticidad de la demanda y de la oferta) y otros efectos secundarios, sobre todo aquellos asociados a los elementos marginales relativos al uso del suelo (por ejemplo, la pérdida de competitividad e incremento en la conversión agrícola o tala ilegal)¹⁰⁹. Otras medidas a las que puede acudir la autoridad pública son la *protección y conservación* de bosques y hábitats, mostrando ineficiencia e ineficacia si los medios de implementación son demasiado costosos (fases primera y segunda, generalmente), y las *restricciones y prohibiciones de tala*, fomentando considerablemente la tala ilegal en aquellos casos, en los que su imposición conlleve un aumento de precio, a causa, por ejemplo, de la escasa sustituibilidad del material y de la demanda inelástica. El establecimiento de requisitos como la *reforestación* después de la explotación o de *estándares* más exigentes en la *silvicultura* sucede normalmente en regiones en la fase tercera. En el primero de los casos, el requisito de la reforestación será más o menos costoso según las condiciones climáticas y biológicas del lugar, disminuyendo

¹⁰⁶ Acuerdo sobre la creación de la Organización Mundial de Comercio, adoptado el 15 de abril de 1994, Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio, adoptado el 30 de octubre de XX de 1947.

¹⁰⁷ El caso, por ejemplo del incremento arancelario proteccionista de productos forestales en Estados Unidos frente a las importaciones desde Canadá en 2002, con importantes consecuencias negativas en las explotaciones y aserraderos canadienses. *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 213.

¹⁰⁸ *Vid.* PECK, T., *Op. cit.*, pp. 213 y ss.; y HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 212 y ss.

¹⁰⁹ HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 122 y ss. y 213 y ss., *Vid.* PECK, T., *Op. cit.*, pp. 218 y ss.

proporcionalmente el valor del suelo para la actividad a la cual le sea exigida. Una menor presión sobre los recursos en la zona degradada de acceso abierto y en el bosque natural será perceptible, en caso de que esta imposición no socave significativamente la viabilidad de la silvicultura¹¹⁰.

Medidas Institucionales: La cuestión acerca de las instituciones que protegen los *derechos de propiedad* y que reducen los costes de transacción ha sido abordada ya en los apartados anteriores. Su mejora implica en general el incremento del valor del suelo para uso forestal, permitiendo en determinado momento de transición (de fase segunda a tercera) la silvicultura como opción rentable frente a la agricultura. La importancia de la protección efectiva de los derechos de propiedad es un hecho poco discutido. Podemos puntualizar, sin embargo, que su mejora no precisa siempre de un costoso control por parte de una administración central y que su titularidad no siempre corresponde —o debe corresponder— a una empresa especializada. La gestión sostenible del bosque y de sus múltiples funciones, incluidas las madereras, también ha sido posible en numerosos casos gracias a la integración de individuos y de la comunidad local en regiones en la segunda e incluso primera fase. Dicha incorporación, aconsejable frecuentemente según el enfoque de la *gobernanza*¹¹¹, permite llegar a acuerdos que maximicen los beneficios sociales que ofrecen los bosques entre los diferentes interesados (*stakeholders*), tales como empresas, individuos, comunidades y gobiernos locales, ONG, la administración central, etc. El enfoque de la gobernanza y la consideración (y negociación) de los diferentes intereses, especialmente los locales, consta como uno de los preferidos a la hora de desarrollar análisis¹¹² y medidas a nivel internacional, tales como el instrumento FLEGT y sus respectivos Acuerdos internacionales, promovidos por la UE¹¹³. En aras de conseguir la máxima eficiencia, el sistema de derechos de propiedad debe ser elegido o mejorado desde un enfoque casuístico, dadas las diferencias en los valores, modos de organización y dependencia o incluso subsistencia en relación con los recursos forestales entre regiones y comunidades. La desventaja de esta vía de solución reside, esencialmente, en que su éxito dependerá del a veces frágil respeto de los acuerdos sobre el terreno y de probables períodos complicados y prolongados de negociación¹¹⁴.

¹¹⁰ *Vid.* HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 124 y ss.

¹¹¹ *Vid.* p. 77 de este trabajo.

¹¹² *Vid.*, entre otros documentos, FAO (2014), *Op. cit.*; KOMBAT LAMBINI, C., THANH NGUYEN, T., «A comparative analysis of the effects of institutional property rights on forest livelihoods and forest conditions: Evidence from Ghana and Vietnam», *Forest Policy and Economics*, n.º 38, pp. 178-190; FAO & Organización Internacional de las Maderas Tropicales-OIMT (2009): *Gobernanza de los bosques y mitigación del cambio climático*, Informe conjunto de la FAO y de la OIMT, consúltese bajo: <http://www.fao.org/forestry/12935-07cfbc387b827b9f6ea4ccd4702c4ad3b.pdf> (última consulta el 16 de septiembre de 2014).

¹¹³ *Vid.*, entre otros, conclusiones en DOOLEY, K., OZINGA, S., *Op. cit.*

¹¹⁴ «Cada propiedad tiene su lote particular de derechos y cada lote tiene su propia función de

Impuestos e incentivos: Existen diferentes impuestos (en sentido amplio) aplicables a las explotaciones forestales y a los usos del suelo, incidiendo directamente sobre su valor. Los tres tipos principales en el ámbito forestal son los impuestos relativos a las rentas, a la propiedad y los pagos en concepto de regalías (o similares). Tal y como indica HYDE, W. F., otros tipos como los impuestos «no neutrales» —a saber, aquellos impuestos que alteran el nivel de *inputs* ni de *outputs* en la producción o que están precisamente destinados para este fin—, que suelen ser aplicados para corregir o graduar actividades contaminantes no deseadas (*pigouvianos*, ecológicos), no son comunes en el ámbito de las explotaciones forestales, prefiriéndose el uso de estándares¹¹⁵. Los impuestos, en general, reducen el valor del suelo para uso forestal (silvicultura, bosques gestionados) frente a otros usos, en proporción a la pérdida de rentabilidad que conllevan. En caso de que los impuestos afecten por igual al uso agrícola, los márgenes de uso del suelo no se verán afectados, dada su situación de concurrencia. En caso de ser desigual, el margen intensivo se modificará a favor del sector aventajado. Que exista una modificación en el margen extensivo dependerá de cada fase respectiva. Una menor presión sobre las actividades de extracción en la segunda fase puede aumentar la actividad en todas las zonas (degradación, deforestación), pero especulamos que el mayor beneficio y la capacidad de afrontar mejor los costes de propiedad en relación con la agricultura pueden facilitar la transición a la fase tercera. Durante la fase tercera, HYDE, W. F. especula que el trato favorable puede aliviar la presión sobre el límite natural del bosque, extendiendo la silvicultura dentro del área previamente destinada a la agricultura.

En relación con los impuestos sobre el capital o las rentas, se estima que el trato favorable para la industria de la madera en los Estados Unidos (desde 1986) ha podido ser responsable de un 20% del total de beneficios, incentivando la inversión a medio y largo plazo, necesaria en este sector debido al ciclo reproductivo lento de los árboles frente a otras actividades, como la extracción minera y agricultura¹¹⁶. Los impuestos sobre sucesiones pueden tener, por otra parte, incidencia sobre la asignación y distribución del suelo. Dada la naturaleza de los impuestos de sucesiones, los propietarios individuales se verán más afectados que las sociedades y corporaciones no susceptibles o destinatarias, creando condiciones desiguales¹¹⁷. La magnitud de los efectos sobre los usos extensivo e intensivo del suelo dependerá de las condiciones fiscales en el sector agropecuario (igual o desigual), siendo incierto por el momento¹¹⁸.

Los impuestos sobre la propiedad inciden directamente sobre los costes de propiedad antes estudiados. Éstos suelen gravar el valor real o personal de la propie-

costes». HYDE, W. F., *Op. cit.*, pp. 45 y s., *vid.*, también, pp. 386—431.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 111.

¹¹⁶ *Ibidem*, pp. 111 y s., éste de RUSSAKOF, D. (1985), «Timber industry is rooted in tax breaks», *Washington Post*, 24 de marzo, pp. A2 y ss.

¹¹⁷ Esto dependerá también del impuesto de sociedades y de otras variables.

¹¹⁸ HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 113.

dad, a saber, el suelo, la revalorización del capital, los equipos y maquinaria, al igual que otros activos intangibles como las acciones y los bonos. De ser iguales en agricultura y explotaciones forestales, se prevé que el respectivo valor del suelo se reducirá de igual forma. Sin embargo, existe una tendencia temporal (*time bias*) que sitúa a las explotaciones forestales en una posición desventajosa frente a otras actividades, especialmente en la silvicultura. Debido a que la tala requiere un período de crecimiento mayor al de las cosechas agrícolas principales, los impuestos de propiedad tienen un efecto acumulativo sobre el cultivo forestal. Algunos países han corregido esta tendencia reduciendo el impuesto para plantaciones forestales o sustituyéndolo por impuestos que gravan directamente cada cosecha¹¹⁹.

Los *incentivos* (directos) son mecanismos que aportan flujos financieros en concepto de subvenciones o ayuda técnica para la forestación y reforestación. Suelen estar incluidos en las políticas forestales de muchos Estados o de programas de desarrollo rural en todo el mundo. Los incentivos aumentan el valor del suelo para uso forestal, incrementando en la tercera fase los márgenes intensivo y extensivo de la silvicultura, mejorando la competitividad de las explotaciones frente a la agricultura, y reduciendo en determinados casos los costes de transacción. Durante la segunda fase, los incentivos pueden ayudar a una región a pasar a la tercera fase, logrando que la silvicultura sea rentable. El mayor problema se presenta, sin embargo, a través de los incentivos a la agricultura, generalmente mayores, teniendo los mismos efectos de incremento intensivo y extensivo, mejorando su competitividad frente al uso forestal¹²⁰.

Surge, finalmente, una cuestión esencial en el ámbito de los impuestos para las actividades forestales: ¿cuál es la política fiscal óptima de cara a la sostenibilidad? ¿Cómo se debe configurar de forma óptima el establecimiento de impuestos e incentivos? Uno de los autores que se han dedicado al estudio de la política de imposición óptima en un marco de externalidades intergeneracionales es OLLIKAINEN, M.¹²¹ En su estudio, el autor provee un análisis de los efectos de la productividad y de los impuestos de cosecha y sucesión, así como de los impuestos al capital y la renta sobre el comportamiento de los propietarios de los bosques en relación con la explotación y con la cantidad que será transmitida a las futuras generaciones. En aras de averiguar la *política impositiva óptima* para que la gestión forestal sea sostenible (compensación entre la pérdida de oportunidad actual y las preservación de necesidades futuras), el autor parte de un modelo, en el cual la economía es pequeña y abierta, en condiciones perfectas de mercado y en el cual los tipos de interés y los precios se determinan de forma exógena. En presencia de externalidades negativas intergeneracionales, hecho que determina nuestro interés

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 113 y ss.

¹²⁰ *Vid. ibidem*, pp. 115 y ss., y 131 y ss.

¹²¹ OLLIKAINEN, M. (1998), «Sustainable Forestry: Timber Bequests, Future Generations and Optimal Tax Policy», *Environmental and Resource Economics*, vol. 12, pp. 255—273.

actual, el autor concluye que el uso óptimo de impuestos y subsidios que facilitará la internalización, implicará utilizar impuestos de explotación/cosecha y, de ser posible, subsidios para las sucesiones, en vez de gravámenes. En este sentido, el efecto debe ser doble: por un lado, castigar a los que explotan los bosques generando las externalidades intergeneracionales y, por otro, prestar apoyo a aquellos propietarios que transmiten los recursos forestales a las generaciones futuras.

3.2.2 La reforma fiscal *verde*

Tal y como se recoge en gran parte de la teoría económica, a la hora de enfrentarse a un problema de tipo medioambiental generado por una actividad económica humana, los mecanismos o instrumentos de mercado (*market based instruments*) suelen presentarse como opciones eficientes, aunque no exclusivas, para mantener el bienestar social máximo posible resultado de la actividad, haciendo visibles al mismo tiempo sus costes ocultos. Entre estos se encuentran los permisos negociables (CO₂), los impuestos y cargas estrictamente ecológicas, los subsidios e incentivos, al igual que los esquemas de responsabilidad legal y de compensación por daños¹²². En el ámbito de los recursos forestales y su aprovechamiento económico hemos podido observar que este tipo de instrumentos, salvo los incentivos y subsidios, no entran dentro del uso común. Los impuestos aplicados normalmente (capital y renta, propiedad) no responden a unos objetivos ecológicos concretos y las cuantías recaudadas parecen servir más a propósitos presupuestarios y fiscales que medioambientales, ya que no están, por ejemplo, vinculadas a su uso posterior.

Nuestra propuesta de estudiar un régimen fiscal específico para los productos forestales y sus derivados con fines medioambientales, en especial, atajar en la medida de lo posible la deforestación e incentivar la gestión forestal sostenible, no carece de un contexto teórico más amplio. OOI, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹²³, Organismos especializados de las Naciones Unidas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹²⁴, o agencias de Organizaciones internacionales de integración regional, como la EEA¹²⁵, han estudiado propuestas de reforma general de los sistemas fiscales de

¹²² Vid., entre otros, EEA (2006), *Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe*, y EEA Report 1/2006, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

¹²³ Vid. OCDE (1997), *Environmental Taxes and Green Taxes Reform*, París, Servicio de Publicaciones de la OCDE; y OCDE (2010), *Taxation, Innovation and the Environment*, París, Servicio de Publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

¹²⁴ Vid., FMI, *Op. cit.*

¹²⁵ Vid. EEA (2011), *Environmental tax reform in Europe: opportunities for eco—innovation*, EEA Technical Report 17/2011, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente; y EEA (2011), *Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution*, EEA Report 16/2011, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

sus Estados miembros con el propósito de atajar los problemas medioambientales a través de instrumentos eficientes de mercado, estableciendo impuestos para las actividades más contaminantes o perjudiciales (reflejo de costes sociales ocultos) y, al mismo tiempo, incentivando el progreso tecnológico y la disminución de la presión fiscal que sufren el factor trabajo (mayor empleo) y el capital (más inversión). Este tipo de impuestos ecológicos son, por lo tanto, un tipo de impuesto *pigouviano*, pero con objetivos sociales más amplios que el de la limitación de una actividad económica a su nivel deseable. Se habla en este contexto de *reforma fiscal ecológica* o *verde*, basada en el denominado *doble dividendo*:

«La hipótesis de *doble dividendo* de una reforma impositiva sugiere que si los ingresos obtenidos del establecimiento de impuestos medioambientales se utilizan para reducir otros impuestos distorsionantes existentes en la economía (por ejemplo, los impuestos sobre la renta o sobre los salarios), cabe la posibilidad de que se produzca una mejora en la calidad medioambiental y al mismo tiempo una mejora en la eficiencia del sistema impositivo). Los dos efectos mencionados definen los dos dividendos de la reforma verde: el *dividendo verde* sería la mejora de la calidad medioambiental y el *dividendo azul* sería la mejora no-medioambiental lograda gracias a la mayor eficiencia del sistema impositivo»¹²⁶.

La reforma impositiva, incluyendo el régimen de subvenciones, debe respetar en lo posible el principio de *neutralidad fiscal*, viéndose compensada la mayor imposición en determinados ámbitos por incentivos fiscales o deducciones en otros, dejando inalterado el presupuesto público¹²⁷. Los estudios principales en torno a la reforma fiscal verde no han tratado su impacto sobre los recursos forestales. Su interés se ha centrado, en general, en las emisiones y contaminación provocadas por el sector energético, la construcción, la extracción de minerales y otras materias primas inorgánicas, algunos productos de consumo finales, etc. Para ello se han valido de modelos de simulación y proyección¹²⁸ o del análisis de las reformas reales introducidas en determinados Estados, sobre todo en Escandinavia y en el Centro/Norte de Europa¹²⁹. Los resultados generales de la bibliografía estudiada indican que la reforma fiscal verde consigue en mayor o menor medida sus propósitos, reduciendo la contaminación, incrementando (a veces sólo tímidamente) el empleo e incentivando las inversiones, el desarrollo tecnológico de la industria y la eficiencia. En la mayor parte de los estudios se

¹²⁶ PÉREZ, R., FERNÁNDEZ, E. y RUIZ, J. (2006), «Crecimiento económico, política fiscal y medio ambiente», *Cuadernos Económicos de ICE*, nº 71, p. 134.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ *Vid.*, entre otros, informes de la EEA citados en la nota al pie n.º 125; y R., FERNÁNDEZ, E. y RUIZ, J., *Op. cit.*

¹²⁹ *Vid.* resumen en PFALLER, A. (2010), *Ökosteuern in Europa*. «Die politökonomischen Parameter der Umweltsteuerdebatte in Europa», *Internationale Politikanalyse*, Friedrich Ebert Stiftung, consúltese bajo: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07634.pdf> (última consulta el 18 de septiembre de 2014); y LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. *et al.* (2006), «La reforma Fiscal Ecológica en la Unión Europea: antecedentes, experiencias y propuestas», *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.º 15, pp. 321-332.

insiste en la importancia que juega el «reciclaje» o la *reutilización de los ingresos* obtenidos, debiendo destinar necesariamente una parte de ellos (porcentaje dependiente del estudio y del sector) a la compensación de los actores más perjudicados y a la investigación y desarrollo de técnicas y tecnologías más eficientes (uso de energía y de materiales, generación de residuos) y menos contaminantes. Otros concluyen, adicionalmente, que para obtener con más probabilidades el resultado del doble dividendo, es preciso que el Estado pueda incurrir en déficits a corto plazo y que las empresas realicen efectivamente actividades de reducción de la contaminación¹³⁰, opción limitada, sin embargo, en casos de crisis económica y de ajuste fiscal.

3.2.3 Propuesta de un régimen fiscal especial

Para desarrollar nuestra propuesta de un régimen fiscal especial en la UE para los productos forestales y sus derivados, según el tipo de gestión en su origen, resulta conveniente realizar una recapitulación esquemática:

- (1) La deforestación sigue siendo una realidad, especialmente en las regiones tropicales. Según los datos y estadísticas oficiales se ha desacelerado. Sin embargo, la metodología para su medición es deficiente, contiene un margen de error considerable y es de poco uso económico.
- (2) Sus causas son diversas, pudiendo destacar sobre todo la conversión del suelo para uso agrícola, la tala ilegal, la falta de instituciones que protejan efectivamente los derechos de propiedad y la falta de un clima socioeconómico que favorezca su gestión sostenible (inversiones, desarrollo regional y salarios más altos)
- (3) Los recursos forestales proporcionan múltiples externalidades positivas, tanto locales como globales, y su detrimento genera las correspondientes externalidades negativas, no internalizadas en general en el precio de los productos dependientes de su eliminación. Dados los múltiples tipos de externalidades, su área de impacto y las diferencias socioeconómicas de los lugares afectados, resulta extremadamente difícil cuantificarlas.
- (4) La definición de la GFS es difícil, pero el respeto de sus elementos básicos logra que se provean los mismos bienes que ofrecen otras técnicas más destructivas, sin eliminar al mismo tiempo las externalidades positivas. A pesar de ser menos competitiva que la agricultura y que otro tipo de explotaciones forestales en términos financieros iniciales, es socialmente más beneficiosa a largo plazo. Se puede practicar potencialmente mediante la silvicultura o en bosques naturales.

¹³⁰ PÉREZ, R., FERNÁNDEZ, E. y RUIZ, J., *Op. cit.*, p. 151.

- (5) Los medios preferidos, como los estándares o la mejora de la gobernanza, dependen sobre todo de las condiciones en el lugar de explotación de los recursos y requieren financiación. No existen prácticamente instrumentos de mercado que corrijan las externalidades negativas de la deforestación a gran escala. Los impuestos *pigouvianos* y la reforma fiscal verde han adquirido relevancia y atractivo en la UE. De esta forma se pueden recaudar al mismo tiempo medios financieros y reducir los daños medioambientales por consumos indebidos o excesivos desde los puntos de mercado (no necesariamente desde el lugar de origen del producto).

Concepto principal: Siendo la UE uno de los centros económicos y de comercio de productos forestales principales en el mundo, podemos plantear la utilidad de un instrumento de mercado que corresponda con la formulación de nuestra propuesta: el establecimiento de un régimen fiscal especial *verde*, que prevea un impuesto en el mercado para los productos forestales o sus derivados una vez procesados, que no provengan de una gestión sostenible. Adicionalmente, los ingresos tendrían como destino posibilitar y fomentar las instituciones de protección de los derechos de propiedad en las regiones perjudicadas por la medida, facilitar su transición hacia modelos de GFS y hacer dicha gestión viable frente a la tala ilegal y la conversión del suelo (mejora de salarios, inversiones y rentabilidad). Como en el caso de toda propuesta, ésta suscita muchas dudas. Trataremos a continuación de aclarar determinados aspectos fundamentales.

Objetivos concretos de la propuesta: Los objetivos concretos de la propuesta son reducir la comercialización de productos de origen insostenible a través de su encarecimiento, internalizando las externalidades negativas generadas y fomentando la competitividad en el mercado de aquellos productos de origen sostenible. Una menor demanda inducida debe (1) reducir la presión sobre los bosques gestionados de forma insostenible, evitando parte de la deforestación a causa de la tala; (2) facilitar el desarrollo y competitividad de las regiones afectadas por el impuesto a través de la reutilización de los ingresos, ofreciendo alternativas viables a la conversión y, sobre todo, (3) proteger las externalidades positivas de los bosques (almacenamiento de CO₂, protección de la biodiversidad) sin afectar críticamente el suministro de bienes, gracias al incremento de la GFS.

Razón de la naturaleza de la propuesta: La respuesta a la pregunta relativa a la elección de un impuesto ecológico frente a otras medidas viene condicionada, ante todo, por la regulación del comercio internacional. Debido a que la UE es miembro de la OMC, muchas de las medidas posibles chocarían frontalmente contra la normativa de la OMC/GATT. El aumento de aranceles para productos de origen insostenible, su restricción directa cuantitativa o el establecimiento de reglamentos restrictivos en cuanto a las cualidades de los productos infringen *per se* —tal y como expondremos más adelante— dichas normativas. El establecimiento de un impuesto ecológico de estas características también pue-

de suscitar dudas pero trataremos de defender su legalidad. Otras medidas que pueda establecer la UE, tales como la ayuda directa para el desarrollo de las instituciones o la protección y conservación de los bosques, son permisibles pero costosas. Algunas de ellas se están llevando a cabo ya en el marco más amplio de la cooperación internacional y a través de instrumentos específicos de la UE, como el FLEGT o la introducción de las cláusulas democráticas en los acuerdos con Estados terceros (de asociación, de cooperación para el desarrollo, etc.). En comparación, la ventaja del impuesto ecológico reside en que modifica la conducta de consumo y producción, recaudando simultáneamente fondos para incentivos u otros usos beneficiosos, sin requerir, por otra parte, el permiso de los Estados exportadores. El impuesto afectaría consecuentemente a los productos en el mercado interior con independencia de su procedencia, haya sido importada o no (no discriminación). Otro tipo de impuestos que incrementasen el precio de los productos o los costes de la actividad, como por ejemplo los de la renta o propiedad, sólo serían aplicables a los Estados miembros de la UE, perjudicando a sus empresas e industria y favoreciendo las importaciones de productos de origen no necesariamente sostenible. Los beneficios fiscales a favor de la explotación dentro de la UE entrarían nuevamente en conflicto con la obligación de no discriminación (normas *anti dumping* y de competencia leal).

Hecho imponible y la determinación de los productos susceptibles: Para que la medida sea efectiva, debe aplicarse el impuesto tanto a la comercialización de los *productos forestales menos procesados*¹³¹ como a aquellos derivados que han sufrido transformación y con valor añadido¹³². Una imposición que sólo afectase a los productos menos procesados conllevaría un desplazamiento mayor de los procesos que añaden valor al producto fuera de la UE y consecuentemente un aumento de las importaciones. Por ejemplo, un impuesto de este tipo favorecería la importación de muebles de madera fabricados en Estados terceros, en los que no rigen criterios de sostenibilidad, reduciendo de esta manera la industria en la Unión sin lograr ninguno de los objetivos. Debido a los numerosos usos y posibilidades de procesado, refinamiento o acabado de los recursos forestales, recomendamos que el impuesto sea un *impuesto indirecto especial*, como en el caso del tabaco o del alcohol, repercutiendo a través del precio sobre toda la cadena de comercialización hasta su producción o introducción y comercialización en el mercado interior. Al contrario que en el caso de las emisiones de CO₂, el impuesto no se deja aplicar fácilmente en la fuente a causa del comercio de mercancías y su alta proporción de origen externo. Los impuestos *proxy* suelen acarrear pérdidas de eficiencia¹³³ pero en nuestro caso, en aras de proteger la

¹³¹ Madera en bruto, madera serrada, laminada, tablonés, vigas, *wood chips*, lumbre, astillas y serrín, pulpa de celulosa, papel y cartón, contrachapado y todo tipo de paneles basados en madera, etc. Vid., por ejemplo, PECK, T., *Op. cit.*, pp. 50 y ss.

¹³² Muebles y decoración, materiales de construcción, instrumentos y herramientas, etc.

¹³³ Vid., FMI, *Op. cit.*, pp. 7 y ss.

igualdad de trato de los productos, no parece existir otra posibilidad. En el caso de los productos mixtos, su inclusión deberá estudiarse basándose en criterios técnicos relativos a la posibilidad de reutilización y reciclado¹³⁴, al porcentaje utilizado y al potencial del incremento de su volumen a causa de la imposición, buscando la solución más efectiva y eficiente.

Cálculo del impuesto: Existen múltiples métodos de valoración de bienes o daños intangibles. Dada la compleja naturaleza de las externalidades en nuestro caso y de su difícil cuantificación, consideramos que el enfoque correcto para el cálculo del impuesto debe basarse en la función de producción y, en especial, en un enfoque *ad hoc* del cálculo de los costes de reposición¹³⁵. Según resume DELACÁMARA, G., en relación con el coste de reposición,

«el valor económico del bien o servicio se estima como el coste financiero de su restitución o sustitución de sus servicios por medio de una tecnología creada por el ser humano (la depuración de aguas residuales de un humedal podría estimarse a partir del coste de construcción y funcionamiento de una estación de tratamiento de aguas residuales)»¹³⁶.

En nuestro caso, la «tecnología» alternativa al tipo de explotación que causa la externalidad negativa (TC, tala ilegal y conversión) equivaldría a las técnicas de GFS. Al respetar el ciclo de regeneración de los recursos (equivalente a reposición), la GFS ofrece los mismos servicios y mantiene las externalidades positivas en el largo plazo. Por lo tanto, el *precio de los productos provenientes de la GFS ya incorpora la internalización*, especialmente tras las garantías ofrecidas por un proceso de certificación¹³⁷. Una forma de calcular el importe de la obligación para los productos no provenientes de la GFS sería establecer *una media porcentual en base a las diferencias de rentabilidad financiera entre la GFS y la gestión no sostenible*, comparando, entre otras opciones, las tasas de descuento real. Por ejemplo, si la media de rentabilidad de las explotaciones no sostenibles (relevantes en el comercio con la UE) fuese un hipotético 30% mayor que la media de las explotaciones que se sirven de la GFS, ése podría ser el porcentaje aplicable en concepto de impuesto a la base imponible. El porcentaje se podría *imponer gradualmente para evitar una intervención brusca* y estaría

¹³⁴ Para fomentar la reutilización y el reciclado, recomendamos que la venta de los productos que contengan o se basen en materiales de este origen queden excluidos de la obligación impositiva. Será necesario, sin embargo, prestar atención a posibles fraudes, especialmente en las importaciones.

¹³⁵ *Vid.* síntesis de métodos relevantes de valoración económica para el análisis de las externalidades ambientales en DELACÁMARA, G. (2008), *Guía para decisores. Análisis económico de externalidades ambientales*, Documento de Proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, pp. 19 y ss. Consúltese documento bajo: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/33787/LCW.200.pdf> (última consulta el 19 de septiembre de 2014).

¹³⁶ *Ibidem*, p. 23

¹³⁷ *Vid.* PECK, T., *Op. cit.*, p. 243; éste de ELLIOT, C. (1999), *Forest Certification: an Analysis from a Policy Network Perspective*, Tesis doctoral n.º 1965 presentada al Département de Génie Rural (EPFL) del Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

sujeto a *revisiones* según la respuesta del mercado¹³⁸, teniendo en cuenta las mejoras competitivas de la GFS a lo largo del tiempo y al incremento de la cuota de mercado de sus productos. No obstante, la determinación de la rentabilidad no es una tarea sencilla, ya que las empresas no suelen dar a conocer sus datos¹³⁹. De este modo, se requerirían numerosos estudios de caso actuales o simulaciones.

Incentivos: Tal y como se indica en uno de los documentos sobre la reforma fiscal verde de la EEA, la base y fiabilidad científica de las evaluaciones de externalidades sigue siendo limitada y, por otro lado, la fijación de una tasa «perfecta» en un impuesto puede no ser necesariamente el incentivo correcto en mercados imperfectos¹⁴⁰. Tal y como señalamos antes, en la generalidad de los estudios citados sobre impuestos ecológicos y sobre la reforma fiscal verde se suele subrayar la importancia de la reutilización del dinero recaudado. Aumentar la cuota de mercado de los productos originarios de la GFS puede ser insuficiente en cuanto a los objetivos fijados. Ante este problema, el «reciclaje» de los ingresos debe dirigirse a facilitar, en la medida de lo posible, el desarrollo de alternativas a la conversión del suelo para usos agrícolas. En este sentido, resulta pertinente aprovechar los recursos financieros recaudados para mejorar las instituciones (derechos de propiedad) y remuneraciones (mejorar oferta salarial, entre otros, en GFS) en las regiones más afectadas, así como la dimensión intensiva de la agricultura (por ejemplo, maquinaria o técnica hidropónica) en detrimento de la extensiva. Además, los altos costes administrativos ligados a la supervisión e implementación del sistema podrían ser sufragados a través de estos fondos. Entre otros posibles destinos podemos destacar igualmente el desarrollo de los instrumentos de control de la deforestación y de medición de la masa forestal.

Efectos en la dinámica microeconómica: Siguiendo el modelo de HYDE, W. F., el efecto en las regiones que exportan actualmente productos forestales de origen sostenible (tercera fase) sería bastante claro, aumentando los márgenes extensivos de la silvicultura sostenible, compitiendo más intensamente por el suelo en la zona agrícola y reduciendo la zona degradada de acceso abierto. Para las regiones en fase tercera incipiente y segunda en transición hacia la tercera, los efectos corresponderían a aquellos señalados por HYDE, W. F. en el gráfico 4, en el cual el autor atribuye la reducción de los costes de transacción al desarrollo económico general, disminuyendo la presión sobre el bosque natural (de punto *D1* a *D2*), creando una zona de silvicultura sostenible (de punto *B1'* a *B2'*) antes inexistente (segunda fase) o permitiendo su expansión (fase tercera), y reduciendo la zona degradada de acceso abierto. Según nuestra propuesta, el cambio en los costes de transacción se debería al uso de incentivos posibilitados por la

¹³⁸ Por ejemplo bianuales, dando un margen porcentual máximo y uno mínimo para dar seguridad jurídica a favor de las inversiones.

¹³⁹ Vid. PEARCE, D. et al., Op. cit., pp. 23 y ss.

¹⁴⁰ Vid. nota al pie nº 122.

recaudación del impuesto, centrándose en el desarrollo de las instituciones, las mejoras laborales en las explotaciones sostenibles (frente a la tala ilegal y a la agricultura) y una posible repercusión positiva (moderada) sobre el desarrollo económico general. Una mayor demanda de productos sostenibles, junto con los incentivos, sería en este caso la razón del aumento de la competitividad y del valor del suelo para usos forestales.

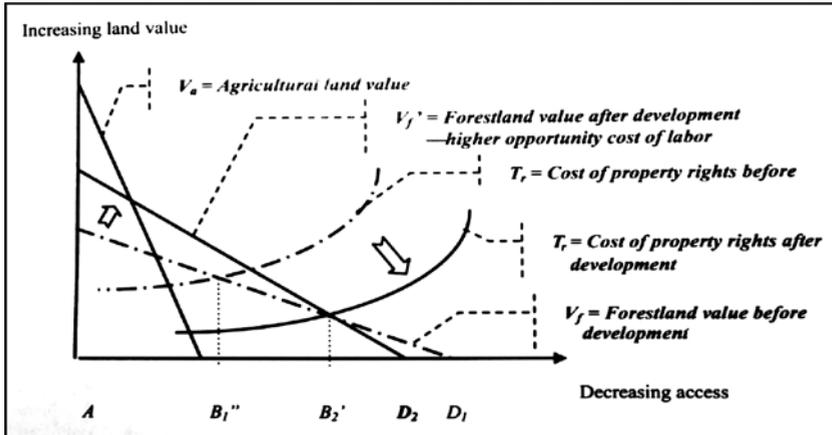


Gráfico 4. «Explotación forestal sostenible y el control de la deforestación».

Extraído de HYDE, W. F., *Op. cit.*, p. 166.

Debemos recordar como matiz que la GFS se puede realizar en bosques naturales (no apreciable en el gráfico), dependiendo de si las instituciones de protección y capacidades son suficientes. El uso simultáneo de un impuesto de estas características e incentivos para la explotación sostenible a largo plazo equivaldría en gran medida a la política fiscal óptima descrita por OLLIKAINEN, M.

Posibles efectos secundarios: Entre otros efectos secundarios, el establecimiento de la imposición antes de tiempo podría crear una falta de oferta de productos de origen sostenible. Debemos recordar que la GFS requiere tiempo y medios para ser operativa y para obtener, en su caso, una certificación, acreditación o licencia. Esta escasez de oferta podría incrementar el precio de los productos sostenibles considerablemente, aumentando el precio de los productos forestales y sus derivados en general, reduciendo así la ventaja comparativa introducida por el impuesto y facilitando su sustitución por otros materiales (mixtos, plásticos, metales, etc.). Por ello, resulta de suma importancia *introducir la medida de forma gradual*, dando inicio a la baja y aumentando el porcentaje a medida que se revisa, al mismo tiempo que se dan garantías jurídicas y tiempo para permitir las inversiones en proyectos de GFS. En cualquier caso, las inversiones destinadas a desarrollar actividades de GFS requieren por la naturaleza del producto (crecimiento natural) escenarios favorables y previsibles a medio y largo plazo.

Coherencia con otras políticas: Como ya hemos señalado en varias ocasiones, la deforestación es un problema de enorme complejidad y de múltiples causas. Observando los numerosos factores que la influyen podemos afirmar que no existe una solución única. Nuestra propuesta, como muchas otras, muestra limitaciones inherentes a la naturaleza de la deforestación y su efectividad dependería de su coherencia con otras políticas en caso de ser llevada a cabo. De nada serviría si se favoreciese todavía más la conversión del suelo forestal para usos agrícolas a través de mayores subsidios, licencias de explotación que permitiesen el desarrollo extensivo o incluso la aquiescencia de la autoridad pública en aquellos casos de conversión ilegal del suelo. Por otra parte, el efecto de la medida propuesta puede encontrar sinergias en otros ámbitos o instrumentos, como por ejemplo través de su flexibilización y coordinación en relación con la medida FLEGT y sus correspondientes acuerdos comerciales, dentro de la Política de Cooperación para el Desarrollo o en la interacción de la UE con otras OOH.

4. ANÁLISIS JURÍDICO

En este capítulo realizaremos un breve análisis jurídico de la protección internacional de los bosques, centrándonos especialmente en el papel de la OOI y en los Acuerdos internacionales en esta materia. Serán igualmente objeto de estudio las medidas relevantes adoptadas en el seno de la UE y en especial el programa FLEGT. El análisis deberá servir igualmente para determinar los problemas jurídicos que condicionarían el establecimiento del régimen fiscal específico en los términos propuestos. Nos centraremos en concreto en la cuestión competencial en el seno de la UE y en la coherencia con otros ámbitos, instrumentos o políticas. A continuación, le prestaremos especial atención a la compatibilidad de la medida con las obligaciones internacionales asumidas en materia comercial para, finalmente, exponer otras consideraciones de interés.

4.1 La protección jurídica internacional de los bosques

La protección de los bosques y de los recursos forestales ha sido tratada en diferentes convenciones, convenios y acuerdos internacionales, aunque en muchas ocasiones de forma meramente tangencial. No existe, por lo tanto, un único instrumento jurídicamente vinculante de Derecho internacional comprensivo en materia forestal, que incluya definiciones generales, disposiciones sobre las formas de gestión (ordenación forestal sostenible), los bienes y servicios que ofrecen los bosques, etc. La relevancia de la protección forestal en los acuerdos principales en materia medioambiental ha sido escasa, incluyéndose ésta en general como uno más de los muchos elementos a considerar en la lucha contra el cambio climático, la protección de hábitats o la lucha contra la pobreza y el hambre. El ejemplo más claro de esto es quizá la *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático* (CMNUCC)¹⁴¹, en la que solamente se realizan breves menciones.

¹⁴¹ *Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático* (CMNUCC), de 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 1 de febrero de 1994.

Más adelante y aportando algo más de precisión, se prevé en el *Protocolo de Kioto* de la CMNUCC¹⁴² la promoción de las prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación como ejemplo de medidas que pueden adoptar las partes de conformidad con sus circunstancias nacionales para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (art. 2). En su art. 3, el Protocolo indica adicionalmente que la forestación, reforestación y deforestación serán calculadas como variaciones verificables del carbono almacenado en cada período de compromiso a los efectos del cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes.

Por otra lado, la *Convención sobre la Diversidad Biológica*¹⁴³ ha ido incluyendo los bosques a lo largo de su desarrollo a través de de las Conferencias de las partes dentro de su ámbito material y de acción. Mediante la adopción de sucesivas declaraciones, los análisis y evaluaciones del estado de la biodiversidad alrededor del mundo, sus programas de investigación y la cooperación en el desarrollo de tecnologías le han otorgado mayor importancia al papel de los bosques en la conservación de la biodiversidad. No obstante, no se establecen obligaciones ni compromisos vinculantes en el ámbito estricto de la protección forestal más allá de la adopción de medidas para la identificación y el seguimiento de la biodiversidad, para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos en los Estados parte y para el correcto funcionamiento de otros mecanismos de cooperación y grupos de trabajo, por ejemplo, a través del Grupo Especial de Expertos Técnicos sobre Diversidad Biológica Forestal.

Otro ejemplo que podemos citar es el de la *Convención de las Naciones Unidas para combatir la desertización en los países afectados por sequía grave o desertización, en particular en África*¹⁴⁴. Tal y como resume MARIÑO MENÉNDEZ, F., la convención posee un carácter fundamentalmente programático destinado a mejorar los problemas esencialmente de desarrollo, pobreza y malnutrición causados por la desertización y sequía, dependiendo su ejecución a las acciones de la Conferencia de las partes, sirviéndose de la ayuda del Secretariado permanente y del Comité sobre ciencia y tecnología. En la Octava Conferencia, celebrada en Madrid en septiembre de 2007, se adoptó un Marco y Plan Estratégico decenal (2008.2018) para mejorar la aplicación y financiación de la Convención¹⁴⁵. La Convención reconoce las múltiples e im-

¹⁴² Protocolo de Kioto de la CMNUCC, de 10 de diciembre de 1997.

¹⁴³ Convención sobre la Diversidad Biológica, de 22 de mayo de 1992 en Nairobi, abierta a la firma en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 durante la Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, *vid.* BOE de 1 de febrero de 1994.

¹⁴⁴ Convención de las Naciones Unidas para combatir la desertización en los países afectados por sequía grave o desertización, en particular en África, de 17 de junio de 1994, publicada en el BOE de 11 de febrero de 1997.

¹⁴⁵ MARIÑO MENÉNDEZ, F. (2009), «La protección internacional del medio ambiente (I): Régimen general», en DIEZ DE VELASCO, M, *et. al.*, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª edición, Madrid, Tecnos, pp. 762—789.

prescindibles funciones de los bosques para el ecosistema y para el desarrollo socioeconómico de toda comunidad. El ámbito material de la Convención se muestra de esta forma idóneo para desarrollar el papel de los bosques y su protección en el Derecho Internacional o para aportar una definición generalmente válida de la gestión forestal sostenible¹⁴⁶. Sin embargo, este potencial no ha sido aprovechado por diversos motivos, entre los cuales se pueden destacar la no aplicación de la Convención y su inobservancia, o los constantes problemas de financiación¹⁴⁷.

El principal foro internacional en el cual se debaten las cuestiones especialmente relacionadas con los bosques lo representa el *Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques* (FNUB)¹⁴⁸. Sus funciones iniciales se basaban, de forma resumida, en la coordinación y cooperación intergubernamental, al igual que entre Estados, OOI y otros actores en materia de ordenación y protección forestal —aparte de servir de centro de debate—, en el desarrollo e implementación de programas y acciones que promuevan el desarrollo y la GFS, la monitorización de los problemas relacionados con los bosques, incluyendo su respectiva elaboración de informes, y la movilización de medios técnicos, científicos y financieros para su consecución. En el año 2006, el ECOSOC aumentó las funciones principales del FNUB y estableció cuatro objetivos principales¹⁴⁹, siguiendo las conclusiones de la sexta sesión del FNUB. Entre sus nuevas funciones, el FNUB contribuiría a integrar el papel de los bosques y de la ordenación forestal sostenible en el marco de objetivos de desarrollo y cooperación más amplios, como en los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁵⁰, centrándose en (1) la reversión de la deforestación y degradación mundial a través de la protección, forestación y GFS, (2) la mejora de los beneficios económicos y sociales aportados por los bosques, incluyendo la mejora de las condiciones de vida de los pueblos dependientes de los bosques, (3) el aumento de las áreas forestales protegidas y los productos derivados de la GFS; y, finalmente, (4) en la mejora de la financiación y aportación de recursos para la implementación de la GFS. Un año más tarde, se aprobaría por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG) el comúnmente

¹⁴⁶ Vid. nota al pie n° 78; y RUIS, B., «A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles», *Convenios Mundiales sobre los Bosques*, Depósito de documentos de la FAO, Departamento de Montes, consúltese bajo: <http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm#TopOfPage> (última consulta el 21 de septiembre de 2014).

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Desde 1995 hasta 1997: *Grupo Intergubernamental sobre los Bosques* (GIB), establecido a través de la Decisión/1995/226 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), de 1 de junio de 1995; desde 1997 hasta 2000: *Foro Intergubernamental sobre Bosques* (FIB), establecido a través de la Resolución/1997/65 del ECOSOC, de 25 de julio de 1997. El FNUB fue establecido a través de la Resolución/2000/35 del ECOSOC, de 18 de octubre de 2000. Consúltese bajo: http://www.un.org/esa/forests/pdf/2000_35_E.pdf (última consulta el 21 de septiembre de 2014).

¹⁴⁹ Resolución/2006/49 del ECOSOC, de 28 de julio de 2006.

¹⁵⁰ Declaración A/55/L.2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), de 8 de septiembre de 2000.

denominado «Instrumento forestal» no vinculante¹⁵¹, implicando un paso destacable en la promoción internacional de la GFS, en la gobernanza e instituciones, al igual que el compromiso de desarrollar los marcos jurídicos de los Estados y sus políticas nacionales en el sector forestal, las capacidades técnicas y los medios financieros.

Determinadas *OOII u Organismos especializados* de las Naciones Unidas han desempeñado un importante papel en la protección de los bosques, estandarización de técnicas y de métodos de medición, evaluaciones y redacción de informes sobre el estado de los bosques a nivel mundial o regional, capacitación económica técnica, institucional, etc. Cabe subrayar, por ejemplo, la creación de la *Organización Internacional de las Maderas Tropicales*, centrada entre otros aspectos en el desarrollo de capacidades técnicas (formación de especialistas) e institucionales (gobernanza) de sus Estados miembros, en el desarrollo de la ordenación forestal sostenible y conocimientos relativos a la GFS (elaboración de informes y recomendaciones), y en la promoción del comercio legal de productos forestales. La *FAO*, en colaboración con la *OIMT*, ha sido el organismo más importante a nivel mundial para la evaluación del estado de los bosques y del análisis de los recursos forestales. Su principal aportación ha sido la gestión de la información forestal aportada por los Estados miembros y su procesamiento estadístico, tal y como hemos podido comprobar, más allá de la elaboración de informes, recomendaciones y desarrollo de capacidades y programas sobre el terreno. Los órganos relevantes de gobierno y trabajo son el Comité Forestal, apoyado por las seis Comisiones Forestales regionales¹⁵².

La *falta de un acuerdo comprehensivo en materia de protección y gestión forestal a nivel mundial* ha ido acompañada de la proliferación de congresos científicos y de la fundación de centros internacionales de investigación (*Center for International Forestry Research, European Forest Institute, Resources for the Future, etc.*) así como de una mayor atención por parte de diferentes ONG más amplias, como por ejemplo, el *World Wild Fund* o *Greenpeace*. Este tipo de foros y organizaciones ha aportado generalmente informes y propuestas al igual que críticas y acciones de denuncia pública, iniciando o implementando en ocasiones programas de protección y supervisión, asesorado a determinados Organismos internacionales en caso de serles atribuidas funciones consultivas, haciendo uso de recursos e instrumentos legales para la observancia de las medidas jurídicas de protección (querellas y denuncias) en determinados Estados.

Tras haber descrito los rasgos de Convenciones y Organismos principales, apuntaremos a continuación algunos aspectos relevantes del *régimen general en*

¹⁵¹ Resolución 62/98 de la AG, que contiene el Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, de 17 de diciembre de 2007.

¹⁵² Para más información sobre las Organizaciones, Organismos y ONG internacionales relacionadas con los productos forestales y su comercio, *vid.* PECK, T., *Op. cit.*, pp. 226 y ss.

la protección internacional del medio ambiente en relación con los bosques, así como los *principios y normas de Derecho Internacional general* en la materia¹⁵³. En primer lugar, podemos resaltar la tensión general existente entre la protección internacional del medio ambiente y de sus recursos y el concepto de la *soberanía territorial* de los Estados en relación con su libre disposición en cuanto al uso de aquellos que se encuentren dentro de su jurisdicción. Esta tensión se muestra especialmente problemática cuando los efectos de los daños causados por la contaminación o destrucción de los recursos adquiere una dimensión transfronteriza o incluso global. Este es el caso de la deforestación y degradación de los bosques, tal y como hemos podido constatar, sirviendo de ejemplo adecuado en este sentido para entender por qué en este ámbito no se han desarrollado mecanismos internacionales más eficaces y directos. Más allá de que la noción de la contaminación y los peligros para el medio ambiente haya estado tradicionalmente vinculada a la noción de su daño potencial o real —y por ende al concepto de la reparación—, las estrategias internacionales para enfrentarse a los problemas han ampliado su enfoque, integrando conceptos como la prevención de los riesgos y daños, el desarrollo sostenible y la *distribución equitativa entre los Estados de las cargas y beneficios de la utilización de los recursos medioambientales*. Este último concepto se abordó especialmente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre «Medio Ambiente y desarrollo», celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, estableciéndose un principio de responsabilidad común y compartida, pero también «diferenciada» según el grado de desarrollo de los Estados, aceptando por igual la necesidad general de proteger el medio ambiente, sin impedir al mismo el progreso económico de los Estados menos desarrollados, cuando se trate de problemas globales. Dicho principio se ha materializado esencialmente en el trato diferenciado entre Estados más y menos desarrollados en cuanto a sus obligaciones convencionales, creándose paralelamente instrumentos financieros que, basándose en las aportaciones de los Estados más desarrollados, se destinan a apoyar el desarrollo sostenible de los menos aventajados. Este ha sido el caso del ya mencionado *programa REDD*¹⁵⁴ y *los procesos REDD+*¹⁵⁵, a través de los cuales se pretende dotar gradualmente de

¹⁵³ Haremos un breve resumen de la lección de MARIÑO MENÉNDEZ, F., comentando y matizando los aspectos que sean de interés en relación con la protección internacional de los bosques. Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Op. cit.*, pp. 762.789. Vid, también, PONS RAFOLS, F. X. (2004), *El régimen forestal internacional*, Monografías del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) Forestal, Madrid, INIA.

¹⁵⁴ Programa UN-REDD (*United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*), aprobado el 24 de septiembre de 2008, gestionado por la FAO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

¹⁵⁵ Los procesos REDD+ son procesos por fases dentro de los Estados que soliciten la ayuda del programa: Primera fase: desarrollo de una estrategia REDD+ específica financiada mediante subvenciones; fase segunda: implementación de la estrategia, financiación del desarrollo de capacidades, posibilitando políticas y mediciones y el pago por las reducciones cuantificadas a través de *proxies*; fase tercera: implementación continuada de la estrategia en el contexto del desarrollo poco intensivo en carbono,

ayuda financiera y medios técnicos a los Estados menos desarrollados para frenar la deforestación y degradación de los bosques, en aras de proteger su función global de sumidero de CO₂. Tal y como indican DOLLEY, K. y OZINGA, S., existen diversos problemas conceptuales y de implementación que influyen sobre la efectividad del REDD/REDD+. Al tratarse ante todo de un programa de compensación, existe el riesgo de que los compromisos de reducción de emisiones se trasladen simplemente a otro lugar, sin que se produzca una reducción neta. La inclusión de la silvicultura y de la GFS en el REDD+ plantea problemas adicionales. A pesar de que existan salvaguardias para que los estados receptores de los procesos REDD+ no permitan la deforestación mientras reciben al mismo tiempo las transferencias y ayudas por el fomento de las plantaciones, la implementación efectiva seguirá dependiendo del correcto funcionamiento de las administraciones públicas locales. La falta de un enfoque de gobernanza (y de un *multi.stakeholder process*) que impida las prácticas corruptas y fraudulentas, así como la mejora en la asignación de derechos de propiedad del bosque (incluyendo la remuneración por almacenamiento de carbono) constituyen, por ende, obstáculos graves a considerar¹⁵⁶.

En relación con la formación del Derecho Internacional del medio ambiente, tal y como hemos podido observar, los instrumentos adoptados han correspondido en general al concepto del *soft law*. Según explica MARIÑO MENÉNDEZ, F.,

«la protección de los bosques ha experimentado un cierto progreso respecto de la decepcionante «Declaración de principios para un consenso global sobre la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todas las clases de bosques», hecha en el marco de la Conferencia de Río de Janeiro [...], y respecto del Acuerdo internacional de 1983 sobre la madera tropical, inspirado sobre todo en intereses del comercio de la madera: se trata de la adopción del Convenio internacional de las maderas Tropicales de 26 de enero de 1994 (*B.O.E.* de 21 de noviembre de 1996) inspirado por objetivos de desarrollo sostenible. El panel sobre bosques del ECOSOC y la Comisión sobre desarrollo sostenible trabajan en la preparación de un Convenio internacional para la protección global de los bosques. La Cumbre de Jefes de Estado de África Central aprobó el 17 de marzo de 1999 la Declaración de Yaundé sobre «Conservación y gestión sostenible de los bosques tropicales». Y en esa línea de actuación la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno africanos adoptó en Brazzaville el 7 de febrero de 2005, el Tratado sobre la conservación y gestión duradera de ecosistemas forestales, que pretende armonizar las preocupaciones ecológicas con la necesidad del desarrollo de los países de África central»¹⁵⁷.

Por el momento no se ha adoptado tal Convenio internacional para la protección global de los bosques, tal y como indicamos al comienzo del apartado, primando el carácter programático y fragmentado de la protección forestal en

pago por las reducción y eliminación verificada de emisiones. Consúltense bajo: <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx> (última consulta el 22 de septiembre de 2014).

¹⁵⁶ DOOLEY, K., OZINGA, S., *Op. cit.*, pp. 168 y ss.

¹⁵⁷ MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Op. cit.*, pp. 809.

el Derecho internacional, ya sea a nivel mundial o regional. Por otra parte, los procedimientos de control y vigilancia de la aplicación de las normas en el seno de las OOI y de los Organismos especializados se han basado en nuestro caso, como en muchas otras áreas del Derecho Internacional del medio ambiente, en la redacción de informes.

Otro principio de interés viene resumido por la máxima latina *Sic utere tuo ut alienum non laedas*, según el cual los Estados están obligados a no realizar actividades bajo de su control, soberanía o jurisdicción nacional que causen daños «sensibles»¹⁵⁸, ya sean medioambientales o de otra naturaleza, más allá de sus fronteras. Concretamente, los Estados deben *obrar con diligencia para prevenir los daños* sensibles a terceros y, en caso de haber sido ya ocasionados, a *minimizarlos* en la medida de lo factible. El caso de la deforestación y degradación de los bosques presenta particularidades que hacen que este principio sea difícilmente aplicable, ya que, en nuestra opinión, la «sensibilidad» y efectos de sus daños fuera del Estado que los permite o genera no se dejan precisar fácilmente. Entre otras razones y dado el *marco y condiciones normativas a las que están sometidas las emisiones de gases de efecto invernadero* y a su efecto global (no vecinal), este tipo de contaminación por parte de un Estado —generalizada, además, en cuanto a sujetos y múltiples causas— no resulta justiciable, tal y como sería el caso, por ejemplo, de algunos tipos de contaminación por humos o vertidos¹⁵⁹. Como podemos deducir, los efectos perniciosos de la deforestación y degradación generan *daños de manera más indirecta* que en el caso de otro tipo de contaminación o destrucción natural (erosión, desprendimientos y riadas, calentamiento global). Posiblemente, la naturaleza de sus daños, desplegados de forma no inmediata y de *dudosa peligrosidad inminente o irreversibilidad*, no ayuda a generar una percepción adicional de urgencia que incite a actuar diligentemente. Las obligaciones inherentes al principio de *sic utere* son, en definitiva, excesivamente genéricas, dándose igualmente una considerable dificultad en la valoración de daños¹⁶⁰.

La Comisión de Derecho Internacional (CDI) llegó a plantear en el proyecto de artículos sobre «responsabilidad internacional del Estado por hechos ilícitos» la posibilidad —al final rechazada— de categorizar la contaminación masiva de

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 768. *Vid.*, citadas en la misma obra, Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), *asunto del Canal de Corfú*, *International Court of Justice (ICJ), Rep.* 1949: 22; y Resolución 2295 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente, de 15 de diciembre de 1972.

¹⁵⁹ *Vid.* resumen de los precedentes jurisprudenciales relativos fundamentalmente a daños a Estados vecinos en MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Op. cit.*, pp. 768 y ss.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 771. Por otra parte, opinamos que no es del todo descartable que en un futuro puedan darse casos de recurso a medios de solución pacífica de controversias o a medios de arreglo de carácter jurisdiccional por daños causados a Estados vecinos, por ejemplo, por inundaciones o riadas, cuyo origen sea a su vez la deforestación, especialmente si se agrava este problema y se suman factores de inestabilidad climática.

los mares y de la atmósfera como «crimen internacional»¹⁶¹. Existen propuestas académicas que han insistido en considerar la tala ilegal y su comercio «crimen internacional»¹⁶², si bien han estado mayormente basadas en la necesidad de abordar la violación de derechos de los pueblos indígenas afectados o la financiación en conflictos armados (Camboya y Liberia)¹⁶³, antes que en su dimensión medioambiental. En el año 2003, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS) llegó a adoptar una resolución, mediante la cual se impusieron medidas restrictivas a las exportaciones de productos forestales procedentes de Liberia, debido a que sus respectivos ingresos eran destinados como medio de financiación de grupos armados en la región¹⁶⁴. La motivación principal en este caso fue, sin embargo, atajar el problema del conflicto armado, y no el de la deforestación como tal.

Por otro lado, debemos indicar que los Estados han sido reticentes a la hora de aceptar la imposición de una *responsabilidad objetiva* en el Derecho Internacional general, siendo únicamente relevantes las normas sustantivas que impongan obligaciones y atribuyan derechos primarios para determinar la responsabilidad internacional frente a un hecho ilícito. La responsabilidad por *hechos lícitos pero peligrosos para Estados terceros o para el medio ambiente general* no engendra consecuentemente responsabilidad alguna¹⁶⁵. Además, en caso de ocasionarse daños en materia medioambiental, la tendencia general ha sido el uso de métodos de negociación o incluso la reparación *ex gratia*, dándose pocos casos de reclamaciones entre Estados con el fin de exigir la reparación a través de decisiones vinculantes de árbitros o tribunales judiciales internacionales¹⁶⁶. Estas y otras características del Derecho Internacional del medio ambiente —como pueden ser la creciente importancia de la responsabilidad civil en un contexto de «desinternacionalización de los litigios sobre responsabilidad por daños medioambientales», las obligaciones por parte de un Estado de informar inmediatamente a los afectados por un accidente producido bajo su control, jurisdicción o territorio y de cooperar en las tareas de urgencia para minimizar los daños por parte de todos los Estados en situación de hacerlo (no es lo mismo, en cuanto a la inminencia del riesgo, la tala masiva de la Amazonia que el accidente nuclear de Chernóbil); la restricción de medidas cautelares salvo prueba del demandante de riesgo inminente de perjuicio irreparable, etc.— inciden de momento escasamente en la protección internacional forestal.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 770.

¹⁶² *Vid.*, entre otros, SALO, R. S. (2003), «When the Logs Roll Over: The Need for an International Convention Criminalizing Involvement in the Global Illegal Timber Trade», *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, n.º 1, pp. 127.146.

¹⁶³ *Vid.*, entre otros, BRACK, D., *Op. cit.*, pp. 28 y ss.

¹⁶⁴ Resolución 1478 (2003), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 6 de mayo de 2003.

¹⁶⁵ Según la CDI, «responsabilidad internacional por consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho Internacional», *vid.* MARIÑO MENÉNDEZ, F., *Op. cit.*, pp. 771 y s.

¹⁶⁶ Tampoco se suele prever en los Tratados internacionales «la reparación de los daños al medio ambiente *en cuanto a tal*». *Ibidem*, pp. 772 y s.

4.2 Medidas de la Unión Europea contra el comercio ilegal de productos forestales y la deforestación

La Unión Europea actúa ante el problema de la deforestación mundial sobre todo a través del Plan de Acción para la Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, o « FLEGT » (por sus siglas en inglés, *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*), propuesto por la Comisión en 2003¹⁶⁷. A través de esta propuesta se pueden identificar los cuatro elementos clave para la eliminación gradual del comercio ilegal de madera en la Unión, que durante los primeros años de la década del 2000 llegó aproximadamente a la mitad del total¹⁶⁸: (a) la política de contratos y compras públicas, (b) un sistema de diligencia debida, (c) los Acuerdos de asociación voluntarios (AAV) entre la UE y los Estados exportadores y (d) la legislación para controlar las importaciones de los Estados que no sean socios de la Unión a través de un AAV.

Ad (a): La política de contratación pública en este marco contiene únicamente recomendaciones en torno a criterios sociales y medioambientales. No contiene, por lo tanto, obligaciones para los Estados miembros. En cambio, se optó por desarrollar adicionalmente una etiqueta ecológica europea específica para los productos forestales y sus derivados. La etiqueta ha sido criticada por ser equívoca e inefectiva, habiendo sido otorgada en ocasiones a empresas de dudoso mérito¹⁶⁹.

Ad (b): El sistema de *diligencia debida* afecta a los operadores financieros y de inversión, al igual que a los comerciantes e importadores de productos —de cara a evitar el fomento de la tala ilegal y del comercio y las inversiones relacionadas con los productos ilegales en su origen— e incluye tres elementos inherentes a la gestión de riesgo. Estos son, en primer lugar, el *acceso a la información sobre las fuentes y proveedores de la madera y los productos de la madera comercializados en el mercado interior por primera vez*, incluida la información pertinente, como aquella relativa al cumplimiento de la legislación aplicable, el país de aprovechamiento, las especies, la cantidad, etc. Sobre esta base se elabora en segundo lugar una *evaluación de riesgo* y, en tercer lugar, una *reducción del riesgo* con medios proporcionales, a fin de impedir la comercialización en el mercado interior de madera aprovechada ilegalmente y de sus productos derivados. Para no imponer cargas administrativas innecesarias, únicamente los agentes que comercializan por primera vez madera y productos derivados en el mercado interior deben estar sujetos al sistema de diligencia debida, mientras que a los comerciantes en la cadena de suministro se les exige que faciliten infor-

¹⁶⁷ Comunicación de la Comisión COM (2003) 251 final, sobre la Propuesta de Plan de Acción de la Unión Europea para la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, de 21 de mayo de 2003.

¹⁶⁸ Vid. KRÄMER, L. (2009), *Derecho Medioambiental Comunitario*, 6.ª edición, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, p. 275

¹⁶⁹ DOOLEY, K., OZINGA, S., *Op. cit.*, p. 166. Las administraciones públicas de algunos Estados aplican individualmente determinadas políticas, según las cuales los productos forestales que les son suministrados deben ser de origen sostenible o estar certificados. *Vid.* nota al pie n.º 193.

mación básica sobre su abastecedor y su comprador para permitir la trazabilidad de los productos¹⁷⁰.

Ad (c): El sistema de AAV representa el elemento central del Plan de Acción FLEGT. Se trata de acuerdos comerciales (en sentido técnico) vinculantes, cuyas partes son, por un lado la UE y, por otro, un país tercero exportador de productos forestales. Mediante este tipo de acuerdos se establece un *sistema de licencias* para el comercio de productos forestales entre ambas partes¹⁷¹, cuya finalidad es permitir únicamente la entrada en la UE de los productos forestales que hayan obtenido una licencia expedida por el Estado socio, *garantizando que su explotación y origen cumple las normativas locales*. Una vez entra en vigor el Acuerdo, sólo se permite la exportación de productos que hayan obtenido una licencia desde los países socios hacia la UE. La UE, por su parte, presta su asistencia en el establecimiento del sistema de garantía de la legalidad de la madera después de establecer las definiciones y el alcance pertinentes para identificar y diferenciar la madera legal, cuyos controles impidan la entrada en la cadena de producción y de suministro de aquellos productos que no se ajusten. Para ofrecer más garantías, se ha recurrido en ocasiones a la previsión de auditorías independientes en los Acuerdos. Todo el proceso está sometido a un enfoque de fomento de la GFS y de gobernanza promocionado por la UE, a través del cual se integran los intereses de la sociedad civil (comunidades afectadas, ONG, asociaciones, etc.), de las empresas madereras y de las autoridades públicas (*multi—stakeholder process*). Los Estados miembros de la UE son competentes para verificar que los envíos están cubiertos por licencias para su despacho a libre práctica en el mercado interior, y de aplicar sanciones en su debido caso¹⁷².

Ad (d): La UE ha desarrollado adicionalmente medidas legislativas para el control de la madera de las importaciones de los Estados que no sean parte en un AAV, estableciendo igualmente *obligaciones para la producción y operadores dentro de la UE*¹⁷³. Las medidas establecen obligaciones para los operadores que ya produzcan, comercien o quieran introducir productos forestales¹⁷⁴ en la Unión Europea,

¹⁷⁰ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 995/2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, de 20 de octubre de 2010, Diario Oficial (DO) L 295.

¹⁷¹ Reglamento del Consejo 2173/2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea, de 20 de diciembre de 2005, DO L347. En este momento, los Estados en los que ya se implementa un AAV firmado son: Camerún, República Centroafricana, Ghana, Indonesia, Liberia y República del Congo. Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Gabón, Guayana, Honduras, Laos, Vietnam, Malasia y Tailandia están en proceso de negociación de un AAV. Consúltese bajo: <http://www.euflegt.efi.int/vpa> (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

¹⁷² *Vid.* DOOLEY, K., OZINGA, S., *Op. cit.*, pp. 166 y ss.

¹⁷³ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 995/2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, de 20 de octubre de 2010.

¹⁷⁴ La regulación, que entró en vigor el 3 de marzo de 2013, incluye productos de madera sólida, materiales para suelos, contrachapados, pulpa de celulosa, papel, etc. No se incluyen productos reci-

aplicándose el mecanismo de la diligencia debida. Se requiere de esta forma el proceso de gestión de riesgos para los operadores que comercialicen los productos en un primer lugar, al igual que el mantenimiento de registros de los proveedores y clientes (operadores) para todos los operadores. Los productos que ya porten una licencia FLEGT o CITES¹⁷⁵ cumplen automáticamente con la normativa.

El Plan de Acción FLEGT y las normativas correspondientes han recibido *críticas favorables* en general desde la perspectiva académica, especialmente por los éxitos logrados en cuanto a la aceptación de la sociedad civil y negociación efectiva en los Estados socios, frente a otras opciones como el REDD+¹⁷⁶. Son muchas las ventajas de este sistema: la reducción del comercio de productos extraídos ilícitamente, la mejora de los ingresos públicos en los Estados exportadores por la efectiva aplicación de las normas fiscales y una mayor transparencia en la cadena de suministro y procesado. No obstante, más allá de los problemas de definición e interpretación que plantea el concepto de la legalidad de la madera¹⁷⁷, surgen otros problemas de nuestro interés. En primer lugar, la GFS tiene un papel importante pero no último y decisivo en las negociaciones de los AAV. El concepto de la legalidad local y de la gobernanza son piezas fundamentales para atajar determinados aspectos de la deforestación pero no fomentan automáticamente la GFS. Este planteamiento da lugar a una segunda cuestión, relativa al enfoque limitado del sistema FLEGT, reducido en sí a la cuestión de la tala y comercialización ilegal. Según hemos podido observar, la tala ilegal de los productos forestales y su comercio constituyen sólo una parte de las causas de la deforestación. De esta forma, el problema competitivo entre GFS y la conversión agrícola por el uso del suelo queda en segundo plano. Dados los requisitos diferentes entre licencias para las exportaciones de los Estados socios y únicamente la debida diligencia para los productos importados desde otros lugares, se plantea el interrogante de la efectividad de las evaluaciones de riesgo en el segundo caso, sobre todo teniendo en cuenta las oportunidades de fraude y de confusión respecto del origen de los productos, a causa de los movimientos comerciales anteriores entre Estados terceros. Otros problemas más generales pero de gran relevancia, como el sobreconsumo de productos forestales, agrícolas o

clados, así como papel impreso (libros, revistas y periódicos), aunque sí muebles y otros tipos de construcciones prefabricadas. No obstante, la lista de productos afectados puede ser ampliada o enmendada. Consúltense síntesis de la regulación por la Comisión Europea bajo: http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm#products (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

¹⁷⁵ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, de 3 de marzo de 1973 en Washington, D. C., publicado en el BOE de 30 de julio de 1986.

¹⁷⁶ *Vid.* interacción entre el FLEGT y el REDD+, entre otros, en OCHIENG, R. M., VISSEREN-HAMEKERS, I. J. y NKETIAH, K. S. (2013), «Interaction between the FLEGT-VPA and REDD+ in Ghana: Recommendations for interaction management», *Forest Policy and Economics*, nº 32, pp. 32-39.

¹⁷⁷ *Vid.*, entre otros, HEESWIJK, L., TURNHOUT, E. (2013), «The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia», *Forest Policy and Economics*, nº 32, pp. 6-13.

mineros por parte de los Estados más desarrollados, quedan totalmente aislados del sistema¹⁷⁸.

A pesar de que no se ciña al ámbito de actuación exclusivo de la UE, sino también a la de sus Estados miembros y otros Estados europeos, podemos mencionar brevemente el papel de la *Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa* (FOREST EUROPE). FOREST EUROPE se estableció durante la década de 1990 como plataforma política para el debate, el establecimiento de criterios y directrices, al igual que la adopción de acuerdos a nivel ministerial en materia forestal. La Unión Europea y sus Estados miembros están representados como miembros permanentes junto con otros Estados europeos, permitiéndose adicionalmente la presencia de otros Estados no exclusivamente europeos (por ejemplo, Canadá, Japón y China) y Organismos Internacionales (por ejemplo, FAO y Banco Mundial) en calidad de observadores. Otro tipo de actores, como algunas ONG, representantes de las industrias interesadas y de propietarios de bosques o institutos científicos tienen también la posibilidad de intervenir (enfoque *multi-stake holder*). Entre las actuaciones más destacables de la Conferencia se encuentra el establecimiento de los criterios determinantes e indicadores concretos de la GFS¹⁷⁹ o la creación de un *Comité Intergubernamental para la Negociación de un Acuerdo Legalmente Vinculante sobre Bosques en Europa* (INC-Forests). El propósito de la INC-Forests es desarrollar un instrumento jurídico vinculante para las partes, tal y como indica su propio nombre, en el cual se establezcan criterios comunes, objetivos y obligaciones de conservación y gestión sostenible, mecanismos de cooperación, solución de diferencias, etc. En cierto modo un instrumento holístico de estas características vendría a resolver a nivel regional la ausencia indicada de un Acuerdo a nivel mundial. La cuarta y última sesión de la INC-Forests hasta el momento tuvo lugar del 10 al 14 de junio de 2013 en Ginebra y se espera que el Acuerdo esté listo para su adopción en un futuro inmediato¹⁸⁰.

Otra vía en las que la GFS y la lucha contra la deforestación han estado presentes dentro de las políticas de la UE, aunque sólo tangencialmente, ha sido la Política de Cooperación para el Desarrollo. En este ámbito, la UE ha firmado Tratados especialmente con Estados de África, del Caribe y del Pacífico (Acuerdos y Tratados ACP). A parte de elementos comerciales, este tipo de instrumentos han incluido generalmente la denominada *cláusula democrática*, destinada a mejorar el estado de la gobernanza, el respeto de los Derechos fundamentales y el medio ambiente.

¹⁷⁸ DOOLEY, K., OZINGA, S., *Op. cit.*, pp. 167.

¹⁷⁹ *Vid.* nota al pie n.º 78.

¹⁸⁰ Los informes de la última sesión y el último borrador disponible del Acuerdo puede consultarse bajo: <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/reports> (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

4.3 Implicaciones jurídicas principales de la propuesta de un régimen fiscal especial

La normativa de la UE con respecto al trato de los productos forestales y sus derivados ha desarrollado ya algunos de los aspectos clave en la lucha contra la deforestación. No obstante, nuestra propuesta puede realizar una función complementaria, abordando el problema de la recaudación de medios financieros para desarrollar la competitividad de la GFS frente al uso agrícola del suelo, las oportunidades laborales, las instituciones relativas a los derechos de propiedad o la gobernanza en general, mientras se mejora la cuota de mercado de los productos sostenibles. A continuación enunciaremos varios puntos de relevancia:

Competencia fiscal y medioambiental: En el contexto de nuestra propuesta consideramos deseable que actúe la Unión para establecer una medida de estas características. La razón principal reside en aprovechar el desarrollo normativo y los mecanismos que han sido puestos en marcha desde el inicio del Plan de Acción FLEGT, al igual que la mayor efectividad y posibilidades de éxito de una actuación conjunta de todos los Estados miembros a través de la UE. Sin embargo, la Unión no tiene atribuido el ejercicio de la competencia fiscal como tal, a pesar de que existan disposiciones en el Derecho originario que prohíben el uso impuestos que puedan constituir directa o indirectamente medidas proteccionistas, al igual que otras que permiten la armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia (arts. 110-113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). El enfoque se centra, por tanto, en la protección del funcionamiento del mercado interior. No obstante, el art. 192.2 TFUE, en el Título XX relativo al Medio Ambiente (competencia compartida según el art. 4.2.e) TFUE, o *concurrente*¹⁸¹), prevé la posibilidad de que el Consejo pueda adoptar disposiciones esencialmente de carácter fiscal —por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones—, entre otras medidas. Este artículo se presenta como la base jurídica adecuada para el establecimiento del impuesto *verde* propuesto, teniendo especialmente en cuenta el papel de la deforestación en relación con los objetivos asignados a la UE de protección medioambiental, como la utilización prudente y racional de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático, expuestos en el art. 191 TFUE. Como es bien sabido, el hecho de

¹⁸¹ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª edición, Madrid, Tecnos, pp. 75 y s.

que una medida sea jurídicamente viable no implica que sea políticamente sencilla. Según resume KRÄMER, L.

«[las] medidas fiscales llegan al núcleo de la soberanía nacional. Por consiguiente, es comprensible que los Estados miembros que no aceptaron las decisiones mayoritarias con arreglo al [actual art. 113 TFUE] tampoco quisieran aceptar las decisiones mayoritarias sobre impuestos ambientales. Dado que la disposición sólo menciona el carácter fiscal de una medida, los actos que establecen tarifas o contribuciones o un fondo ambiental para cubrir daños ocasionados al medio ambiente no están amparados por el [actual art. 192.2 TFUE]. Para que una medida se ampare bajo el [actual art. 192.2 TFUE], el contenido fiscal debe ser el objetivo principal de la medida comunitaria»¹⁸².

Tipo de acto, disposiciones principales, aplicación y control: Consideramos que el tipo de acto adecuado para la propuesta correspondería al *reglamento*, dada la necesidad de que se aplique directamente el impuesto al mismo tiempo en todo el mercado interior y de que el porcentaje sea homogéneo, o la conveniencia de su aplicación *erga omnes*. La aplicabilidad directa en todos los Estados miembros no significa que el reglamento no pueda dejar un cierto margen a los Estados miembros para adoptar medidas legislativas, reglamentarias, administrativas y financieras propias para que las disposiciones de éste sean efectivamente aplicadas¹⁸³. Los conceptos referentes a la *motivación* del acto no requeriría un desarrollo *ex novo*, pudiéndose basar principalmente en los considerandos contenidos en el citado Reglamento 995/2010¹⁸⁴, en los cuales se desarrolla la necesidad general de actuar en el mercado de los productos forestales por motivos medioambientales y las razones de elección del tipo de acto respetando el principio de subsidiariedad (considerandos n.º 29 y ss.). La inspiración y referencia del Reglamento 995/2010 no se limitaría a su motivación, pudiéndose también aprovechar para una mayor coherencia y eficiencia las definiciones y la fijación de los productos afectados, ya indicados en su anexo. La normativa propuesta establecería la *obligación impositiva para los operadores y consumidores en la UE que comercialicen y consuman productos forestales que no correspondan a una GFS en su origen sobre el precio del producto a lo largo de la cadena de suministro y venta, independientemente de si los productos son de producción interior o de importación*. Entre las obligaciones de los *Estados miembros* se incluirían aquéllas típicas de los *impuestos indirectos específicos*, debiéndose transferir posteriormente la cantidad recaudada a la *Comisión*. Ésta sería la encargada de *revisar el tipo y gestionar la reutilización* de los ingresos tras serle otorgados poderes para adoptar actos delegados con arreglo al art. 290

¹⁸² KRÄMER, L., *Op. cit.*, p. 93. El autor ofrece también un comentario pertinente sobre la problemática de los principios de *quien contamina paga* y de *la corrección del daño en la fuente*. *Vid.* pp. 27 y ss.

¹⁸³ *Vid.* MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D., *Op. cit.*, p. 350; y Sentencia del Tribunal de Justicia (STJ), asunto *Bussonne c. Ministerio italiano de Agricultura*, de 30 de noviembre de 1978, 31/78, p. 2444.

¹⁸⁴ *Vid.* nota al pie n.º 170.

TFUE y, por otra parte, competencias de ejecución. Una vez sean justificados debidamente, los costes administrativos resultantes de la recaudación y del control podrían ser cubiertos total o parcialmente (según sea conveniente o convenido) a través de dichos fondos. Tal y como se indica en el considerando nº 29 del Reglamento 995/2010, de conformidad con el art. 291 TFUE, se habrían de establecer previamente las modalidades de control, por parte de los Estados miembros, del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

Sin duda, una de las mayores dificultades a la hora de desarrollar jurídicamente la propuesta reside en aportar una *definición clara, efectiva y operativa de la GFS* para poder excluir sus productos de la obligación impositiva. La falta de una definición definitiva de criterios a nivel mundial podría ser resuelta mediante la utilización de los criterios desarrollados en el seno de FOREST EUROPE¹⁸⁵. Además, la Comisión podría recurrir a los conocimientos técnicos de ONG internacionales especializadas en la certificación, como por ejemplo el FSC o cualquier otra cuyos estándares sean adecuados a los criterios del FOREST EUROPE o superiores¹⁸⁶. En todo caso, se deben exigir para la exención el resultado favorable de un proceso fiable de auditoría independiente por empresas reconocidas por la Comisión o, bajo determinadas circunstancias, por los Estados (terceros) de origen de los productos. Para evitar fraudes o una aplicación laxa, la Comisión tendría que estar abierta a recibir y estudiar las *denuncias fundamentadas* que pudiesen aportar determinados Organismos internacionales, ONG, medios de comunicación, personas físicas, etc., en aras de *retirar la exención e imponer sanciones a los operadores en el mercado interior*.

Desde un punto de vista administrativo, la propuesta se podría beneficiar del sistema de registro y control (debida diligencia, registros de suministro y venta, cadena de custodia) ya establecido en la regulación del mercado de los productos forestales, para gestionar la información necesaria relativa al origen de los productos y al tipo de gestión.

Otro problema importante a considerar es la *reutilización de los ingresos*. En nuestro caso no se puede hablar estrictamente de *doble dividendo*, como en otros impuestos ecológicos. Tal y como hemos visto en el análisis económico, la efectividad o la óptima aplicación del impuesto de nuestra propuesta requiere que los recursos recaudados estén vinculados y se destinen a mejorar la situación institucional y laboral en los lugares más afectados por la deforestación y conversión agrícola. El margen para bajar la presión fiscal en otros ámbitos queda consecuentemente reducido en la UE, aunque el beneficio exterior repercuta globalmente. Un posible criterio para determinar los destinatarios prioritarios podría basarse en el origen geográfico de los productos iniciales menos procesados. De-

¹⁸⁵ *Vid.* nota al pie nº 78.

¹⁸⁶ Se pueden incluir bajo los productos exentos de la obligación aquéllos que sean resultado de la explotación de plantaciones y silvicultura sostenible no sucesiva de una TC.

bido a que la GFS es más viable en los Estados desarrollados, la reutilización de los ingresos se concentraría sobre todo en Estados con un desarrollo económico e institucional menor. En este caso, los ingresos podrían financiar proyectos de desarrollo institucional y gobernanza en el marco de la Política de Cooperación para el Desarrollo de la UE, de los AAV o de otros programas internacionales de desarrollo y GFS (por ejemplo, en coordinación con la FAO). Otro criterio posible podría determinar el destino de los fondos en función del potencial de eficiencia y efectividad. Aquéllas regiones o proyectos que demostrasen un mayor potencial de frenar o revertir la tendencia de la deforestación y conversión del suelo, serían fijados como destinatarios. Una solución equitativa podría tener en cuenta el equilibrio entre ambos criterios. Finalmente, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior podrían supervisar y elaborar informes (quizá vinculantes) sobre el uso de los ingresos *reciclados*.

4.4 La propuesta a la luz de las obligaciones comerciales internacionales

Las obligaciones comerciales internacionales que ha asumido la UE y sus Estados miembros, especialmente en el seno del GATT y la OMC, se presentan como el elemento más crítico a la hora de evaluar si la medida propuesta es viable jurídicamente. De hecho, en los Países Bajos se intentó adoptar ya una medida de etiquetado obligatorio para la madera de origen no sostenible además de su embargo futuro. La medida fue retirada a causa de los problemas de compatibilidad con las normas comerciales internacionales, argumentándose en especial la ilicitud de la extraterritorialidad y la imposición coactiva de estándares a otros Estados, aunque estos fuesen los establecidos por la OIMT¹⁸⁷. Nuestra propuesta muestra sin duda algunas similitudes pero también muchas diferencias: por ejemplo, no se plantea un embargo, permitiéndose el comercio de productos no sostenibles y sostenibles importados bajo las mismas condiciones que los productos interiores y optando por medidas de naturaleza fiscal con un uso vinculado de los ingresos para el desarrollo de las regiones más afectadas.

Para determinar las implicaciones jurídicas comerciales de la propuesta debemos centrarnos especialmente en: (a) el art. III, sobre la obligación de trato nacional, en especial su segundo apartado relativo a las reglas específicas sobre impuestos y otras cargas fiscales; (b) si la medida, en caso de no cumplir los requisitos del art. III, puede atenerse a las excepciones contenidas en el art. XX, sobre todo el apartado g) sobre la conservación de recursos naturales agotables; y (c) qué relevancia tienen los aspectos relativos a la extraterritorialidad¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Vid. FERNÁNDEZ EGEEA, R. M. (2008), *Comercio de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons, p. 273.

¹⁸⁸ Para nuestro análisis utilizaremos los conceptos doctrinales jurisprudenciales y académicos sin citar las propias decisiones jurisprudenciales. El análisis más detallado del desarrollo jurisprudencial se

Ad (a): Consideramos que la medida propuesta entra dentro del ámbito de aplicación del art. III GATT. Dada su naturaleza fiscal y su aplicación igual a productos de los Estados miembros y a los productos importados, la medida se puede calificar probablemente como medida interna, excluyendo la aplicación del art. XI, relativo a la eliminación general de las restricciones cuantitativas¹⁸⁹. El art. III abarca aquellas medidas relativas al trato nacional en materia de tributación y de reglamentación interna. El primer párrafo establece el principio programático general de no discriminación y de no proteccionismo, indicando una prohibición de las medidas que se traducen en una desventaja competitiva de los productos importados frente a los nacionales. Concretamente, el art. III.2 establece dos obligaciones o reglas autónomas respecto de los impuestos y otras cargas fiscales. La primera aborda la *no discriminación* entre productos *similares* y el posible proteccionismo a través de una medida, siendo especialmente relevantes aquellos casos en los que las cargas a productos similares son distintas. En segundo lugar, se concreta la *prohibición del proteccionismo* referente a productos en situación de *competencia directa* a pesar de que éstos no sean similares, constituyendo un concepto más amplio que el anterior. La «jurisprudencia» del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y del Órgano de Apelación (OA) han ido interpretando estos conceptos a lo largo del conocimiento de diversos asuntos, aunque bien es cierto que su doctrina ha mostrado cambios importantes, predominando en general un enfoque casuístico. Así pues, para nuestra propuesta concreta tendremos que analizar primeramente si los productos relevantes (sostenibles y no sostenibles) muestran similitud y, de ser así, si ésta se deja «deshacer». En caso de darse una similitud según los criterios «jurisprudenciales», tendremos que evaluar si la medida resulta definitivamente discriminatoria o no. Por otra parte y en caso de que los productos no sean similares, la relevancia residirá en determinar si los productos implicados están en una situación de competencia directa y si la medida denota un carácter proteccionista o no. A modo de resumen y siguiendo la evolución interpretativa del artículo, se puede especular que cuanto más similares sean los productos importados y nacionales, más fácil resultará identificar una discriminación, admitiéndose, sin embargo, un trato diferenciado entre productos en directa competencia si la medida no resulta ser proteccionista¹⁹⁰.

Para la determinación de la similitud entre productos, los criterios principales han girado en torno a elementos basados en el mercado (*market based*). Junto a la posible intercambiabilidad o a los *usos finales* de los productos, a través de

puede consultar en las obras que hemos empleado para este apartado a modo de resumen: FERNÁNDEZ EGEA, R. M. (2008), *Op. cit.*; y de GERAETS, D., NATENS, B. (2013), *The WTO Consistency of the European Union Timber Regulation*, Working Paper n° 120, Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies.

¹⁸⁹ Similar al caso del Reglamento 995/2010. *Vid.* GERAETS, D., NATENS, B., *Op. cit.*, pp. 10 y ss.

¹⁹⁰ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 72—81.

los cuales se describen sobre todo una relación de competencia directa, las *características físicas* del producto final han sido claves para que el OSD identificase una relación de similitud. Los productos forestales sostenibles e insostenibles se diferencian en este sentido sólo por sus métodos de producción, pero no en cuanto a sus características físicas o usos finales. Otros criterios menos incisivos aunque importantes son la *posición arancelaria*, siendo igual en el caso de los productos de GFS y no sostenibles importados, y los *gustos y usos de los consumidores*. Al igual que ocurre en el caso del Reglamento 995/2010¹⁹¹, el criterio de los consumidores puede resultar relevante a la hora de «deshacer» la similitud, aunque no sencillo de determinar. Que se permitiese deshacer la similitud en el caso de los productos forestales de diferente gestión podría depender hipotéticamente de si los consumidores consideran que se distinguen entre sí y que no son intercambiables¹⁹². La cuestión acerca de qué consumidores influyen en la distinción (potenciales, reales, responsables, etc.), así como de otros elementos a la hora de evaluar si se distingue efectivamente o no, se resuelve generalmente de forma casuística. A esta dificultad de determinación hay que añadir el hecho de que los grupos especiales muestran según cada caso una distinta «sensibilidad» en cuanto a la importancia de este criterio frente a la preponderancia del criterio de las características físicas. Según la importancia otorgada tendencialmente a este último, nos atrevemos a señalar que en el caso de que la medida se sometiese a un procedimiento de solución de diferencias, los productos serían *probablemente considerados similares*. En caso de no serlo, se procedería a analizar si los productos forestales sostenibles y no sostenibles se encuentran en situación de competencia directa, atendiendo a los criterios menos definidos por la «jurisprudencia» para estos supuestos: los *usos finales* y el estudio de si suponen *medios alternativos para satisfacer necesidades o usos* de los consumidores, así como la *elasticidad* e intercambiabilidad. Se trata de nuevo de criterios fundamentalmente de mercado, cuyo estudio no distaría mucho del de la identificación de la similitud (excepto en las características físicas), ofreciendo probablemente los mismos resultados afirmativos¹⁹³.

¹⁹¹ Vid. GERAETS, D., NATENS, B., *Op. cit.*, pp. 12 y ss.

¹⁹² FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, p. 88.

¹⁹³ La elasticidad relativa de los productos forestales sostenibles y no sostenibles depende en bastante medida del perfil del consumidor. En caso de ser personas físicas que actúan como particulares, la elasticidad depende en gran medida del nivel de educación y de ingresos, además del género (preferencia de las mujeres por productos ecológicos). Vid. GARCÍA VALIÑAS, M. A., TORGLER, B. (2007), *Impuestos y protección medioambiental: preferencias y factores determinantes*, P.T.N n°20, Instituto de Estudios Fiscales; y nota al pie n° 97. Para más detalles sobre los efectos las políticas de contratación pública, vid. FAO (2006), *Public procurement policies for forest products and their impacts*, Draft Discussion Paper de 8 de agosto, División de Productos y Economía Forestales, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; y FAO & UNECE (2006), *Market Effects on Public Procurement Policies for Wood and Paper Products in the UNECE Region*, estudio conjunto de 5 de octubre, realizado por el Equipo de Especialistas del Mercado y Marketing de Productos Forestales para la UNECE y el «Policy Forum on Public procurement policies for wood and paper products and their impacts on sustainable forest management and timber markets» de la FAO.

Partiendo únicamente de la base de que los productos se considerasen similares, adquirirá suma importancia la determinación de si existe una *discriminación* o no, ya que el mero hecho de que los productos sean similares no genera automáticamente una violación del art. III. Debemos centrarnos por ello en los dos tipos de discriminación, a saber, la discriminación *de iure* y *de facto*¹⁹⁴. Respecto de la primera, podemos afirmar que nuestra propuesta cumple el trato igual de los productos importados y originarios del mercado interior de la UE, dando a ambos productos un trato fiscal igual, incluidos aquéllos provenientes de los Estados con los que se ha firmado un AAV. La evaluación de una discriminación *de facto* entraña más complejidad. Podemos establecer un limitado aunque interesante paralelismo entre nuestra propuesta y la medida discutida en el asunto *EEUU— Bebidas de malta*¹⁹⁵, en el cual los Estados Unidos de América establecieron un trato fiscal favorable para las bebidas elaboradas con un tipo de uva que se cultiva especialmente en su territorio y en algunos países mediterráneos, ocultando una discriminación indirecta en función del *origen* de los productos («criterio de inherencia»). Este criterio puede servir a la inversa —aunque a veces de manera problemática— para demostrar que no existe discriminación y proteccionismo a causa de una relación inherente entre el producto y el Estado que adopta la medida¹⁹⁶. El proteccionismo no se deja desvelar por tanto de una forma mecánica en estos casos, recurriéndose para ello a un análisis del efecto negativo de la medida sobre la *posición competitiva* de los productos importados, frente al mero cambio sobre los flujos comerciales. Tal y como hemos visto, los productos de GFS provienen generalmente de regiones más desarrolladas, pero no predominantemente de la UE (Canadá, Rusia, los Estados Unidos, etc.). Además, la GFS ha crecido considerablemente en regiones de Estados menos desarrollados cuyas exportaciones y competitividad han aumentado. Así pues, la inherencia de los productos de GFS no queda clara, no permitiendo establecer un juicio seguro sobre si existe discriminación o no respecto de las importaciones.

Por otra parte, para determinar si una medida es proteccionista o no —después de evaluar los efectos sobre la situación competitiva— se requiere un estudio sobre la magnitud de la imposición y sobre el reparto geográfico de los efectos discriminatorios, aunque no un test de volumen¹⁹⁷. De igual forma, la imposición de nuestra propuesta alteraría probablemente los flujos de comercio

¹⁹⁴ Vid. FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 96 y ss.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 96 y s.; e Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Medidas relativas a las bebidas alcohólicas y de malta*, de 19 de junio de 1992, IBDD 39S/206.

¹⁹⁶ En este asunto, la medida de Estados Unidos, según la cual se establecía un impuesto sobre los automóviles de lujo y sobre otros vehículos que no cumpliesen un estándar de eficiencia en cuanto al consumo de combustible, fue aceptada por el OSD frente a la reclamación de la UE, argumentándose que la UE contaba con medios tecnológicos (sólo teóricamente) suficientes para verse beneficiada. Vid. *ibidem*, pp. 97 y ss.; Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Impuestos aplicados a los automóviles*, no adoptado y distribuido el 11 de octubre de 1994, DS31/R.

¹⁹⁷ Vid. FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 98 y ss.

pero no mejoraría necesariamente la producción de la UE, reduciendo el volumen de transacciones para unos Estados y aumentándolo para otros. El diseño y la arquitectura no proteccionista de la medida no son determinantes *per se* aunque sí pueden ser usados en principio como criterio subsidiario para despejar dudas. En este sentido y teniendo en cuenta la reutilización de los ingresos para fomentar la GFS en las regiones más afectadas, nuestra propuesta podría demostrar una intención no proteccionista.

Al igual que en el caso del Reglamento 995/2010¹⁹⁸, uno de los elementos críticos y no resueltos de nuestra propuesta que puede suscitar más rechazo está representado por el requerimiento de los operadores económicos de cumplir con el sistema de debida diligencia y, exclusivamente en nuestro caso, de garantías de auditoría u otros medios de prueba de que la gestión en origen ha sido sostenible. Ambas cuestiones pueden aventajar *prima facie* a los operadores que comercian con productos de la UE dadas las aparentes facilidades resultantes de la ubicación. Dado que los costes de auditoría y certificación, por ejemplo, son proporcionales según las circunstancias de la región, esto no supondría un coste necesariamente mayor que el que han tenido que asumir los productores de la UE. Para evitar otros riesgos proteccionistas, se podrían aceptar las garantías (acreditaciones, certificaciones, etc.) de sostenibilidad públicas del Estado de origen, además de otros medios (por ejemplo, certificados FSC o auditorías de compañías nacional o internacionalmente reconocidas), aun a riesgo de una aplicación más deficiente¹⁹⁹.

Ad (b) y (c): En caso de que la medida fuese declarada como discriminatoria o proteccionista, cabría la posibilidad de invocar la excepción prevista en el art. XX apartado g) para los recursos naturales agotables. Dada la interpretación «jurisprudencial» del GATT/OMC, no se requiere que la supervivencia de los recursos esté en peligro crítico por agotamiento²⁰⁰, permitiéndose en principio las medidas que se adelanten a los daños irreversibles, siendo este el caso de los bosques y de sus bienes conexos, como el clima o la biodiversidad. No obstante, se plantean diversas cuestiones sobre los requisitos para poder invocar esta excepción o sobre la extraterritorialidad de la medida y la exclusiva protección de los recursos bajo la soberanía y jurisdicción del Estado que la impone²⁰¹. Según la interpretación «jurisprudencial», los Estados no deben adoptar reglamentaciones que pretendan forzar a otros Estados a adoptar determinadas políticas,

¹⁹⁸ Vid. GERAETS, D., NATENS, B., *Op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁹ En este caso sería aconsejable reforzar el papel de la información recibida por particulares, ONG, medios de comunicación dentro de los mecanismos de control.

²⁰⁰ Vid. FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 145 y ss.; e Informes del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, de 15 de mayo de 1998, DS344, y del OA de 12 de octubre de 1998.

²⁰¹ Vid. FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 142 y ss., 237 y ss., y 267 y ss.

debiendo respetar el principio de no intervención²⁰². En el asunto *EEUU— Camarones*²⁰³, sin embargo, el OA aceptó la protección de los bienes globales de existir un «vínculo suficiente» entre el recurso que se intenta proteger y el Estado que adopta la medida. Este no es estrictamente el caso de la protección de los recursos forestales mundiales y sus bienes intrínsecos desde la UE. Tal y como indica FERNÁNDEZ EGEA, R. M., el OA no se ha pronunciado todavía sobre los casos en los que falte este vínculo, argumentando por otra parte que el *principio de universalidad* puede admitirse como título habilitador para adoptar una medida que restrinja el comercio, especialmente si la problemática en cuestión afecta a la Humanidad. Una condición para ello sería que se diese un cierto consenso internacional sobre la existencia del problema y sobre el tipo de gestión, a pesar de no verse reflejado en un instrumento internacional de carácter ambiental²⁰⁴. Esta afirmación coincide, tal y como hemos indicado, con la realidad de la deforestación y del cambio climático, del cual es una de las causas internacionalmente reconocidas y prácticamente indiscutida en diversos foros, incluidos los de vocación universal. Por su parte, la GFS ha sido identificada internacionalmente —e igualmente en diversos foros— como uno de los medios para solventar este desafío, a pesar de la ausencia de un instrumento vinculante específico de vocación universal.

De la «jurisprudencia» del GATT/OMC podemos sustraer otros criterios necesarios que deben ser cumplidos: que el objetivo de la medida sea la conservación de los recursos agotables, que la relación entre la medida y el objetivo de conservación sea «estrecha y real», que la medida sea imparcial en cuanto a su aplicación a los operadores del país (trato no debe ser igual, basta parecido), y que la imparcialidad se extienda no sólo a la medida en sí, sino también al modo de aplicación. En general, la medida debe ser objetivamente adecuada²⁰⁵. En nuestra opinión y según se desprende de la exposición sobre el concepto, el diseño, el efecto y la aplicación de la medida, creemos que estos requisitos se cumplen hipotéticamente. No obstante, dado el carácter fuertemente casuístico de la solución de diferencias y la interconexión compleja de múltiples factores que implica la medida, no podemos afirmar con seguridad que, en caso de que se plantease una objeción, el resultado fuese favorable.

²⁰² *Ibidem*, pp. 238 y ss.; e Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Restricciones a la importación de atún*, no adoptado y distribuido el 3 de septiembre de 1991, IBDD 39S/183.

²⁰³ *Vid.* nota al pie n.º 200.

²⁰⁴ FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, p. 247

²⁰⁵ *Vid.* resumen en FERNÁNDEZ EGEA, R. M., *Op. cit.*, pp. 147 y ss.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos descrito básicamente los parámetros económicos y jurídicos en relación con el problema mundial de deforestación y degradación de los bosques. Hemos propuesto igualmente a modo de hipótesis una medida que podría atajar parcialmente el problema desde la UE, concentrándonos sobre todo en la dinámica microeconómica —sin perder de vista los aspectos principales macroeconómicos— de la deforestación y de la GFS, atendiendo en este sentido a los márgenes de los usos alternativos del suelo (explotación forestal vs. conversión y explotación agrícola). La síntesis de nuestro análisis inicial, basado en una selección bibliográfica y de estudios relevantes, indica que lo que dificulta especialmente la GFS coincide con las bajas oportunidades laborales, los altos costes de transacción y de protección de la propiedad, y con una pobre situación socioeconómica e institucional en las regiones afectadas. Nuestra medida propuesta se concentra básicamente en establecer un impuesto *pigouviano* ecológico sólo para los productos forestales no sostenibles, en cuyo precio se reflejen los costes reales de la deforestación, incluyendo las externalidades negativas generadas respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero y pérdida de generación de oxígeno, la pérdida de la biodiversidad, la erosión y el la interferencia en el ciclo hidrológico, etc. Los efectos del impuesto deben facilitar la competitividad en el mercado de los productos que sí hayan sido generados a través de la GFS, reduciendo la cuota de los no sostenibles, apoyando con los medios financieros recaudados la competitividad de la GFS en las regiones más afectadas frente al uso agrícola del suelo y, en definitiva, protegiendo las externalidades positivas de los bosques.

En la segunda parte del trabajo hemos podido determinar que la protección forestal internacional es insuficiente y que la adopción de un acuerdo vinculante de vocación universal que incluya obligaciones precisas tras identificar los problemas principales subyacentes, aportando una definición clara de la GFS, encuentra serias dificultades. Una propuesta como la nuestra suscita diversas cues-

tiones de índole jurídica. Podemos afirmar que en el seno de la UE, una de las OOI que más énfasis han puesto en la protección medioambiental dentro de sus políticas, el desarrollo de una medida en estos términos es jurídicamente viable, dependiendo fundamentalmente de la voluntad política de los Estados miembros y de las Instituciones de la Unión. La medida puede aprovechar, además, la inercia que ha aportado el enfoque y la última regulación sobre la comercialización de la madera ilegal en el mercado interior. Nuestra propuesta encuentra, no obstante, mayores obstáculos en el ámbito del Derecho comercial internacional. La determinación final sobre la licitud de la medida dependería, según nuestro entendimiento y análisis, de las conclusiones que surgiesen desde el mecanismo de solución de diferencias en el seno del GATT/OMC en caso de ser objetada por otro Estado. En un principio, la medida no presenta problemas de discriminación *de jure*, ya que el impuesto y las obligaciones se aplicarían a todos los productos forestales no sostenibles, independientemente de si han sido importados o no, y a todos los operadores. En caso de ser declarada discriminatoria *de facto*, cabría el intento de defender la medida al amparo de una de las excepciones legalmente previstas. No podemos afirmar con seguridad que el resultado fuese favorable, pero podemos identificar uno de los principales elementos «frágiles», a saber, los mecanismos requeridos para identificar y acreditar el tipo de gestión en origen. Para que se declarase la ilicitud de la medida, ésta tendría que ser objetada en primer lugar por otro Estado, lo cual otorga cierto margen de negociación previa. La posibilidad de negociación en base a la reutilización de los ingresos en el Estado potencialmente objetor sería una opción a considerar.

La obra de DIAMOND, J. citada al comienzo concluye, entre otras observaciones, con la indicación de que las civilizaciones que se han enfrentado al agotamiento de sus recursos han dependido en gran medida de la capacidad y voluntad de comprensión del desafío concreto, de sus instituciones y de su resolución como sociedad a la hora de adoptar medidas a tiempo, a pesar de que sus costumbres y prácticas se viesan modificadas forzosamente. En nuestro humilde trabajo, aun a riesgo casi certero de no encontrar eco, hemos pretendido, por lo menos, demostrar ese espíritu.

Subrayamos finalmente la posibilidad y necesidad de someter la propuesta a un examen más exhaustivo, empleando quizá, entre otras evaluaciones, métodos econométricos que arrojen más luz sobre su diseño óptimo o idoneidad.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías, obras colectivas o capítulos correspondientes a éstas

CUERDO MIR, M. (2013), «Problemas ambientales Internacionales», en ALONSO, J. A. et al., *Lecciones sobre economía mundial*, Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas internacionales, 6ª edición, Civitas (Thomson Reuters).

DIAMOND, J. (2005), *Collapse-how societies choose to fail or to survive*, New York, Penguin Books.

ELLIOT, C. (1999), *Forest Certification: an Anlalysis from a Policy Network Perspective*, Tesis doctoral n.º 1965 presentada al Département de Génie Rural (EPFL) del Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

FERNÁNDEZ EGEA, R. M. (2008), *Comercio de mercancías y protección del medio ambiente en la OMC*, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons.

HAFORD, TIM (2007), *El Economista Camuflado-La economía de las pequeñas cosas*, 1ª edición, Booket.

HYDE, W. F. (2012), *The Global Economics of Forestry*, Resources for the Future (RFF) Press, Routledge.

JACKSON, T. (2011), *Prosperidad sin crecimiento-Economía para un planeta finito*, 1ª edición, Icaria Editorial & Intermón Oxfam editorial.

KRÄMER, L. (2009), *Derecho Medioambiental Comunitario*, 6ª edición, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

LE, D., et al. (2012), *Implementation of sustainable forest management in two different management unit models in Vietnam and Malaysia*, Conference on International Research on Food Security, Natural Resource Management and Rural Deveolpment del 19 al 21 de septiembre de 2012, Universidad de Göttingen y Universidad de Kassel-Witzenhausen.

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. (2010), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6.ª edición, Madrid, Tecnos.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. (2009), «La protección internacional del medio ambiente (I): Régimen general», en DIEZ DE VELASCO, M, *et. al.*, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17.ª edición, Madrid, Tecnos, pp. 762-789.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R., BONETE, R. (2009), *Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la economía*, 4.º edición, Madrid, Alianza Editorial.

PEARCE, D., TURNER, F. (1995), *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*, Colegio de Economistas de Madrid, Ediciones Celeste.

PEARCE, D., PUTZ, F., VANCLAY, J. K. (2002), «Is sustainable forestry economically possible?», en PEARCE, D., PEARCE, C. y PALMER, C., *Valuing the Environment in Developing Countries: Case Studies*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 447-500 (doc. relat. pp. 12-71).

PECK, T. (2001), *The International Timber Trade*, Cambridge, Woodhouse Publishing Limited.

PIGOU, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan.

PONS RAFOLS, F. X. (2004), *El régimen forestal internacional*, Monografías del Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA) Forestal, Madrid, INIA.

VON THÜNEN, J. H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Berlín, Schmaucher Zarchlich.

YOUNG, C. (1996), *Economic adjustment policies and the environment: A case study of Brazil*, Tesis Doctoral no publicada, Departamento de Económicas de la Universidad de Londres.

Artículos de revistas y publicaciones periódicas y documentos de trabajo

AGUILAR, F. X., VLOSKY, R. P. (2007), «Consumer Willingness to pay Price premiums for environmentally certified Wood products in the U.S.», *Forest Policy and Economics*, n.º 9, pp. 1100-1112.

BRACK, D. (2005), «Controlling Illegal Logging and the Trade in Illegally Harvested Timber: The EU's Forest Law Enforcement, Governance and Trade Initiative», *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), vol. 14, n.º 1, pp. 28-38.

DOOLEY, K., OZINGA, S. (2011), «Building on Forest Governance Reforms through FLEGT: The Best Way of Controlling Forests' Contribution to Climate Change», *Review of European Community and International Environmental Law* (RECIEL), vol. 20, n.º 2, pp. 163-170.

DURST, P. B., BROWN, C. L., APPANAH, S. (2006), «Challenges facing certification and eco-labelling of forest products in developing countries», *International Forestry Review*, vol. 8, n.º 2, pp. 193-200.

FAUSTMANN, M. (1849), «On the determination of the value which forest land and immature stands possess for forestry», en GANE, M. (1968), *Institute Paper 42*, Commonwealth Forestry Institute de la Universidad de Oxford.

FUGLIE, K., NIN-PRATT, N. (2012), «A Changing Global Harvest», *2012 Global Food Policy Report*, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

GAFO GÓMEZ-ZAMALLOA, M., CAPARRÓS, A. y SAN-MIGUEL AYANZ, A. (2011), «15 years of Forest Certification in the European Union. Are we doing things right?», *Forest Systems*, vol. 20, n.º 1, pp. 81-94.

GARCÍA VALIÑAS, M. A., TORGLER, B. (2007), *Impuestos y protección medioambiental: preferencias y factores determinantes*, P.T.N n.º 20, Instituto de Estudios Fiscales.

GERAETS, D., NATENS, B. (2013), *The WTO Consistency of the European Union Timber Regulation*, Working Paper n.º 120, Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies.

HARDIN, G. (1968), «The Tragedy of the Commons», *Science*, vol. 162, n.º 3859, pp. 1243-1248.

HEESWIJK, L., TURNHOUT, E. (2013), «The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia», *Forest Policy and Economics*, n.º 32, pp. 6-13.

KOMBAT LAMBINI, C., THANH NGUYEN, T., «A comparative analysis of the effects of institutional property rights on forest livelihoods and forest conditions: Evidence from Ghana and Vietnam», *Forest Policy and Economics*, n.º 38, pp. 178-190.

KÖTHKE, M., LEISCHNER, B. y ELSASSER, P. (2013), «Uniform global deforestation patterns-An empirical analysis», *Forest Policy and Economics*, n.º 28, pp. 23-37.

LANLY, J. P. (2003), *Deforestation and forest degradation factors*, artículo presentado para el XII Congreso Mundial sobre Bosques el 23 de septiembre de 2003, Ciudad de Quebec.

LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, T. J. *et al.* (2006), «La reforma Fiscal Ecológica en la Unión Europea: antecedentes, experiencias y propuestas», *Revista de Economía Institucional*, vol. 8, n.º 15, pp. 321-332.

LÓPEZ, R. (1992), «Environmental Degradation and Economic Openness in LDCs: The Poverty Linkage», *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 74, n.º 5, pp. 1138-1143.

LÓPEZ, R. (2005), «Trade Policies, Economic Growth, and the Direct Causes of Deforestation», *Land Economics*, vol. 81, n.º 2, pp. 145-169.

MACAULEY, M. K., SEDJO, R. A. (2011), «Forest in climate policy: technical, institutional and economic issues in measurement and monitoring», en *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, n.º 16, pp. 499-513.

OCHIENG, R. M., VISSEREN-HAMEKERS, I. J. y NKETIAH, K. S. (2013), «Interaction between the FLEGT-VPA and REDD+ in Ghana: Recommendations for interaction management», *Forest Policy and Economics*, n.º 32, pp. 32-39.

OLLIKAINEN, M. (1998), «Sustainable Forestry: Timber Bequests, Future Generations and Optimal Tax Policy», *Environmental and Resource Economics*, vol. 12, pp. 255-273.

PÉREZ, R., FERNÁNDEZ, E. y RUIZ, J. (2006), «Crecimiento económico, política fiscal y medio ambiente», *Cuadernos Económicos de ICE*, n.º 71, pp. 133-152.

PFALLER, A. (2010), «Ökosteuern in Europa. «Die politökonomischen Parameter der Umweltsteuerdebatte in Europa», *Internationale Politikanalyse*, Friedrich Ebert Stiftung, consúltese bajo: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07634.pdf> (última consulta el 18 de septiembre de 2014).

RUSSAKOF, D. (1985), «Timber industry is rooted in tax breaks», *Washington Post*, 24 de marzo.

SALO, R. S. (2003), «When the Logs Roll Over: The Need for an International Convention Criminalizing Involvement in the Global Illegal Timber Trade», *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, n.º 1, pp. 127-146.

SUKHDEV, P. (2010), «TEEB, public goods and forests», *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)- Forest Conservation Programme Newsletter*, Issue 41, consúltese bajo: http://cmsdata.iucn.org/downloads/av41_english__3_.pdf (última consulta el 15 de septiembre de 2014).

TEMPLETON, S., SCHERR, S. (1999), «Effects of demographic and related microeconomic change on land quality in hills and mountains of developing countries», *World Development*, n.º 27, vol. 6, pp. 903-918.

WUNDER, S. (2005), «Macroeconomic change, competitiveness and timber production: A five country comparison», *World Development*, vol. 33, n.º 1, pp. 65-86.

Informes y artículos para OOI, Organismos especializados y ONG

BANCO MUNDIAL (2003), *Sustaining forests: A World Bank strategy*, Washington D.C., Banco Mundial.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE (1987), *Nuestro Futuro Común*, conocido como «Informe Brundtland», Naciones Unidas.

CROSSLEY, R., POINTS, J. (1998), *Investing in Tomorrow's Forests: Profitability and Sustainability in the Forest Products Industry*, WWF, Godalming.

DELACÁMARA, G. (2008), *Guía para decisores-Análisis económico de externalidades ambientales*, Documento de Proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Consúltese documento bajo: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/33787/LCW-200.pdf> (última consulta el 19 de septiembre de 2014).

EEA, *Food Security and Environmental Impacts*, consúltese bajo: <http://www.eea.europa.eu/themes/agriculture/greening-agricultural-policy/food-security-and-environmental-impacts> (última consulta el 12 de septiembre de 2014).

EEA (2006), *Using the market for cost-effective environmental policy. Market-based instruments in Europe*, y EEA Report 1/2006, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

EEA (2011), *Environmental tax reform in Europe: opportunities for eco-innovation*, EEA Technical Report 17/2011, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

EEA (2011), *Environmental tax reform in Europe: implications for income distribution*, EEA Report 16/2011, Copenhague, Servicio de Publicaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente.

FAO (2001), *State of the World's Forests 2001*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2001), *Global forest resources assessment 2000*, Forestry paper 140, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2006), *Public procurement policies for forest products and their impacts*, Draft Discussion Paper de 8 de agosto, División de Productos y Economía Forestales, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2010), *Global Forest Resources Assessment 2010*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2012), *State of the World's Forests 2012*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO (2014), *State of World's Forests 2014: Enhancing socioeconomic benefits from forests*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

FAO & OIMT (2009): *Gobernanza de los bosques y mitigación del cambio climático*, Informe conjunto de la FAO y de la OIMT, consúltese bajo: <http://www.fao.org/forestry/12935-07cfbc387b827b9f6ea4ccd4702c4ad3b.pdf> (última consulta el 16 de septiembre de 2014).

FAO & UNECE (2006), *Market Effects on Public Procurement Policies for Wood and Paper Products in the UNECE Region*, estudio conjunto de 5 de octubre, realizado por el Equipo de Especialistas del Mercado y Marketing de Productos Forestales para la UNECE y el «Policy Forum on Public procurement policies for wood and paper products and their impacts on sustainable forest management and timber markets» de la FAO.

FMI (2012), *Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date*, Working Paper 12/180, Washington D.C., Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional.

FSC US (2013), *Costs and Benefits of Forest Certification*, consúltese bajo: <https://us.fsc.org/preview.costs-and-benefits-of-forest-certification.a-317.pdf> (última consulta el 15 de septiembre de 2014).

IFF (2000), *Report of the Intergovernmental Forum on Forests on its Fourth Session*, E/CN.17/2000/14), Nueva York, Naciones Unidas.

IPCC (2007), *Cambio climático 2007: informe de síntesis*, Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Ginebra, IPCC; consúltese bajo: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf (última consulta el 17 de septiembre de 2014).

OCDE (1997), *Environmental Taxes and Green Taxes Reform*, París, Servicio de Publicaciones de la OCDE; y OCDE (2010), *Taxation, Innovation and the Environment*, París, Servicio de Publicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

ROBALINO, J., HERRERA, L. D. (2010), *Trade and Deforestation: A literature review*, Staff Working Paper ERSD-2010-04, Ginebra, División de Investigación y Estadística Económica de la OMC.

RUIS, B. (2001), «A falta de un convenio forestal, diez tratados sobre árboles», *Convenios Mundiales sobre los Bosques*, Depósito de documentos de la FAO, Departamento de Montes, consúltese bajo: <http://www.fao.org/docrep/003/y1237s/y1237s02.htm#TopOfPage> (última consulta el 21 de septiembre de 2014).

WWF (2014), *EU countries failing to halt illegal timber*, artículo del 6 de agosto, WWF Global, bajo: <http://wwf.panda.org/?226854/EU-countries-failing-to-halt-illegal-timber-trade> (última consulta el 11 de septiembre de 2014).

Fuentes electrónicas

Anuario de Estadística Forestal del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino de España (2006) bajo: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/estadisticas/20_cl_tcm7-22832.pdf (última consulta el 14 de septiembre de 2014).

Comisión de la Unión Europea, síntesis de la legislación sobre productos de la madera, consúltese bajo: http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm#products (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

EU- FLEGT, estado de los AAV, consúltese bajo: <http://www.euflegt.efi.int/vpa> (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

EUROPA FOREST, estados de negociación del Acuerdo vinculante, consúltese específicamente: <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/reports> (última consulta el 23 de septiembre de 2014).

FAOSTAT (Dirección de Estadística de la FAO) bajo: http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/browse/F/*/S (última consulta el 11 de septiembre de 2014).

Programa UN—REDD, consúltese específicamente: <http://www.un—redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx> (última consulta el 22 de septiembre de 2014).

Documentos legales

Convenciones, Acuerdos internacionales, Decisiones y Resoluciones en el seno de las Naciones Unidas

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, de 3 de marzo de 1973 en Washington, D. C., publicado en el BOE de 30 de julio de 1986.

Convención sobre la Diversidad Biológica, de 22 de mayo de 1992 en Nairobi, abierta a la firma en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 durante la Conferencia sobre medio ambiente y desarrollo, publicada en el BOE de 1 de febrero de 1994.

Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), de 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro, publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 1 de febrero de 1994.

Convención de las Naciones Unidas para combatir la desertización en los países afectados por sequía grave o desertización, en particular en África, de 17 de junio de 1994, publicada en el BOE de 11 de febrero de 1997.

Protocolo de Kioto de la CMNUCC, de 10 de diciembre de 1997.

Decisión/1995/226 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), de 1 de junio de 1995.

Declaración A/55/L.2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), de 8 de septiembre de 2000.

Resolución 1478 (2003), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 6 de mayo de 2003.

Resolución 2295 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente, de 15 de diciembre de 1972.

Resolución 62/98 de la AG, que contiene el Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, de 17 de diciembre de 2007.

Resolución/1997/65 del ECOSOC, de 25 de julio de 1997.

Resolución/2000/35 del ECOSOC, de 18 de octubre de 2000.

Resolución/2006/49 del ECOSOC, de 28 de julio de 2006.

Jurisprudencia del TIJ

Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia (TIJ), *asunto del Canal de Corfú, International Court of Justice (ICJ), Rep.* 1949.

De la Unión Europea

Comunicación de la Comisión COM (2003) 251 final, sobre la Propuesta de Plan de Acción de la Unión Europea para la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales, de 21 de mayo de 2003.

Reglamento del Consejo 2173/2005, relativo al establecimiento de un sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera en la Comunidad Europea, de 20 de diciembre de 2005, DO L347.

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 995/2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera, de 20 de octubre de 2010, Diario Oficial (DO) L 295.

Sentencia del Tribunal de Justicia (STJ), asunto *Bussonne c. Ministero italiano de Agricultura*, de 30 de noviembre de 1978, 31/78.

Del GATT/OMC

Acuerdo sobre la creación de la Organización Mundial de Comercio, firmado el 15 de abril de 1994.

Acuerdo General de Tarifas Aduaneras y Comercio, firmado el 30 de octubre de 1947

Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Restricciones a la importación de atún*, no adoptado y distribuido el 3 de septiembre de 1991, IBDD 39S/183.

Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Medidas relativas a las bebidas alcohólicas y de malta*, de 19 de junio de 1992, IBDD 39S/206.

Informe del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Impuestos aplicados a los automóviles*, no adoptado y distribuido el 11 de octubre de 1994, DS31/R.

Informes del Grupo Especial en el asunto *EEUU-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, de 15 de mayo de 1998, DS344, y del OA de 12 de octubre de 1998

ESCUELA DIPLOMÁTICA

DIPLOMACIA COMERCIAL

SUFYAN BARHOUM NAJJAR

A MALIK Y SARA
Sin vuestro apoyo y cariño
no hubiera sido posible este trabajo

RESUMEN

El término de la segunda guerra mundial y la celebración de las famosas reuniones de Bretton Woods¹ dieron forma a las nuevas reglas de juego en los campos de la economía, las finanzas y el comercio internacional, materializándose en la constitución del GATT² y sus conocidas rondas de negociaciones que acabaron transformando la institución inicial en la Organización Mundial del Comercio OMC en la ronda de Uruguay 1993³. Desde aquel entonces, el sector del comercio exterior no ha dejado de crecer y evolucionar a unos ritmos acelerados.

La llegada de la globalización en la década de los setenta y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, han convertido el mundo en una pequeña aldea. Los habitantes de esta aldea cada vez gozan de más privilegios a nivel de información y ello les convierte en más exigentes. La época de las autarquías llegó a su fin, y el hecho de vivir todos en esta aldea convierte, de una forma u otra, nuestro mercado en cada vez más global y único, con unas capacidades comparativas entre los diferentes productos a escala planetaria. Esta transformación del mercado global y la labor incesante de la OMC para eliminar los obstáculos al

¹ Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la conferencia monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944. Allí fue donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. También se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, usando el dólar como moneda de referencia internacional. Dichas organizaciones empezaron a funcionar en 1946. Bretton Woods trató de poner fin al proteccionismo del período 1914-1945, que se inicia en 1914 con la Primera Guerra Mundial.

² General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en español) se basa en las reuniones periódicas de los estados miembros, en las que se realizan negociaciones tendientes a la reducción de aranceles, según el principio de reciprocidad. Las negociaciones se hacen miembro a miembro y producto a producto, mediante la presentación de peticiones acompañadas de las correspondientes ofertas. Es uno de los más importantes en todo el mundo.

³ La Ronda Uruguay hace referencia a la octava reunión entre países con el fin de negociar la política de aranceles y la liberalización de mercados a nivel mundial, que se abrió en Punta del Este (Uruguay) en 1986 y concluyó en Marrakech (Marruecos) el 15 de diciembre de 1993. Un total de 117 países firmaron un acuerdo sobre la liberalización comercial, además uno de los puntos habla de la transformación del GATT en la OMC.

comercio internacional brindan unas oportunidades importantes a las empresas que se atrevan a lanzarse a la aventura internacional. Si observamos las empresas que cotizan en cualquier país, veremos que casi todas operan a nivel mundial. Está claro que la única vía de convertirse en competitivo es mediante la internacionalización.

Las primeras empresas que se lanzaron al mercado internacional han tenido mayor dosis de suerte dada la ventaja de ser pioneras, y en la actualidad muchas encabezan los rankings mundiales. No obstante, son las que más han tenido que invertir en hacerlo, y no solo desde el punto de vista económico, sino desde las diferentes trabas que suponía dicha decisión: la falta de información sobre los mercados exteriores, sobre los sistemas institucionales y legales de los diferentes países, sobre la veracidad de las informaciones ofrecidas por los socios locales, la transparencia de los sistemas político-administrativos y el grado de corrupción de los gobiernos. Todas esas deficiencias convertían la salida al extranjero para una empresa en una verdadera aventura en la que resultaba realmente difícil la supervivencia de la misma, pero una vez conseguido la colocaba en una posición estratégica difícil de perder y fácil de explotar económicamente.

El avance logrado en los últimos años en los aspectos anteriormente mencionados ha reducido significativamente los obstáculos y peligros mencionados. En la era de la información en la que vivimos, el acceso a la información es mucho más fácil y viable gracias al desarrollo tecnológico e informacional logrado en los últimos años. Este avance supuso mayor facilidad tanto para la generación de información como para el acceso a la misma, convirtiendo la labor de clasificación y comprobación de tal cantidad de información en trabajo costoso para las empresas. Esta evolución en la cantidad y calidad de la información ha desplazado el centro de dificultad para las empresas que buscan internacionalizarse. La existencia de tal abundancia de información pero al mismo tiempo poco contrastada y avalada la convierte en poco útil, razón por la cual las empresas interesadas en internacionalizarse buscan nuevas vías de información y nuevos métodos de análisis de los mercados en los cuales estén interesados en entrar. Surgen términos nuevos para responder a esa nueva situación, como *la inteligencia económica, el marketing diplomático y la diplomacia comercial*.

El campo de la diplomacia comercial es relativamente reciente en sus formas actuales, pero es algo que el ser humano ha practicado siempre en sus relaciones comerciales. La aparición de las potencias emergentes a principios del actual siglo, el aumento del número de consumidores en el mundo y el estancamiento en el consumo en los países más desarrollados hicieron de la salida al exterior una vía muy atractiva para las empresas de estos últimos. Motivo por el cual y a lo largo de este trabajo iré descomponiendo todos los detalles de estos procesos y posteriormente analizarlos aplicando técnicas empresariales y las herramientas del marketing para establecer estándares de actuación, analizar los servicios comerciales prestados por parte de los Estados y sus honorarios, las características del

personal encargado de ello y el papel del Estado en la consecución de objetivos comerciales para las empresas nacionales en el exterior.

Está claro que las empresas multinacionales privadas han adquirido un carácter de interés público dada la importancia que suponen para el crecimiento y desarrollo económico del país. Una empresa multinacional representa al tejido empresarial nacional, exige de la involucración del Estado, aprende y transmite su aprendizaje al mercado nacional y utiliza técnicas diplomáticas en la persecución de contactos y relaciones públicas en los países donde se ubica. Motivo por el que algunos autores comparan el papel ejercido por las empresas multinacionales y el de los Estado, y como los empresarios se asemejan a los Estadistas en el desarrollo de sus funciones empresariales y su involucración en las relaciones internacionales de carácter político y administrativo.

Su Majestad el rey Juan Carlos I es uno de los jefes de Estado que han entendido bien la importancia del papel que ejerce la diplomacia y la política en la búsqueda de intereses para sus empresas nacionales, en la consecución de contratos, en la adjudicación de proyectos importantes y en la mediación y resolución de conflictos. Estos logros de Su Majestad se ven con claridad en Iberoamérica y los países árabes, donde las relaciones personales y la cercanía influyen de forma decisiva en dichos procesos. El respeto a otras naciones y culturas son otros elementos que facilitan al Rey su labor de diplomacia comercial, algo que es criticado con frecuencia cuando se habla de empresas y empresarios en ámbitos culturales diferentes.

INTRODUCCIÓN

Mediante este trabajo se pretende explicar el giro que está dando la diplomacia de muchos países, sobre todo los más desarrollados, de la diplomacia tradicional a la diplomacia comercial y la cada vez mayor involucración de los diferentes órganos públicos de los Estados en dicho proceso.

A lo largo de este estudio se analizarán los motivos que hacen que los Estados se interesen por la viabilidad de sus empresas en el exterior, las oportunidades que presentan los mercados internacionales para las empresas nacionales, y el tipo de servicio que el Estado debe prestar a dichas empresas.

He elegido este tema al observar el papel creciente que están teniendo los gobiernos de los diferentes Estados en la promoción de sus empresas nacionales en el extranjero, su interés por el puesto que ocupa su país en los rankings mundiales y el análisis posterior del impacto económico que todo ello supone. Algo que explica las cantidades ingentes que algunos países dedican a la construcción y proyección de su imagen en el exterior y la apertura de oficinas comerciales en lugares que ofrecen ventajas para sus empresas.

Se analizarán conceptos como la inteligencia económica, el efecto de procedencia, los procesos de internacionalización de las empresas, el marketing diplomático y la diplomacia comercial con el fin de entender estos conceptos y buscar subsanar algunos errores que se suelen cometer en estos campos.

Se hablará del carácter público o privado, gratuito o de pago que la diplomacia comercial debe tener con el fin de ofrecer un servicio eficiente, ágil y fiable a las empresas nacionales que requieren sus servicios. Los campos de actuación de la diplomacia comercial y las características que el diplomático comercial debe tener es otro de los puntos a tratar en este trabajo.

El método utilizado en este estudio es la investigación comparativa de la literatura existente analizando y contrastando las ideas y opiniones de los expertos en estos procesos y de otros autores en temas como: la marca—país, los efectos de procedencia y el marketing diplomático.

Se hará una comparativa entre los elementos racionales y emocionales que intervienen en el proceso de construcción de la imagen—país en la mente tanto de los propios ciudadanos de éste como de observadores externos y posterior análisis de los diferentes resultados.

Se analizarán también las diferentes variables que utilizan los rankings mundiales a la hora de evaluar la imagen exterior de un país y su impacto en el sector económico, comercial y turístico, analizando el modelo hexágono de Simon Anholt.

En la segunda parte del trabajo se analizará la estructura comercial española en tres bloques: en primer lugar, la compleja estructura del ICEX y su aporte a la diplomacia comercial. En segundo lugar, las actividades de Turespaña y el papel que ejerce en la construcción de la imagen de España en el exterior. En tercer lugar, el papel fundamental llevado a cabo por Su Majestad el Rey Juan Carlos I en la consecución de oportunidades y contratos para las empresas españolas en el exterior, y en especial, en Iberoamérica y países árabes. También se analizarán algunas medidas recientemente tomadas por parte del gobierno español, como la ley 14/2013 y la reforma laboral de 2012.

CAPÍTULO 1

LA DIPLOMACIA COMERCIAL

1.1. La Inteligencia Económica

Con la palabra inteligencia inmediatamente nos viene a la mente los servicios de espionaje que llevan a cabo los gobiernos, en campos concretos como el político o el militar, campos que se manejan con absoluto secretismo y rodeados de todo tipo de especulación y misterio.

El término Inteligencia Económica nace inicialmente como paneles de información, para recolectar, clasificar y contrastar la información disponible que afecta a la decisión empresarial. Toda información que pueda resultar relevante para la toma de decisión es tratada y contrastada minuciosamente. La estabilidad política, la solvencia de los países, las tendencias futuras y hasta las preferencias del consumidor son datos a tratar cuidadosamente para lograr unas conclusiones válidas convertibles en éxito económico y empresarial. Es un término relativamente reciente, que evoluciona rápidamente y va tomando unas formas más concretas y a la vez más amplias. En la actualidad se puede afirmar que este concepto ha pasado a otras dimensiones: de la recolección y contrastación de la información al ejercicio de las diferentes formas de poder a favor de unas empresas o en contra de otras. Esa nueva forma de entender la Inteligencia devuelve el misterio a este campo. De nuevo se pierde la vista a los métodos utilizados en la consecución de la información, en la forma de adjudicación de los contratos y hasta en la moralidad y ética de todo un proceso, ya que algunos académicos y observadores denuncian algún tipo de coerción o amenaza con el uso del poder duro para lograr sus objetivos.

Quizás la forma de ejercicio de poder más utilizada es el poder estructural, que de nuevo nos devuelve al término de la segunda guerra mundial y la fundación de las diferentes organizaciones internacionales y el reparto de poder dentro de las mismas, y a unas reglas de juego que después de más de medio siglo se

siguen aplicando: los llamados pactos de caballeros para presidir el Banco Mundial por un europeo y el Fondo monetario Internacional por un estadounidense, todo el reparto de votos dentro del Banco Mundial que le da casi derecho de veto a países como los Estados Unidos y otros tantos ejemplos que hacen que las naciones vencedoras de la segunda guerra mundial gocen de mayores ventajas. No obstante, este injusto reparto hizo que los países menos favorecidos desarrollasen habilidades para recuperar su sitio en la escena internacional, que se materializó a principios del siglo XXI con el surgimiento de las potencias emergentes y el desplazamiento del centro de gravedad, aunque paulatino, hacia el Este.

El poder blando o *Soft Power* no es menos importante en el campo que estamos analizando: la lengua, la cultura, el cine y los estilos de vida influyen mucho sobre el consumidor en cualquier parte del mundo. No podemos olvidar el papel de Hollywood en la introducción de nuevos estilos en nuestras vidas, en introducir nuevas marcas comerciales que se hicieron globales y asociadas a una determinada forma de vivir, marcas tales como Jeans, Coca—Cola o Marlboro.

Los Estados y los gobiernos se interesan cada vez más por las empresas privadas que operan en los mercados internacionales, ya que éstas tienen un valor público y un impacto relevante sobre la economía de todo un sistema. Está claro que las empresas privadas de estas categorías tienen un valor superior a lo privado, ya que son empresas que crean empleo, generan dinero para las arcas públicas y al mismo tiempo ejercen de embajadoras para el propio país y su tejido empresarial. Son razones por las cuales los propios Estados tratan de ayudar a dichas empresas a internacionalizarse y expandirse abriendo nuevos mercados para ellas. Las externalidades positivas de la internacionalización de las empresas son indiscutibles en nuestros días. A continuación se analizarán sus efectos e impactos en la economía de un país.

1.2. ¿Por qué internacionalizarse?

Uno de los primeros resultados de un proceso de internacionalización es el contacto con otras empresas nacionales de dicho país e internacionales de otros países que operan en el mercado objeto de nuestra internacionalización. Este contacto no solo se producirá con las empresas operantes en el mercado sino con los canales de distribución y logística, proveedores, consumidores e instituciones. Hecho que hace que las empresas recién instaladas en este mercado tengan la posibilidad de aprender nuevos métodos de hacer las cosas adquiriendo una experiencia importante. Las experiencias adquiridas en los mercados internacionales son inestimables, experiencias que son llevadas generalmente al mercado nacional donde se empiezan implantando en las empresas matrices y en poco tiempo son extendidas a otras empresas. Esto genera un nuevo clima de competitividad que es fruto de la internalización de algunas empresas, convirtiendo la salida al exterior de otras empresas en un proceso más sencillo y menos costoso que aquel que tuvieron que hacer frente las primeras empresas al internacionalizarse.

Los mercados en los cuales operan empresas multinacionales suelen ser más competitivos que los domésticos. En los mercados globales los consumidores son exigentes y tienen gustos cambiantes que obligan a las empresas a ser más flexibles ante los cambios. Gracias a la producción internacional que realizan y los amplios y complejos canales de distribución, cuentan con unas ventajas comparativas y competitivas que hacen de las economías de escala se conviertan en algo clave en generar los márgenes de beneficio de los que disponen. Ante una competencia muy bien preparada y con experiencia en mercados internacionales, las empresas empiezan a desarrollar y manejar términos tales como la eficiencia, términos que en los mercados interiores no se suelen explotar debido a que las empresas que operan en el mismo sector en un mercado nacional y suelen tener el mismo sistema de trabajo.

La deslocalización de la producción no es algo nuevo, pero es un fenómeno cada vez mucho más complejo que busca explotar las ventajas comparativas de los diferentes países. En la actualidad el comercio intrafirma ya supone una proporción importante dentro del comercio internacional. En la actualidad vemos como las grandes multinacionales pasan del término “Made in” al “Made by”. Este fenómeno les permite a las empresas explotar las ventajas comparativas de sus diferentes filiales allá donde estén ubicadas y ayuda a que la tendencia de futuro en el país de origen sea hacia la especialización de aquellos procesos productivos que mejor sabe realizar.

Cuando una empresa consigue internacionalizarse, pasa a tener unos mercados mucho más amplios, en los que al producir más para cubrir sus demandas abarata sus costes, logrando “economías de escala” donde los costes marginales son muy bajos. Esto le permite ser más competitiva tanto en el mercado exterior como en el interior, algo que repercutirá en el consumidor final. Esa producción más competitiva aumentará las posibilidades de exportación del propio país, ayudando a equilibrar las balanzas de pago nacionales. De nuevo, vemos que las externalidades positivas no son solo para las propias empresas, sino que también llegan en última instancia a los ciudadanos del país de origen.

Otro de los efectos positivos de la internacionalización y que va de la mano del punto anterior son los excedentes que generan esas empresas, ya que a su vez se pueden aprovechar para la investigación científica y el desarrollo. Una empresa nacional no dispone de los márgenes que le permite hacer inversiones significativas en proyectos de I+D+I. En cambio las multinacionales, debido a su volumen de negocio, ganancias y bonificaciones fiscales, sí pueden. También es importante la inversión de las multinacionales para mantenerse al día en los logros tecnológicos que se consiguen de forma continua en los mercados internacionales, ya que de no hacerlo se quedarían obsoletas.

De los puntos anteriormente analizados vemos que la internacionalización de las empresas se ha convertido en una necesidad para crecer y mantenerse para

las mismas. Su éxito no solo supone beneficios privados a nivel de empresa y accionistas, ya que su valor traspasa esa frontera y llega a generar externalidades positivas tanto para el sector público como la imagen del país, creando bienestar y generando riqueza. Incluso repercute positivamente en el ámbito social, en el que gracias al contacto con otras empresas en los mercados globales vemos como muchas empresas empiezan a incorporar programas y departamentos de responsabilidad social con la comunidad donde operan, programas que van orientados a los ciudadanos a través de las obras sociales que trabajan en diferentes ámbitos que son de interés ciudadano.

Los gobiernos de los diferentes Estados se dieron cuenta de dichas externalidades y efectos positivos de la internacionalización, por ello tratan de centrar todas las capacidades de las diferentes administraciones del Estado para formalizar un proceso que consideran beneficioso para todos. Realizan la labor de poner toda ayuda a disposición de las empresas nacionales que buscan salirse al exterior y de apoyo a las que ya se encuentran operando en mercados internacionales. Todos los instrumentos públicos necesarios para su triunfo se denominan Políticas de Internacionalización (PI). “La PI es una parte de la política económica general, y su objetivo es promover el crecimiento económico, el empleo y la prosperidad a través de las empresas y el incremento de las exportaciones, la capacitación de inversiones extranjeras y el favorecimiento del acceso a los mercados exteriores”⁴.

En la crisis prolongada que vive el mundo, especialmente algunos países desarrollados, muchos parecen haber descubierto la receta mágica para salir de la crisis a través de la internacionalización de sus empresas. España es uno de estos países, donde más adelante analizaremos el giro que dio la diplomacia tradicional hacia la diplomacia económica y comercial en los últimos años. De la definición de Enrique Fanjul vemos como el término PI va más allá que la simple ayuda a las empresas nacionales en el exterior. La atracción de capital extranjero es uno de los pilares de esas políticas de internacionalización, no solo por sus efectos inmediatos en la inversión y creación de puestos de trabajo, sino también por el “know—how” que introducen en el país.

Hasta el momento hemos analizado los efectos positivos que suponen para una empresa nacional salir al extranjero, aprender y llevar de vuelta estos conocimientos al mercado nacional. En este punto hablamos de que las empresas internacionales que deciden operar en un mercado nacional de forma directa, llevan sus conocimientos y saber hacer a ese mercado y al operar tanto con proveedores como con clientes, transmiten estos conocimientos y experiencias que les habían llevado previamente al éxito. Motivo por el que los Estados compiten por crear climas favorables a la inversión y mejorar sus políticas fiscales para atraer a los inversores extranjeros. En el caso concreto de España, fue aprobada la ley

⁴ ENRIQUE FANJUL, *La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa*, ARI 11/2013, Real Instituto Elcano.

14/2013 el día 27/9/2013 como ley de ayuda a los emprendedores, aunque incluye múltiples facilidades tanto para atraer a inversores extranjeros como capital humano altamente cualificado. Es más, contempla la posibilidad de conceder la residencia permanente para las personas que deciden invertir en España. Otros países fueron más lejos, como el caso de Malta, que llegó a ofrecer la nacionalidad del país para aquellas personas que deciden invertir allí.

Otra de las medidas adoptadas por el ejecutivo español, fue la aprobación de la Reforma Laboral el día 10 de febrero de 2012 por el Consejo de Ministros. Una reforma que respondía en parte a unas exigencias europeas hechas al ejecutivo anterior, que buscaba, entre otras cosas, la competitividad, una palabra que empezamos a escuchar en los discursos de toda la clase política de forma repetida. Abaratar el despido, bajar los sueldos y los recortes presupuestarios buscan al final la competitividad, desde el punto de vista de los responsables de esas medidas. De nuevo hablamos de medidas que buscan lanzar una imagen de país competitivo, con una legislación favorable a la inversión y en definitiva, una economía sana que puede competir en los mercados internacionales.

Una vez que se dispone de unas empresas preparadas para competir en los mercados internacionales, un clima político administrativo adecuado, una legislación favorable a la inversión y una economía sana y competitiva, llega la labor de la diplomacia comercial y el Marketing diplomático, para saber diseñar y comercializar esa nueva imagen en el exterior.

1.3. La Diplomacia Comercial

Una definición sencilla puede ser la que obtenemos por la descomposición simple del término. La diplomacia al servicio del comercio y la actividad empresarial, es la forma más idónea de aprovechar y canalizar los servicios diplomáticos de un país, ya establecidos en el exterior, para fomentar y promover el comercio entre ambos países. Olivier Naray la define como “la actividad desarrollada por representantes de un Estado con status diplomático con el objetivo de promover los negocios entre su país y el país en el que se encuentran destinados”⁵.

En realidad, el término Diplomacia Comercial (DC) va más allá que las relaciones de comercio entre dos países. Es una labor más compleja que va desde la creación y comercialización de la imagen de un país (Marca País) pasando por la labor de inteligencia económica y comercial en el país receptor, llegando al soporte directo y formación de las empresas nacionales en el país huésped. La DC abarca ciencias como el marketing, el análisis de mercados, la diplomacia, los procesos de internacionalización y el comercio entre otros.

⁵ Michel Kostecki and Olivier Naray, *COMMERCIAL DIPLOMACY AND INTERNATIONAL BUSINESS*, *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'*, ISSN 1569—2981

1.4. Marca país e imagen

“Es la percepción que tienen los consumidores directos, indirectos, reales y potenciales de los países” (Valls 1992)⁶. Al hablar de marca de país podemos utilizar las propias definiciones de marca para trasladarlas a los países. En opinión de Monerri “una marca es una percepción significativa y estructurada en la mente del consumidor, con capacidad para desencadenar asociaciones de ideas espontáneas que condicionan su proceso de decisión y posterior transacción con un determinado producto y/o servicio”⁷.

La primera tarea es construir una imagen país sólida que corresponde con las realidades del propio país. No deja de ser una labor mixta entre lo emocional y lo racional, entre percepciones y realidades. Son las técnicas del marketing junto a la efectividad de las campañas de comunicación las responsables de que no haya brechas entre los dos conceptos. Existen países con una imagen país o reputación que son superiores a las realidades de este, a corto plazo y bien aprovechada esa diferencia puede suponer ventajas tanto para el país como para sus empresas, pero no deja de ser un riesgo ya que el producto o servicio a ofrecer no corresponderá con las expectativas hechas previamente.

En este punto de nuestro estudio vamos a ver como países y empresas intercambian posiciones y políticas, los países se convierten en productos y utilizan las técnicas empresariales para elaborarse y venderse. Algo semejante pasa con las empresas internacionales, ya que gracias a sus volúmenes de negocio ejercen unas influencias en los países donde operan que llega a superar a los propios Estados, obligando a las empresas multinacionales a desarrollar técnicas de Estado y a que los empresarios actúen como políticos.

Al considerar un país como producto, hay que empezar analizando los consumidores de este y establecer planes de marketing diferentes y ajustados a cada usuario que puede ser una nación o cultura. Nunca hay que recurrir al *mass marketing* para promocionar un país. Existen diferentes variables a considerar a la hora de construir y proyectar la imagen de un país. Estas variables tienen diferentes valores según los destinatarios.

Al empezar a construir una imagen país, hay que contar con tres elementos básicos para su correcta elaboración:

1. Los expertos del marketing y la comunicación
2. Las opiniones de visitantes de dicho país teniendo en cuenta los diferentes motivos que hay para visitar un país desde el turismo pasando por la inversión y las opiniones de quienes ejercen como comerciales del país fuera de sus fronteras como son los nacionales residentes en el extranjero.
3. Los miembros de las misiones diplomáticas y oficinas comerciales.

⁶ Valls, J. F. (1992). La imagen de marca de los países. Madrid: McGraw—Hill .

⁷ ANTONIO MONERRI. (2008).

Una buena combinación entre estos tres elementos nos llevaría a la correcta construcción de la imagen que necesitamos proyectar en el país de cuestión. Nuestro plan de marketing debe darle prioridad a las variables que nuestro previo estudio había revelado en función de nuestro consumidor.

La creación de expectativas tiene que ir de la mano de las percepciones alcanzadas una vez experimentado el país. No se trata de hacer grandes trabajos filmográficos ni de pretender vender lo que no hay sino saber buscar y enfocar lo que un turista, por ejemplo, busca y conectarlo con la oferta que ofrece el país. Es un trabajo de selección y proyección, razón por la cual en función del país o cultura hacia donde nos dirigimos cambia nuestra oferta.

Otro de los fallos es observado cuando vemos que algunos países cuentan con una reputación inferior a la que les corresponde, donde es clara la falta de inversión y acierto en la proyección de la imagen correcta. Las deficientes o equivocadas campañas de comunicación pueden ser otras razones por las cuales la imagen percibida no corresponde con la que es en la realidad.

1.5. ¿Cuáles son las variables en la construcción de esa imagen?

*The Reputation Institute*⁸ distingue entre las variables emocionales y racionales a la hora de percibir la imagen de un país. Las variables emocionales, que se basan principalmente en el efecto Halo⁹, son las percepciones que no se controlan y muchas veces se alcanzan con una cantidad de información realmente reducida. La construcción emocional de la imagen de un país se basa a su vez en cuatro variables: la admiración, la estima, la confianza y los buenos sentimientos hacia ese país. El peso que puede tener cada variable en la construcción de la imagen final es bien distinto entre una persona y otra, dependiendo de la importancia que supone cada variable.

Algo parecido nos pasa a nivel personal cuando tratamos de explicar el efecto Halo: la belleza del emisor de un mensaje publicitario puede ser tanto positiva como negativa en función del receptor del mismo. Estudios empíricos concluyen que los hombres tienden a recibir mejor el mensaje de una persona bella de ambos sexos. En el caso de las mujeres ocurre lo mismo cuando es hombre y lo contrario cuando es mujer, ya que se suelen generar unos sentimientos de celos y envidia.

La otra variable a considerar en el proceso constructor de una imagen país es la racional, que según el *Reputation Institute* contiene tres campos principales: la calidad de vida, el nivel de desarrollo y la estabilidad política e institucional. En este caso el peso ponderado de cada campo es bastante parecido entre uno y otro, no es posible tener un campo muy desarrollado y otro poco desarrollado. Los países que tienen mayor equilibrio entre los tres campos son los mejor valo-

⁸ Reputation Institute es una consultora mundial especializada en reputación, fundada en 1997 por el Dr. Charles Fombrun y el Dr. Cees van Riel

⁹ El efecto halo se refiere a un sesgo cognitivo por el cual la percepción de un rasgo particular es influenciada por la percepción de rasgos anteriores en una secuencia de interpretaciones.

rados a nivel global. No se puede lograr una buena calidad de vida sin garantías institucionales y buenos niveles de desarrollo, tampoco es posible el desarrollo sin la estabilidad política.

En la siguiente gráfica observamos el alcance de los tres campos mencionados:



Fuente: Country RepTrak, Reputation Institute.

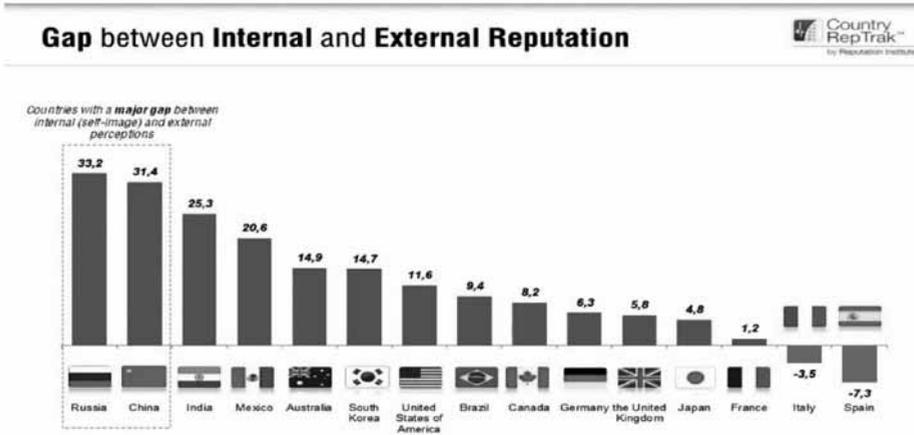
En la siguiente tabla vemos la diferencia (gap) existente sobre la percepción del mismo país utilizando las dos variables analizadas previamente, la emocional y la racional. Esta tabla representa a los países donde existe mayor diferencia tanto positiva como negativa (fue realizada en el año 2013 por el Country RepTrak)¹⁰

También se utiliza en la evaluación de la imagen de un país tanto la opinión interna como la externa. La opinión interna es más importante de lo que se piensa, especialmente en países receptores de inversiones y turismo como el caso de España, donde al tener contacto con los nacionales del país pueden mejorar o empeorar la imagen de este. El funcionamiento de las administraciones públicas, la tasa de desempleo, educación, sanidad y corrupción son factores claves en la concepción de la imagen del país por sus propios ciudadanos. Según el *Reputation Institute* el país mejor percibido por sus habitantes en el año 2013 fue Australia (+91) y el peor España (+54.8) donde la media global está en 70.2.

En cuanto a la diferencia entre la reputación exterior e interior vemos que los países donde hay mayor brecha entre ambas percepciones externa e interna son Rusia y China con 33.2 y 31.4 respectivamente, mientras Italia e España con

¹⁰ Country RepTrak® es un estudio global realizado por el Reputation Institute con más de 34.000 valoraciones obtenidas consultando a más de 27.000 consumidores en los países del G8, que confirma la relación entre la reputación de los países y los resultados económicos.

—3.5 y —7.3 respectivamente presentan menores discrepancias entre reputación externa e interna como se observa en la siguiente tabla:



En cuanto a la construcción de la imagen y reputación externas de un país, hay preguntas que se repiten con frecuencia en la mayoría de las encuestas: *¿Viajaría a este país? ¿Invertiría en este país? ¿Estudiaría en este país? ¿Viviría en este país? ¿Trabajaría en este país? ¿Compraría de este país?*. Es evidente que estas variables de nuevo siguen, en buena medida, una influencia emocional que nos lleva a las variables que empezamos analizando como la admiración, estima, confianza y buenos sentimientos.

El modelo Hexágono de identidad competitiva desarrollado por Simon Anholt¹¹ a finales de los años noventa fue de suma importancia para el estudio y valoración de una nación. Anholt dividió su modelo en seis factores principales que afectan a la concepción de la imagen de un país como se observa en la siguiente gráfica:



Fuente: Hexágono de identidad competitiva. © Simon Anholt.

¹¹ Simon Anholt es considerado como el fundador del término Marca—país y es conocido por su modelo Hexágono de identidad competitiva.

Anholt llamó a los seis componentes (el sistema político-administrativo, inversiones extranjeras, cultura, gente, marcas nacionales y turismo) como los canales naturales de la comunicación de la imagen de un país. El modelo Hexágono de Anholt se basa en la idea de que los principales órganos y actividades de un país deben de ser armonizados para poder construir una buena imagen país.

1.6. ¿Por qué es tan importante la imagen de un país?

Al considerar en algún punto de nuestro estudio un país como producto, vale trasladar las ciencias empresariales a los países. Algunos autores como Jordi de San Eugenio Vela utilizaron la frase “Del Estado-nación al Estado-marca”¹². Los productos que consiguen generar y proyectar un mayor valor perceptible por parte de los clientes, consigue colocarse mejor en el mercado, obtener mayor demanda y en definitiva mayores beneficios económicos. Un producto se puede vender por su valor real (de mercado), por encima o por debajo de este, lo mismo ocurre con un país. El efecto Halo mencionado anteriormente como variable emocional, cuando lo aplicamos al caso de un país vemos que tiene suma importancia en contagiar la imagen de un país a todos sus productos y servicios. De vuelta a los países, vemos que hay serias consecuencias de que un país tenga mejor o peor reputación.

En primer lugar, a este país le cuesta más o menos financiarse y pagar diferentes tasas de interés por sus deudas nacionales. Aunque las agencias de calificación tienen en cuenta otras variables financieras y de solvencia, no deja de influir la imagen que proyecta un país en las tendencias económicas futuras que a su vez influyen en las variables financieras. Otro de los efectos inmediatos de la reputación de un país es su repercusión en los procesos de internacionalización de los que veníamos hablando al principio de este trabajo. Con independencia del grado de relación y asociación que a posteriori una empresa quiera tener con el país de origen, de entrada se la mira como nacional de un país determinado, y en función de la categoría que ocupa este país en los diferentes rankings mundiales se va a hacer una primera idea sobre esta empresa. Las facilidades de penetración en un mercado exterior están estrechamente ligadas a la reputación del país de origen, estas facilidades son tanto a nivel institucional como a nivel de proveedores y clientes. Un país mejor percibido y evaluado por los rankings es un país receptor en mayor medida de inversiones extranjeras.

El turismo supone para algunos países una aportación importante al crecimiento económico, empleo y bienestar y se ve muy afectado por la imagen que proyecta un país. Es un sector creciente donde en el año 2013 los turistas superaron el billón a nivel mundial y donde encabezaron el ranking de visitas países como Francia, Estados Unidos, China y España.

¹² Del Estado-nación al Estado-marca. El rol de la diplomacia pública y la marca de país en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res46.2013.14>

1.7. Efecto país de origen

A nivel empresarial los efectos que puede tener el país de origen en la imagen de sus marcas comerciales en el exterior es conocido como efecto “país de origen” que es una traducción del término en inglés (*Country of Origin Effect*). También se le denomina como “el efecto de procedencia”, que es una asociación entre los productos/servicios producidos por una empresa y el país de procedencia de éstas, que según Anholt¹³ es un efecto poderoso y complejo. Muchos académicos y autores se han referido a este efecto en sus estudios, dada la relevancia de este en la mentalidad y comportamiento de los consumidores. “Los consumidores realizan asociaciones entre los productos y los países, apoyándose en sus percepciones sobre el *Know How* (el saber hacer) de las empresas pertenecientes o asociadas a un país y su reputación relativa al diseño y habilidades de manufactura del producto” Usunier y Cestre (2007). “Los consumidores mantienen estereotipos acerca de otros países y de su propio país en base a las competencias de producción de las empresas” (Hamzooui y Merunka 2006). “El país de origen refleja el conocimiento de la capacidad de las empresas de un país para producir y comercializar su producto” (Roth y Romeo 1992).

Otros muchos especialistas en marketing dedicaron largas jornadas al estudio y observación de este fenómeno que tanto inquieta a los Estados a la hora de diseñar su imagen, dada la relevante influencia que ejerce sobre las posibilidades de éxito de sus empresas nacionales al tratar de salirse al exterior, sus exportaciones, la atracción de inversiones y el número de turistas que recibe.

De nuevo al considerar la marca país como una marca comercial, cabe señalar que la creación de imagen y marca es un proceso lento y complejo que requiere del buen uso de las herramientas del marketing y la comunicación para lograr los objetivos deseados. La colaboración y armonización de las distintas administraciones públicas es un requisito primordial, la estrecha colaboración público-privada es crucial a lo largo de todo este proceso. La relación entre el sector privado y la imagen país es bidireccional: Una buena imagen país repercute positivamente en la imagen de las empresas privadas y en sus resultados económicos, de la misma forma un sector empresarial privado competitivo y de reconocido prestigio influye directamente en la imagen percibida del país y supone mayores facilidades en el futuro para las empresas que deciden exportar o internacionalizarse.

Cuando se dan estas condiciones vemos como las marcas comerciales tratan de sacarle el máximo provecho a la imagen país. Es el caso de los productos suizos con la puntualidad, los productos franceses con el glamur, los productos italianos con la elegancia y los alemanes con la precisión. En la mayoría de los anuncios de productos alemanes se menciona el hecho de que es de fabricación alemana, especialmente los productos tecnológicos y aquellos que requieren una gran precisión. La última campaña publicitaria de Opel es un claro ejemplo de

¹³ Ibid 13

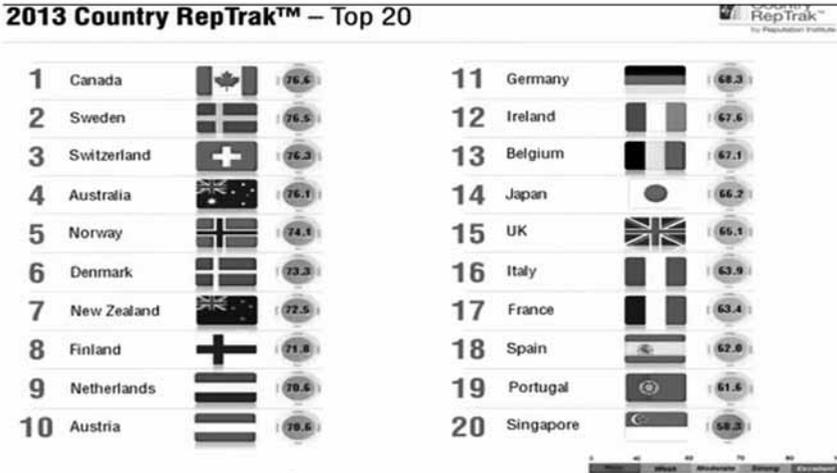
ello, en el que la empresa deja ver como algo imposible que se estropee el motor del coche porque es alemán.

Por el contrario, cuando la imagen país no aporta valor o este es negativo, las marcas comerciales tienden a desvincularse del país de origen eligiendo nombre e imagen que no son de fácil reconocimiento y asociación con el país de origen. Es el caso de España, donde la imagen que proyecta desde el comienzo de la crisis en el año 2008 y con el descubrimiento de numerosos casos de corrupción, las altas tasas de desempleo, los malos datos económicos registrados y la subida de la prima de riesgo en julio de 2012 hicieron que algunas empresas españolas en el exterior se desvinculasen del país, a pesar de que en muchos sectores las empresas españolas ocupan puestos de liderazgo a nivel mundial. Este deterioro de la imagen país se ve muy clara reflejada en la pérdida de varios puestos en los rankings mundiales desde el comienzo de la crisis en el año 2008.

La siguiente tabla refleja la pérdida de posición de España respecto a los años previos a la crisis del año 2008.

1.8. Empresas españolas líderes mundiales

- En el sector del textil, Inditex cuenta con más de 6.249 tiendas en los cinco continentes.
- En el sector turístico, NH Hoteles opera cerca de 400 establecimientos con más de 60 000 habitaciones en Europa, América y África y es tercera en su categoría en hoteles de negocio a nivel de Europa.
- En el sector de las telecomunicaciones, Telefónica es primera en Europa y quinta a nivel mundial.
- En el sector de la energía, Iberdrola opera en 40 países contando con 30.680 empleados y dando servicio a 32,26 millones de clientes en todo el mundo.
- En el sector de la cerámica, Roca está presente en más de 135 países. Cuenta con 76 centros de producción en 18 países y emplea directamente a más de 21.100 personas.
- En el sector de la consultoría y gestión, Indra es la segunda compañía europea por capitalización bursátil de su sector y la segunda empresa española que más invierte en I+D, con una cifra de 184 millones de más de 550 millones de euros en los tres últimos años.
- En el sector de las infraestructuras, Abertis está en el Top10 de las empresas líderes en el sector.
- En el sector de la agricultura, Carbonell exporta a más de 70 países repartidos por los cinco continentes.
- En el sector del calzado, empresas como Camper y Pikolinos ocupan puestos de liderazgo.



- En el sector de las Escuelas de negocio, IE, IESE y ESADE están entre las escuelas más prestigiosas de Europa y del mundo.
- En el sector financiero, Santander en 2013, era el primer banco español y el decimotercero del mundo por volumen de activos¹⁴.

Cuando una empresa decide elaborar y lanzar un producto elige una estrategia para ello que consiste en una de tres: competir con el precio, competir con la diferenciación de producto o elegir un segmento reducido y hacer una estrategia enfocada a este (especialización). *¿Qué pasa cuando se trata de empresas multinacionales? ¿Seguimos teniendo la libertad de elección entre las diferentes estrategias mencionadas? ¿Afectaría nuestra elección a la imagen del país de procedencia?*

Dada la relación bidireccional, de la que habíamos hablado, existente entre las empresas multinacionales y la imagen país, las estrategias se reducen a dos, diferenciación o especialización, se queda fuera la estrategia de precio ya que ello implica competir con una calidad de producto/servicio más reducida. Los países líderes mundiales en los rankings, como Country Brand Index, tienden a competir con unos productos y servicios altamente diferenciados, crean marca (*brand*) porque son conscientes de los beneficios que supone ser preferido por el consumidor y el impacto económico que significa.

España es uno de los países que compite en el escenario internacional con productos diferenciados, como se había citado antes con las empresas líderes en los diferentes sectores.

La estrategia perfecta para crear imagen país sería la especialización y diferenciación, que supone poder competir con unos productos que no son posibles

¹⁴ Largest 100 banks in the world

de fabricar por muchos países y que dada la ventaja comparativa de estos países pueden suponer beneficios económicos elevados. Alemania y Japón son claros ejemplos de esta última estrategia, ya que ambos países son intensivos en capital con una larga trayectoria en el sector industrial y de alta tecnología, considerables inversiones en I+D+I y una mano de obra altamente cualificada. Esta ventaja competitiva de su tejido empresarial se supo proyectar como imagen de país, ya que ambas cosas no son siempre lo mismo.

Algunos académicos como Chisik (2003) y Häubl distinguen entre la reputación del país de origen y la reputación de las empresas del país de origen. “El prestigio de un país puede ser determinante para la especialización de las empresas” (Chisik 2003). “La reputación de la industria del país es el grado de asociación que realizan los consumidores entre la industria de un país y sus capacidades tecnológicas, calidad y mano de obra especializada y motivada”. Esta última asociación por parte de los consumidores entre la industria de un país y sus capacidades tecnológicas es lo que explica Anholt y Hildreth en su obra *Brand America, the Mother of All Brands*¹⁵. En esta obra se analiza el hecho de que a principios de los años noventa los consumidores americanos prefirieron el coche Toyota Corolla japonés al coche Geo Prizma americano, a pesar de ser producidos en la misma fábrica y con calidades prácticamente iguales con una diferencia de precio considerable. Los consumidores americanos entendieron que los coches japoneses aportaban mayor valor tecnológico que los americanos, además del efecto Halo que habíamos explicado anteriormente.

Esta estrategia por parte de estos dos países es la que se sigue utilizando hasta el día de hoy dados los resultados de la misma. Está claro que se trata de países donde la reputación país y la reputación de las empresas del país se retroalimentan muy positivamente. Es lo que llama Anholt (2003) “Círculo Virtuoso” en el que indica que las empresas de un país promueven a su país de origen y viceversa. En el caso alemán vemos como en el Mundial de Brasil 2014 se le denominaba a la selección alemana como la «maquinaria alemana», como símbolo de precisión y perfección. Es un país que puede ser ejemplo para otros países en su proceso de creación y proyección de imagen país.

1.9. ¿Qué sucede cuando los países recurren a la estrategia de precios?

A corto plazo los resultados económicos para las empresas pueden ser muy buenos, para el país también ya que esto supone más personas empleadas y más dinero para las arcas públicas y en definitiva crecimiento económico. A medio y largo plazo y desde el punto de vista de la imagen país, esta estrategia deteriora la reputación del país y la de su tejido empresarial.

¹⁵ En la obra se ofrece diferente perspectiva de como América cambió el mundo, el libro explica las formas en las cuales América se convirtió en la marca global mejor posicionada gracias a tres elementos: La industria del entretenimiento, La banca y la tecnología de la información.

Los consumidores tienden a olvidar el bajo precio una vez es adquirido un producto y fijarse más en su calidad. Es el caso claro de China, donde los productos chinos son los más comercializados a nivel mundial, una estrategia de precios bajos ya que es un país intensivo en mano de obra. Es una de las razones por las cuales vimos anteriormente como China es -7.3, que es un gran negativo efecto Halo. Incluso las empresas extranjeras que quieren invertir en China y forman alianzas con empresas nacionales suelen guardarse la parte tecnológica y el saber hacer, convirtiéndose en socios tecnológicos con baja participación a nivel de acciones dentro de la empresa pero con un control decisivo en la misma. Algo parecido ocurre con los productos chinos en los países menos desarrollados, en los cuales los controles de calidad de los productos importados es mínimo. En la mentalidad del consumidor existe una asociación directa entre producto chino y mala calidad, esta percepción negativa dificulta el acceso a los mercados de los países menos desarrollados a los productos que son intensivos en capital que tanta inversión le está costando a China para cambiar la típica imagen de un país que se basa en copiar y en unos costes de producción muy baratos, ya que siempre se va a partir de una percepción negativa respecto a estos productos por la reputación ya existente del país y de su tejido empresarial.

Cambiar una imagen ya establecida supone mucho más esfuerzo e inversión que hacerlo de nuevo, razón por la cual empezamos este párrafo diciendo que seguir una estrategia de precios en los mercados internacionales supone serio peligro para la imagen del país de procedencia.

Otra de las formas de promocionar los productos en los mercados globales es anclarlos al territorio, como es el caso de las denominaciones de origen: Pepe Jeans London, Custo Barcelona, vino de Rioja y el jamón de Jabugo entre otros. Anholt habla de la necesidad de aprovechar la ventaja proveniente del lugar de origen, tanto si es país o simplemente un lugar de procedencia dentro de un país.

1.10. El porqué de la Diplomacia comercial

Se pregunta Andrew Rose¹⁶ sobre el papel que desempeña el servicio de exteriores en los tiempos que corren y la posible justificación de los ingentes presupuestos dedicados a las misiones y embajadas en el extranjero. Antes de la era de la información, las embajadas se dedicaban entre otras cosas a recolectar información sobre el país donde están instaladas, los jefes de misiones tomaban más decisiones al no poder esperar la respuesta desde el país de origen. En cambio, hoy la información es mucho más accesible, instantánea y fácil de conseguir en comparación con aquellos tiempos. Por esta razón, el autor ve la transformación de las embajadas en oficinas comerciales como una justificación de los puestos de la embajada y el coste que ello supone. Parece que hoy día se mide la efectividad de una embajada por el volumen comercial que se registra entre el país al que

¹⁶ Andrew Rose, *The foreign service and the foreign trade: Embassies as export promotion*

pertenece y el país donde está instalada. Es cada vez más económico y comercial el carácter que va teniendo una embajada en el extranjero. Algunos países van más allá en su esfuerzo por sacarle mayor provecho a las embajadas, como el caso de los Estados Unidos, que piensa convertir las embajadas en visitables dentro de su política de diplomacia pública.

En mi opinión, las labores que lleva a cabo una misión diplomática de recolectar información (inteligencia), dar ayuda y soporte a sus nacionales, establecer y mantener relaciones políticas y diplomáticas y la representación del Estado siguen siendo la esencia de una misión en el extranjero. No obstante, cada vez se observa más interés por asuntos económicos y comerciales en las agendas de las misiones diplomáticas.

Está claro que hoy en día las naciones que mejores puestos ocupan a nivel de comercio internacional son las que mejores redes de oficinas comerciales efectivas disponen. Por ejemplo, el Reino Unido es uno de los países que cuenta con una red de oficinas comerciales muy amplia y compleja. Gracias a la labor del British Foreign & Commonwealth Office¹⁷, que consiste en promocionar y facilitar el comercio, el Reino Unido ocupa el quinto puesto a nivel mundial en comercio exterior.

1.11. Los campos de actuación de la Diplomacia Comercial

- La inteligencia

Es una de las primeras tareas de la diplomacia comercial, debido a que la obtención y el manejo de la información del país donde está instalada, su marco jurídico, su economía y su estabilidad política es vital. Algunos investigadores apuntan a que son necesarios 18 meses para que un diplomático comercial pueda manejar y entender la información relativa a los campos mencionados para poder dar un diagnóstico acertado.

- Relaciones públicas y *networking*.

La información necesaria para poder llegar a conclusiones e informes fiables y actualizados requiere de información confidencial de primera mano no disponible para el público. Esas informaciones son conseguidas gracias a relaciones privilegiadas con empresarios de primera línea, políticos y fuentes de prensa cercanas al poder. En definitiva, poder adivinar las tendencias futuras en las diferentes materias.

- Marketing y comunicación

¹⁷ El Foreign and Commonwealth Office, más conocido como el Foreign Office, es el ministerio del Gobierno británico que se ocupa de las relaciones exteriores, de la Unión Europea y de las relaciones con los países miembros de la Mancomunidad de Naciones. Está dirigido por el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, más conocido como Foreign Secretary), actualmente William Hague.

Según Oliver Naray¹⁸ la principal labor de la Diplomacia comercial es el marketing. Al tener acceso a las informaciones que mencionamos en los puntos anteriores, la DC transmite a la institución encargada de la imagen-país en el país de origen para que ésta pueda diseñar mensajes personalizados que puedan calar y tener mayor efectividad en el país donde se está llevando a cabo la DC. El diseño del mensaje está directamente relacionado con su impacto y éxito. Se dice que en la era de la información triunfará el que mejor mensaje tenga, y esa es una de las tareas de la DC.

- La involucración en las campañas de imagen-país.
- Estudios de mercado.

Cuando las empresas nacionales recurren al servicio de la DC no están buscando información, sino respuestas. Las multinacionales suelen gozar de informaciones privilegiadas y existen empresas de inteligencia económica privadas y paneles de información que venden informes de cientos de páginas. Las empresas buscan la personalización, buscan saber si su producto tiene posibilidades en determinado mercado. La DC proporciona cierta garantía al ser un servicio público que busca, mediante la ayuda a las empresas privadas en el exterior, mejorar la economía nacional, crear empleo y bienestar.

- Identificar las oportunidades de negocio y comercio.
- Servicio de asesoramiento personalizado y especializado en alguna parte del proceso de penetración en el mercado donde opera la DC.
- Proporcionar ayuda y soporte institucional a las empresas nacionales en el país en cuestión.
- Buscar socios locales, sobre todo en los países donde la entrada sin estos es prácticamente imposible dada la fragilidad institucional del país y la transparencia, fiabilidad y garantías de su sistema jurídico—administrativo.
- Mediación y resolución de disputas.

Son muy frecuentes los conflictos que surgen para una empresa instalada en un mercado exterior. Dichos conflictos pueden ser relacionados con administraciones públicas, socios locales, proveedores o clientes. El papel de la DC puede resultar de suma importancia en la mediación y resolución de dichos conflictos, ya que dispone de informaciones privilegiadas sobre ambos, conoce la mentalidad de ambos y su forma de trabajar, además de tener cierta influencia y mucho interés en que semejantes conflictos no tengan trascendencias mediáticas por el bien de la imagen del país de origen de la empresa. Es el caso de los conflictos surgidos entre el consorcio de empresas españolas

¹⁸ Michel Kostecki and Oliver Naray, *Commercial diplomacy and international business*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations. Clingendael, 2007

que trabajan en la ampliación del canal de Panamá y las autoridades del canal. La involucración de todas las autoridades políticas y diplomáticas españolas para resolver dichos conflictos fueron inmediatos y cruciales más allá de las ganancias o pérdidas, ya que el nombre y la reputación de un país, que es líder en este sector a nivel internacional, estaba en juego.

- La supervisión de los contratos firmados en el país huésped y sus detalles, para evitar posibles conflictos en el desarrollo de la actividad empresarial.
- Amplios y profundos conocimientos de los sistemas jurídico—administrativos del país donde se opera, además de establecer una red de asesorías jurídicas especializadas en los diferentes asuntos que conciernen a la empresa y su ámbito de maniobrar.
- Negociaciones multilaterales.

En el desempeño de las labores de DC, se llevan a cabo negociaciones de forma continua y al hacerlo se adquieren técnicas, habilidades y experiencias que pueden ser aprovechadas para las negociaciones multilaterales relacionadas con temas de comercio en las diferentes organizaciones internacionales como la OMC junto a las delegaciones permanentes establecidas en dichos organismos internacionales.

- Favorecer a las empresas nacionales.

Una vez establecida una red de contactos a nivel político y empresarial, se tiene que aprovechar para que las legislaciones y normas favorezcan, o al menos no perjudiquen, a las empresas nacionales instaladas en dicho país. En este punto vemos como la labor político-diplomática y su colaboración con las oficinas comerciales y el consejero comercial es vital. Son frecuentes los acuerdos entre dos Estados de colaboración en los que cada uno proporciona diferente servicio al otro Estado. En ocasiones, la colaboración a nivel de seguridad conlleva la adjudicación de contratos. El voto en algún organismo internacional, la información, el tránsito y la cooperación al desarrollo son frecuentemente intercambiados por normas que favorezcan las exportaciones, adjudicaciones y el establecimiento de las empresas.

- La participación en ferias y exposiciones.
- La organización de seminarios y conferencias de forma regular en centros culturales, universidades y escuelas de negocios para promocionar el país, su imagen, cultura y economía.
- La promoción turística y otros servicios como la educación.
- La atracción de inversión extranjera directa (IED).

Cuando se le pidió a un veterano diplomático comercial (que en España se corresponde con los miembros del cuerpo superior de técnicos Comerciales y Economistas del Estado) de Nueva Zelanda que describiese su profesión, éste dijo: “me encargo de gestionar la relación entre vendedor y comprador”.

“Las empresas multinacionales deben superar de algún modo la desventaja del extranjero” (Hymer 1960). La DC no solo se tiene que encargar de que las empresas de su país superen la desventaja de ser extranjeras, sino de que mediante las técnicas y medidas anteriormente analizadas tienen que conseguir que éstas tengan ventajas respecto a las demás empresas que operan en el mismo mercado.

Según Vicente J. Montes Gan¹⁹, las agencias públicas de internacionalización y las redes de exteriores especializadas constituyen los pilares de la DC.

La innovación comercial y de marketing a nivel de marca-país es una labor clave de la DC. Sin la capacidad, el conocimiento y las técnicas de proyectar, transmitir y llegar a nuestro cliente, que puede ser un sistema político, cultura o población, de nada sirve disponer de marcas competitivas, país atractivo para el negocio y de un sistema jurídico que favorece la inversión extranjera.

1.12. Diplomacia comercial, ¿pública o privada?

Es largo el debate sobre el carácter que deben tener los miembros de la DC. Existen tres tipos: diplomáticos con una formación general que se dedican a temas económicos y de comercio, diplomáticos con una formación específica en temas de economía y comercio y finalmente personal contratado de forma local en el país donde se desarrollan las labores de DC.

Los diplomáticos generales cuentan con unos conocimientos amplios en campos como el Derecho internacional, la política y las organizaciones internacionales y suelen rotar entre diferentes países, algo que les proporciona una visión global y experiencia que les permite manejar situaciones difíciles. Cuando éstos se dedican a temas de comercio cuentan con las ventajas mencionadas anteriormente, pero también con un hándicap: la formación, ya que la economía y el comercio son ciencias amplias que requieren una formación específica.

Los diplomáticos comerciales que en España se corresponden con los miembros del cuerpo superior de técnicos Comerciales y Economistas del Estado son funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda²⁰ que trabajan en las oficinas comerciales encabezados por el consejero comercial. Éstos tienen que aprobar una oposición pública del Ministerio de Economía y no del Ministerio de Asuntos Exteriores, como es el caso de los diplomáticos generales. Cuentan con una formación específica que les ayuda a desarrollar su trabajo en temas de comercio exterior y el resultado de éstos suele ser más comprobado.

El tercer tipo son los contratados locales en el país donde se desarrolla la DC. Son personas contratadas con una formación económica, pero poseen unos

¹⁹ Técnico comercial y economista del Estado. Ministerio de hacienda y administraciones publicas.

²⁰ Los Técnicos Comerciales y Economistas del Estado (TCEE) constituyen el cuerpo de la Administración General del Estado especializado en la elaboración y ejecución de las políticas económica y comercial del Gobierno.

conocimientos amplios del mercado donde se opera y de su sistema jurídico-administrativo. Su labor suele ser determinante en el éxito de las labores de la DC.

En los países que cuentan con una DC eficaz suelen combinar su servicio e incluir los tres tipos en su oficina comercial. Son necesarias personas que dominan las técnicas de diplomacia, ya que al ser representantes del Estado pueden abrir puertas que otros no pueden, su red de contactos suele ser más exquisita y al tener una inmunidad diplomática pueden arriesgar un poco más en su búsqueda de información y contactos. Contar con diplomáticos comerciales hace la relación con las empresas nacionales más sencilla al conocer su forma de trabajar, dominar las normas nacionales y estar al día con las últimas políticas económicas y reformas legislativas. Por último, pueden también apoyarse en personal contratado, que puede suponer ayuda puntual o permanente dependiendo del volumen de intercambio que hay entre los dos países.

1.13. ¿Diplomacia comercial gratuita o de pago?

Durante el presente estudio se ha mencionado el hecho de que países como Finlandia cobra sus servicios de DC, no obstante la mayoría de los países no lo cobra por el momento.

Argumentos a favor de una DC gratuita:

- 1) Se trata de un servicio público financiado por los presupuestos generales del Estado, realizado, en su mayor parte, por funcionarios del Servicio de Exteriores pertenecientes al Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Economía y Competitividad.
- 2) El cobro de la diplomacia comercial abre la puerta a posibles casos de corrupción.
- 3) Cobrar estos servicios puede causar un cambio en la mentalidad del diplomático comercial y convertirle en buscador de beneficio, únicamente, económico en lugar de pensar en que es un servicio para el Estado que busca crear bienestar en el país de origen más allá de las ganancias puramente económicas por parte de las empresas.
- 4) Al cobrar los servicios de la DC, se fija un precio a un servicio público que lo convierte en producto y le resta el valor que tiene.

Argumentos a favor de cobrar los servicios de DC:

- 1) Se considera una medida de selección, para que las empresas que solicitan la prestación de un servicio de carácter público tengan las capacidades y formación suficientes para poder sacarle el máximo provecho posible al servicio prestado por parte de los diplomáticos comerciales y las oficinas comerciales. En algunas ocasiones las preguntas que realizaban algunas empresas eran poco concretas y lo que pedían otras era poco coherente.

2) Evitar que salgan al exterior las empresas poco serias, que lo consideran una aventura y que después puedan afectar negativamente la imagen del sector empresarial de dicho país dificultando la salida posterior de otras empresas.

3) Al cobrar dichos servicios, se podrá contar con mayores presupuestos para la DC y ello puede contribuir a la ampliación de la red de oficinas comerciales si éstas consiguen amortizar sus gastos y en definitiva mayores beneficios y mayor crecimiento para el país. Andrew Rose señala que la apertura de una nueva oficina comercial en un país hace aumentar las exportaciones entre un 6 y un 18 por ciento con éste.

4) Convierte a las empresas en más exigentes con el servicio de DC al tratarse de un servicio pagado y esto hará que este servicio se desarrolle de forma eficaz y eficiente.

5) Las propias empresas tratarán la información proporcionada por el servicio de DC con mayor interés, ya que supone un gasto que la empresa tiene que justificar.

6) Puede resultar discriminatorio, ya que favorece a las empresas de mayor volumen económico y les brinda mayores posibilidades a la hora de competir frente a las que manejan menos excedentes económicos, a pesar de que en algunos casos pueden ser éstas más competitivas y mejores embajadoras del tejido empresarial del país de origen.

Se ha intentado introducir nuevos términos como la diplomacia de negocios, la corporativa o la diplomacia económica para poder asignar un término a cada campo, pero haciendo un barrido por los principales autores que han tratado el tema a fondo vemos como el término diplomacia comercial es tan amplio que está siendo utilizado para referirse no solo a temas de comercio y exportaciones sino a inversiones extranjeras, turismo e incluso propiedad intelectual. Donde sí se debe de hacer una distinción es con la diplomacia corporativa que a continuación se explican las labores de ésta.

1.14. Diplomacia Corporativa

Es a menudo confundido el término de diplomacia comercial con el de diplomacia corporativa. La diplomacia corporativa es el conjunto de actividades que buscan forjar un ambiente favorable para que las empresas puedan alcanzar sus objetivos en un mercado de otro Estado.

Saner habla de actividades como ejercer cierta influencia en otras economías y sobre los actores sociales para crear oportunidades de negocio, también cita la colaboración con las autoridades públicas y legislativas que afectan al comercio y la inversión extranjera. Saner resalta el papel de la diplomacia corporativa para evitar posibles conflictos que puedan surgir en cualquiera de las diferentes etapas de todo el proceso de establecimiento de una empresa en

el país en cuestión. Existen dos palabras claves para la diplomacia corporativa: relaciones públicas y negociación.

Las relaciones públicas son importantes para poder establecer una red de contactos o *networking* con los diferentes actores, ya que sin esta red no será posible llegar a las personas influyentes en los procesos objeto de nuestro estudio. Una de las diferencias principales entre la diplomacia comercial y la corporativa es que esta última toca las relaciones entre empresas más allá de lo público, buscando alianzas entre empresas y posibles colaboraciones en proyectos concretos. Dichas alianzas y colaboraciones pueden ser defensivas u ofensivas.

Otra de las diferencias principales con la diplomacia comercial son las personas encargadas de llevarla a cabo: la mayoría de los autores, como el caso de Saner & Yiu, consideran que la diplomacia comercial debe ser realizada específicamente por personas con status diplomático, en cuanto dichas personas son contratadas o privadas no pertenecientes al cuerpo diplomático se considera diplomacia corporativa o de negocios.

La negociación es la otra palabra clave en el desarrollo de la diplomacia corporativa, dada la importancia que supone el buen manejo de las técnicas de negociación tanto en el proceso de persuasión como cuando surge el conflicto. Una vez establecida nuestra red de contactos se pasa al siguiente paso: convencer a nuestros contactos a que lo que digan, hagan o decidan siempre favorezca a nuestra empresa. Los que establecen las reglas y toman las decisiones (*policy makers*) son nuestro principal objetivo, pero lo son también los líderes de opinión, figuras respetadas socialmente y periodistas de prestigio entre otros.

En definitiva, como apunta Steger (2003) la diplomacia corporativa es un intento de controlar de forma sistemática y profesional todo lo relacionado con el negocio y la empresa para asegurar que todo marcha sin problemas. Es el poder que busca ejercer la empresa tanto en lo político—administrativo como en lo económico—social para obtener ventajas políticas, legislativas y económicas que aseguren el éxito y la aceptación de la misma como una institución más en el mercado del país en cuestión.

1.15. Conclusión

Los mercados globales, a efectos de nuestro estudio, se diferencian y mucho de los mercados nacionales donde el principal objetivo es el beneficio económico. La diplomacia comercial tiene que favorecer a las empresas que compiten en diferenciación de producto y especialización, a las que invierten en investigación y desarrollo, a las responsables socialmente y a las empresas que tienen la capacidad de ejercer como embajadoras de la imagen del país de origen y de su sector empresarial. De hecho, en algunos países, como el caso de Finlandia, los servicios de la DC son de pago, ya que la medida se considera como una forma de selección para las empresas que recurren a las oficinas comerciales en bús-

queda de ayuda y asesoramiento ya que, según funcionarios de estas oficinas, lo que plantean algunas empresas a los encargados de las oficinas comerciales en el exterior es poco concreto o poco real.

Por otro lado, hay que evitar que los costes del servicio supongan limitaciones o barreras para las empresas incipientes que en muchos casos cuentan con las ideas, ganas y la preparación para lanzarse a los mercados internacionales pero que no cuentan con grandes excedentes económicos que les permitan pagar dichas tasas.

Otro de los aspectos que la DC debe contemplar es la correcta combinación entre personal diplomático, técnicos comerciales y contratados locales entendidos tanto en la materia como en la mentalidad del país donde se encuentran ubicados y de su forma de trabajar a nivel privado e institucional con el fin de identificar las oportunidades del mercado, la correcta elaboración de los informes y posterior asesoramiento a las empresas nacionales y la buena ejecución de los proyectos.

La inteligencia económica, el *networking* y las relaciones públicas, las técnicas de negociación, la mediación y resolución de problemas, el marketing e imagen-país, la promoción turística, la atracción de inversiones extranjeras, la defensa de los intereses de las empresas nacionales, el fomento del comercio con el país en cuestión y la facilitación de la entrada a los productos nacionales en el país donde se lleva a cabo la DC son los principales objetivos de una estrategia correcta de diplomacia comercial.

CAPÍTULO 2:

LA DIPLOMACIA COMERCIAL ESPAÑOLA

España es uno de los países donde la crisis financiera y económica posterior ha dejado serias consecuencias tanto en el crecimiento económico como en el empleo, las cifras que se llegaron a registrar fueron las peores en décadas. El drama del desempleo sigue siendo la asignatura pendiente de las autoridades políticas y económicas del país. Es un problema tanto para la población, las arcas públicas y el sistema de seguridad social como para la imagen exterior del país y de su economía.

Las principales estrategias elegidas tanto por el gobierno español como por los principales economistas se basan en tres medidas de actuación:

En primer lugar, la atracción de inversión extranjera directa al país a través de diferentes leyes y reformas que favorecían dicha IED, la ley 14/2013²¹ fue la más destacada en este sentido. Se aprobaron diversas medidas para fomentar una estrategia española de internacionalización y apoyo financiero para las empresas que quieran internacionalizarse. También se facilita la concesión de visados y autorizaciones de residencia al objeto de atraer inversión y talento a España. Se agiliza la concesión de permisos de residencia y visados por razones de interés económico a las personas que realicen inversiones en proyectos empresariales de interés general o respecto de una actividad de carácter innovador y también de los permisos para profesionales cualificados.

La segunda estrategia fue la aprobación de la reforma laboral del año 2012²² que buscaba lanzar al exterior la imagen de un país competitivo, abaratando el despido, dando más poder al empresario y creando un clima de negocio beneficioso para atraer a los empresarios e inversiones extranjeras. De hecho, cuando Bill Gates invirtió 113,5 millones en FCC en octubre de 2013 se le dio mucho

²¹ BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Núm. 233 Sábado 28 de septiembre de 2013 Sec. I. Pág. 78787

²² BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Núm. 36 Sábado 11 de febrero de 2012 Sec. I. Pág. 12483

eco en los medios de comunicación como primeros frutos de dichas reformas y se esperaba que con ello se generase un efecto arrastre.

La tercera estrategia fue el apoyo a la internacionalización de las empresas españolas y con ello abrirles camino en los mercados internacionales para que puedan competir con las empresas de otros países en la consecución de proyectos de gran envergadura. Son múltiples los apoyos por parte del Estado español a sus empresas, tanto para salir a los mercados internacionales como para operar dentro de estos. El Instituto de Comercio Exterior ICEX es la institución que más apoyo presta a las empresas españolas en el extranjero. Tiene una estructura muy compleja que se encarga de distintos asuntos de interés para las empresas españolas en el extranjero.

2.1. EI ICEX

La misión del ICEX se basa en impulsar y facilitar de forma eficiente la proyección internacional de las empresas españolas, como vía para contribuir a su competitividad, así como potenciar la atracción de inversiones extranjeras a España.

El ICEX cuenta con:

- Equipo humano altamente cualificado: Cuenta con más de 600 profesionales especializados en todo el mundo.
- 31 Direcciones Territoriales y Provinciales de Comercio en España.
- Red exterior: 98 Oficinas Económicas y Comerciales en todo el mundo, la mayor red en el exterior.
- Exportación: Más de 1.200 actividades de promoción anuales (con la participación de más de 6.000 empresas), servicios personalizados a empresas (más de 4.700 servicios al año), asesoramiento individualizado (casi 90.000 consultas resueltas cada año) y más de 90 planes de internacionalización al año.
- Cooperación: Cooperación con cámaras de comercio, organismos autonómicos y organizaciones empresariales, para unir sinergias y potenciar la capacidad de internacionalización.

Cifras a resaltar del año 2012:

- 362 acciones en ferias, en más de 44 países y con más de 6.300 participaciones empresariales.
- 367 misiones comerciales, directas, estudio e inversas, con 2.000 participaciones empresariales.
- 151 acciones de promoción y jornadas técnicas.
- 2 Jornadas de Partenariado Multilateral, con fuerte apoyo institucional.

- 368 empresas participantes en el nuevo programa ICEX Next y 8.000 pertenecientes al Club PIPE.
- 6 Encuentros Empresariales y Foros de Inversión, con fuerte apoyo institucional.
- 4.769 servicios personalizados proporcionados.
- 420 beneficiarios del Programa de Becas de ICEX
- 209 actividades de formación, con 6.000 participaciones empresariales
- 89.000 consultas atendidas a través del servicio de información CAUCE
- 648.000 visitas mensuales al sistema de portales ICEX
- 61.330 usuarios empresa suscritas a los servicios de **www.icex.es**
- 28.100 usuarios empresas registradas en Aula Virtual
- 22.300 empresa inscritas en “Pasaporte al Exterior”

Servicios del ICEX: El ICEX ofrece soluciones para todo tipo de empresas para dar los primeros pasos, para consolidar las exportaciones, para implantarse o invertir en el exterior y para la atracción de inversiones a España. También ofrece servicios de información, asesoramiento y formación.

Iniciación en las exportaciones: ICEX Next²³ ayuda a las empresas a diseñar una estrategia acertada. Profesionales especializados asesoran en la puesta en marcha de la estrategia de internacionalización y consolidación en el exterior. ICEX cofinancia el 50% de los gastos, hasta un máximo de 12.700 €.

Asimismo, para la iniciación de las exportaciones, el ICEX dispone de las siguientes herramientas online:

- Pasaporte al Exterior: Análisis del potencial exportador, claves de la operativa comercial e información sobre apoyos.²⁴
- Ayuda en los trámites²⁵: Herramienta online de ayuda con documentos comerciales, trámites aduaneros y certificados.

Exportación: Si una empresa ya exporta y quiere consolidar sus ventas, el ICEX actúa de socio colaborador y la ayuda a abrir nuevos mercados mediante los siguientes métodos:

- Promoción de empresas²⁶: Las apoya en sus acciones de promoción en mercados exteriores mediante la participación en ferias internacionales, misiones comerciales y de estudio, traer compradores y prescriptores de opinión para que conozcan sus productos, jornadas técnicas y comerciales

²³ www.icex.es/icexnext

²⁴ www.icex.es/pasaportealeterior

²⁵ www.icex.es/tramites

²⁶ www.icex.es/actividades

y campañas de promoción, relaciones públicas y material promocional.

- Participación de las empresas en licitaciones internacionales²⁷: Fomenta la participación de empresas españolas en licitaciones de organismos multilaterales y agencias. El ICEX les proporciona información y asesoramiento, apoyo en la búsqueda de socios y expertos locales, ayuda en la preparación de las ofertas y facilita misiones y encuentros con instituciones.
- ICEX Gran Distribución: Contacta con grandes cadenas de distribución en Europa y en EEUU para que incluyan entre sus proveedores a empresas españolas, y gestiona el contacto comercial.
- ICEX Integra: Identifica empresas españolas potenciales proveedoras de productos y servicios para otras firmas españolas adjudicatarias de grandes proyectos internacionales.

Implantación de empresas en el exterior: Si una empresa busca instalarse en el exterior, el ICEX promueve y fomenta la puesta en marcha de su proyecto, mediante:

- Selección de potenciales socios²⁸: Organiza Foros de Inversión y Cooperación Empresarial, y Encuentros Empresariales para facilitar la identificación de oportunidades de inversión y cooperación, concertar entrevistas con potenciales socios y dar apoyo institucional al más alto nivel.
- Ayuda a instalarse a las empresas que precisan de infraestructura temporal en el país de destino²⁹: Dispone de centros de Negocio situados en la red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior, ofrece el alquiler de despachos y salas de reuniones, proporciona asesoramiento individualizado y apoyo administrativo y logístico.
- Para la implantación de empresas tecnológicas en EEUU, ofrece los servicios del SpainTech Center³⁰

Atracción de inversiones extranjeras³¹: ¿Cómo atraer inversión extranjera y buscar financiación para proyectos en España? A través de *Invest in Spain* se facilita la captación de inversiones exteriores y se ofrece asesoramiento, mediante la promoción de un clima de inversiones adecuado y la transmisión de una imagen de España asociada a un país competitivo, con recursos humanos y tecnológicos capacitados.

El ICEX proporciona servicios de atracción de inversiones y financiación, mediante:

- La identificación de inversores extranjeros y potenciales socios en España

²⁷ www.icex.es/licitaciones

²⁸ www.icex.es/actividades

²⁹ www.icex.es/suoficinaenelexterior

³⁰ www.spaintechcenter.com

³¹ www.investinspain.org

- La organización y coordinación de visitas y misiones inversas
- El apoyo en la búsqueda de financiación para inversiones conjuntas
- La elaboración de estudios de opinión y análisis del clima de negocios.
- El buscador de ayudas e incentivos regionales y sectoriales.
- Y la creación de una red de inversores.

2.2. Servicios integrales del ICEX

Para todas las fases del proceso de internacionalización, el ICEX proporciona servicios integrales de información, asesoramiento y formación.

a) Información:

Para completar información sobre mercados exteriores el ICEX dispone de las siguientes páginas web:

- **www.icex.es**: es el portal en castellano dedicado a la internacionalización más consultado en Internet.
- **www.oficinascomerciales.es**: con información especializada de los más de 150 mercados de la red de Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior.
- **www.emarketservices.es**: facilita la utilización de los mercados electrónicos.
- **www.comercio.es**: con otros servicios de la Secretaría de Estado de Comercio
- Portales que acercan la oferta española a la empresa extranjera, tales como:

www.spainbusiness.com,

www.winesfromspain.com

www.foodsfromspain.com

www.interiorsfromspain.com,

www.fashionfromspain.com,

www.spaintechnology.com

ICEX EN CIFRAS 2013



ICEX es una de las principales editoriales españolas especializada en comercio internacional: dispone de manuales, guías de negocios, fichas de países, publicaciones y contenidos multimedia. Cabe resaltar la revista online “El Exportador”³² y el Canal ICEX TV³³, la única televisión en Internet especializada en internacionalización.

También dispone de un Servicio de Oportunidades de Negocio, que proporciona información actualizada sobre demandas de productos y servicios españoles, y opciones de inversión en el extranjero³⁴.

b) Asesoramiento:

- Mediante el Centro de Asesoramiento Unificado en Comercio Exterior (CAUCE), su equipo de especialistas facilita a las empresas la información y el asesoramiento que necesiten en todo el proceso de internacionalización, sea cual sea su experiencia en el exterior. Ofrecen respuesta en un máximo de 24h y se encargan de la gestión de trámites, mercados exteriores, contratación internacional, fiscalidad, programas de apoyo y financiación³⁵.
- Servicios personalizados³⁶: ICEX proporciona asesoramiento y apoyo a medida, bajo tarifa, a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales. Ofrecen información personalizada de mercados exteriores, agendas de reuniones de negocio, identificación de socios comerciales, apoyo logístico, misiones inversas y control de calidad garantizado.

³² www.el-exportador.es

³³ www.icex.tv

³⁴ www.icex.es/oportunidades

³⁵ informacion@icex.es

³⁶ www.icex.es/serviciospersonalizados.

- Asesoramiento sobre inversiones³⁷: Para optimizar su inversión en el exterior, ofrece asesoramiento sobre inversiones en el exterior, diagnóstico de estudio y factibilidad a medida (bajo tarifa) y orientación sobre financiación para la implantación en el exterior. Asimismo, ICEX dirigirá a las empresas hacia fuentes públicas y privadas que cuenten con fondos para financiar el proyecto, como el programa Pyme-Invierte.

c) Formación:

ICEX proporciona formación en internacionalización, ya que considera que el capital humano es un elemento clave en el proceso de internacionalización. Dispone de servicios de e-learning a través de Aula Virtual³⁸, seminarios y jornadas presenciales en toda España³⁹ y de becas de internacionalización para titulados superiores⁴⁰.

2.3. Plan de apoyo en los mercados multilaterales 2014. Departamento de financiación multilateral del ICEX:

El Departamento de financiación multilateral tiene esta misión: Aumentar la participación de las empresas españolas en las licitaciones generadas por las Instituciones Multilaterales de Desarrollo y, en su caso, por determinadas Agencias y Fondos que actúan de manera desligada.

Además del Departamento de Financiación Multilateral de los Servicios Centrales de Madrid, el ICEX cuenta con otros tres departamentos, denominados ANTENAS, integrados en las Oficinas Económica y Comercial de España ubicadas en las ciudades donde las principales Instituciones Financieras multilaterales tienen su sede:

- *Antena Bruselas* para la Ayuda Externa de la Unión Europea en terceros países.
- *Antena Manila* para los programas del Banco Asiático de Desarrollo.
- *Antena Washington* para los programas del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial

³⁷ www.icex.es/asesoramientoinversiones, www.icex.es/pymeinvierte

³⁸ www.icex.es/aulavirtual

³⁹ www.icex.es/actividades

⁴⁰ www.icex.es/becas, fueron concedidas 230 becarios formándose en Oficinas Comerciales en 2012

ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE FINANCIACION MULTILATERAL



2.4 Marco de actuación del departamento de financiación multilateral

Este es el marco de actuación o las 4 actividades del departamento de financiación multilateral:

1. Información:

1a) *Fuentes de información:* En el apartado de Financiación Multilateral de la WEB del ICEX, las empresas pueden encontrar análisis, estudios, planes de acción, documentación relevante y estrategias de las instituciones multilaterales. También dispone de un sistema de difusión de Oportunidades de Negocio (OpNeg).

1b) Actividades de carácter informativo que realiza:

- ADB Business Opportunities Fair-ADB Headquaters
- Seminario previo al Partenariado en Mongolia, Uzbekistán y Etiopía
- Jornadas informativas con otros organismos e instituciones (CCAA, CCM, Colegio de Ingenieros etc.)

2. *Formación:* Compuesta por cursos, seminarios y jornadas de formación, pudiendo ser de nivel básico o de nivel avanzado.

2a) *Nivel básico:* Pretende conseguir el conocimiento elemental de las instituciones, sus programas y proyectos, así como los correspondientes procedimientos de licitación.

- Seminario “Proyectos multilaterales-Licitando con éxito”
- Seminario sobre oportunidades de negocio con NN.UU.
- Seminario sobre oportunidades de inversión en Marruecos con el BERD
- Jornadas de formación y aproximación a organismos multilaterales de DFM en Washington.
- Jornadas sobre el sector privado de las instituciones financieras multilaterales: IFC-BM, BID, BDALCAF, BERD, BASD.
- Semana de Formación Multilateral
- Curso online de Introducción a los Mercados e Instituciones (se han realizado 7 ediciones)

2b) *Nivel avanzado:* Busca la profundización en las mejores prácticas ganadoras de licitaciones, con la colaboración de expertos específicos.

- Jornadas sobre la actualización del UNGM de NN.UU. y Global Compact
- European Procurement Forum (EuPF) de NN.UU.
- Semana de Formación Multilateral

- 2 Seminarios Sectoriales de la UE
- Jornada sobre UNOPS con Tecniberia
- MBA Internacional y Gestión de Proyectos Multilaterales
- Curso online avanzado de Introducción a los Mercados e Instituciones

3. *Promoción:* Misiones Comerciales a Instituciones y Países

3a) *Misiones directas:*

- Semana del transporte en DFM ICEX Washintong: Seguridad Vial y “Transforming Transportation”
- Jornadas Programa ICEX NN.UU. en Nueva York
- Misión de Prospección Myanmar
- Jornadas Multilaterales de Turismo
- Misión Comercial al BASD con CCM
- Misión directa Kenia: Energía y agua
- Misión Conjunta Multilaterales a Ghana y Senegal (PSLO España, EE.UU. y Canadá)

3b) *Misiones Inversas:*

- Misión inversa Viceministro de transporte de Kazajstán
- Visita del Comisario de la Expo de Astaná, Kazajstán
- Misión de seguimiento “Smart Cities” en Latinoamérica
- Misión Inversa a Kenia: Energía y agua
- Encuentro de Compradores de NN.UU.

3c) *Partenariados Multilaterales:* Los Partenariados son jornadas organizadas en países prioritarios para España con el objetivo de fomentar la presencia de las empresas españolas en esos mercados mediante su participación en proyectos financiados por instituciones multilaterales en los sectores convocados.

Para ello se organizan una serie de seminarios especializados con presencia de las principales instituciones de financiación multilateral y administraciones del país relevantes a efectos de licitaciones. También se facilitan a las empresas el conocimiento y contacto con empresas locales para identificar oportunidades concretas de cooperación, mediante la elaboración de agendas individuales de entrevistas.

Durante el año 2014 se están realizando actividades de Partenariado Multilateral en países tales como Mongolia, Uzbekistán, Etiopía y Georgia.

4. *Programas Individuales:*

4a) *Participaciones en Licitaciones Internacionales:* Mediante estas líneas de apoyo, se pretende fomentar la participación de empresas españolas en proyectos en el exterior mediante la financiación de parte de los gastos de preparación, presentación y seguimiento de ofertas técnicas en concursos o licitaciones internacionales.

4b) *Servicio de Compra de Pliegos*: Es un sistema ágil y sencillo que facilita a las empresas interesadas los Pliegos de Condiciones para las licitaciones internacionales o los documentos de precalificación de más de 90 países. Sólo se factura el coste de los pliegos y los gastos de envío.

2.5. Instituciones a las que pertenece e instituciones objetivo

1. *Instituciones internacionales de las que España es miembro:*

- Bancos de Desarrollo: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Banco de Desarrollo de América Latina y Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Otras entidades: Agencias de Naciones Unidas, Ayuda Externa de la UE, Fondos temáticos no ligados de otros países en IFIs, OTAN y Fondos Globales con entidad propia (como el Fondo Global contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria)

2. *Entidades y Agencias de las que España no es miembro y cuyas licitaciones son desligadas:*

- Banco de Desarrollo del Caribe
- Banco Islámico de Desarrollo
- Fondo OPEC
- Fondos de Desarrollo de los países del Golfo
- Agencias Bilaterales de Desarrollo, en especial: MilleniumChallenge Corp. (EE.UU.), DFID (Reino Unido), CIDA (Canadá), GTZ (Alemania), Nórdicas...

2.6. Instituciones colaboradoras

Además, se contará con el apoyo y la coordinación de las siguientes instituciones españolas:

- M.º de Economía y Competitividad:
- D. Gral. de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional
- D. Gral. de Comercio e Inversiones: Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior (Ofecomes)
- M.º de Asuntos Exteriores / AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo): Naciones Unidas, Fondos Globales.
- Alianzas con asociaciones sectoriales y empresariales, institutos regionales de promoción exterior y Cámaras de Comercio.

Por último, cabe mencionar el Plan Estratégico 2014-2015 del ICEX, cuyos principales puntos a tratar son:

1. Aumentar y consolidar la base exportadora.
2. Diversificar los mercados de destino.
3. Incrementar el valor añadido de las exportaciones.
4. Impulsar la capacitación del capital humano.
5. Posicionar España como plataforma de negocios e inversiones internacionales.

2.7. Turespaña

Cuando hablamos de organismos dedicados a la creación y proyección de una imagen de España en el mundo citamos también Turespaña, que es el organismo nacional de Turismo responsable del marketing de España en el mundo y de crear valor para su sector turístico, impulsando la sostenibilidad económica, social y medio ambiental de los destinos nacionales. Su misión es constituir la vanguardia de la estrategia del turismo Español, coordinando y liderando a los actores públicos y privados. Marca turística España, marketing y conocimiento son los tres pilares sobre los que Turespaña basa su estrategia y actuación, todo ello fundamentado en la colaboración público-privada.

Turespaña cuenta con una red de 33 Consejerías de Turismo en el exterior que actúan tanto como células de conocimiento y marketing como de plataformas de negocio para el sector. Su papel en el exterior es esencial para la ejecución de la estrategia de la promoción turística internacional. El Plan Nacional e Integral de Turismo aprobado en Consejo de Ministros es la hoja de ruta de la Administración Turística del Estado Español para crear las bases de un sector turístico competitivo en el nuevo escenario internacional.

Imagen de Marca: Uno de los objetivos principales de Turespaña y de sus oficinas en el exterior es la promoción de la marca España. La imagen del país como destino turístico varía en función del mercado emisor por lo que se plantean estrategias de marketing diferenciadas por áreas y países. En términos generales, el conocimiento de la marca es elevado salvo en los mercados lejanos como el asiático y el norteamericano en los que se están realizando esfuerzos para mejorar la notoriedad.

En el mercado europeo, el conocimiento de la marca España es muy elevado tanto en intención como en visitas, por lo que los esfuerzos se concentran en acciones de diferenciación que permitan el reposicionamiento de marca.

Finalmente, hay mercados emergentes como Europa del Este en los que la actividad se debe centrar en favorecer el consumo a través de estrategias de comercialización y la eliminación de barreras de entrada.⁴¹

⁴¹ <http://www.tourspain.es/es-es/Paginas/index.aspx>

2.8. Conclusión

Del análisis anterior concluimos que España dispone de una red muy compleja de diferentes administraciones públicas dedicadas al tema objeto de este estudio y que se organiza con el objetivo de proporcionar la óptima ayuda a las empresas españolas que buscan internacionalizarse en los diferentes campos como la atracción de IED, al turismo y así la propia imagen del país. Esta importante labor no deja de dar frutos desde su puesta en marcha y muy especialmente en esa época de crisis que se vive en España desde el año 2008.

Si bien verdad con tanta infraestructura desplegada debería conseguirse mejores resultados y esto nos lleva a reflexionar sobre la cuestionada productividad y eficiencia de la Administración pública española. Personalmente creo que un mejor funcionamiento de ésta en este campo sería de una gran ayuda para salir de la situación actual.

Para hablar del papel del ejecutivo español en la adjudicación de contratos internacionales y la mediación en los conflictos que surgen en el desarrollo de los mismos (recuérdese el caso del Canal de Panamá) aquí cabe destacar el papel de Su Majestad el rey Juan Carlos I para proyectar una excelente imagen de España en el exterior por sus relaciones personales, su prestigio en el ámbito internacional, su cercanía y respeto a lo diferente, en definitiva por su bien hacer. Todo esto hace de él un destacado activo para proyectar la imagen de España y la introducción de las empresas españolas en los mercados extranjeros.

Estos logros se ven con más claridad en los países árabes y latinoamericanos, y el mejor ejemplo de ello fue la adjudicación del contrato del tren de alta velocidad de Medina-La Meca en Arabia Saudí en enero del 2012, que fue el concurso más importante ganado por empresas españolas, tanto por su valor nominal (alrededor de 6.500 millones de euros) como por las expectativas que genera para que más compañías españolas logren nuevas adjudicaciones en la región del Golfo Árabe en el futuro. También cabe destacar la gira realizada por Su Majestad por los países del Golfo Árabe en abril de 2014 y los “importantes contratos” logrados por empresas españolas en los sectores de petróleo, gas, electricidad, energías renovables, defensa, construcción e infraestructuras de transporte.

Junto a la representación política, acompañando al rey viajaron una quincena de directivos de empresas que competían en las zonas anteriormente mencionadas por jugosos contratos, como es el caso de las constructoras ACS (Florentino Pérez), Ferrovial (Agustín Manzanos), San José (Jacinto Rey), FCC (Esther Alcocer Koplowitz), OHL, Isolux (Antonio Portela); de compañías de ingeniería como Abengoa (José Terceiro), Ineco (Pablo Vázquez), Sener, Técnicas Reunidas (José Lladó), Tysa (Pablo Bueno Tomás); la tecnológica Indra (Javier Monzón), la petrolera Cepsa (Santiago Bergareche), el operador de retail aeroportuario Aldeasa (Rafael Arias Salgado), la naval Navantia (José Manuel Revuelta), la empresa especializada en instalaciones para el tratamiento del agua Aqualia y

del fabricante de aviones Airbus (Domingo Ureña) y también Alcándara Consultants (J.M. Rodríguez Villa), entre otros⁴².

Esto nos devuelve a la hipótesis planteada al principio de este trabajo sobre el giro que está dando la diplomacia tradicional hacia la diplomacia comercial. Vemos a los empresarios acompañar al jefe del Estado en sus giras con el fin de sacarle el máximo provecho a las relaciones diplomáticas y políticas para los intereses de las empresas nacionales en el exterior y cómo el rey Juan Carlos I es uno de los pioneros en el aprovechamiento de dichas relaciones diplomáticas y personales con fines comerciales y económicos. De lo anterior deducimos que estamos en los comienzos de la era de la diplomacia comercial, en la que las labores de los funcionarios del servicio de exteriores se basarán en buena medida en temas económicos y comerciales.

⁴² http://www.elconfidencial.com/espana/2014-04-14/el-rey-comienza-en-abu-dabi-su-gira-con-los-empresarios-con-las-renovables-de-fondo_116570/

BIBLIOGRAFÍA

- ANHOLT, S. (2005), “*Anholt-GfK Roper Nation Brands Index*”
- ANHOLT, S. (2005), “*Place Branding*”, Henry Stewart Publications.
- ANHOLT, S. (2006) *Competitive identity*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- ANHOLT, S. (2009), *Places*, London, Palgrave Macmillan.
- Instituto Elcano (2010), “Índice Elcano de presencia global”
- KOSTECKI, M. y NARAY, O. (2008), “Commercial diplomacy and international business”, *Discussion Papers in Diplomacy*, n.º 107 (The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’)
- KOTLER, P. y GERTNER, D. (2002), “Country as brand, product, and beyond: a place marketing and brand management perspective”, *Journal of brand management*, n.º 9, pp. 249-261.
- KOTLER, P., HAIDER, D.H., y REIN, I. (1993), *Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states and nations*, New York, The Free Press.
- LEE, D. y HUDSON, D. (2004), “The old and new significance of political economy in diplomacy”, *Review of International Studies*, n.º 1, vol. 30, pp. 343—360; Naray (2008); Potter (2004).
- MERCIER, A. (2007), ‘Commercial diplomacy in advanced industrial states’, *Discussion Papers in Diplomacy*, n.º 108 (The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’).
- NARAY, O. (2008), “*Commercial Diplomacy: A Conceptual Overview*”, paper presented at the 7th World Conference of TPOs, The Hague, The Netherlands
- NARAY, O. (2008); VISSER, R. (2011), “How Commercial Diplomats Work”, *Master Thesis* (Enschede: University of Twente, 2011).
- Reputation Institute (2011), “*RepTrak™ Pulse España 2013*”

—ROSE, A., “The foreign service and the foreign trade: Embassies as export promotion”, *The World Economy*, n.º 2, vol. 30, pp. 22-38.

—SANER, R., YIU, L. y SONDERGAAR, M. (2000), “Business Diplomacy Management: A Core Competency for Global Companies”, *Academy of Management Executive*, n.º 14, pp.80-92.

—STEGER, U. (2003), *Corporate Diplomacy: The Strategy for a Volatile, Fragmented Business Environment*, John Wiley & Sons.

—STRAGE, S. (2000), “States, Firms and Diplomacy”, en FRIEDEN, J.A. y LAXE, D.A.

—YAKOP, M. y BERGEIJK, P. (2009), “The Weight of Economic and Commercial Diplomacy”, *Working Paper*, n.º 478 (The Hague: International Institute of Social Studies).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**MARCA COREA:
LA ESTRATEGIA DE COREA DEL SUR
EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL DE MARCAS PAÍS.
ACIERTOS, RETOS Y ALGUNAS LECCIONES**

BEGOÑA RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR

RESUMEN

Admirada por sobreponerse a la ocupación colonial y a una devastadora guerra; por alcanzar la industrialización y la democratización en un corto período de tiempo; por situarse oportunamente en la vanguardia digital y tecnológica, Corea del Sur ha hecho un gran trabajo en el desarrollo de su marca nacional.

Después de algunas experiencias vinculadas a un papel de anfitrión de grandes eventos deportivos, el gran impulso se produce en 2008, cuando el presidente Lee Myung-bak (del partido conservador *Saenuri*, antes Gran Partido Nacional) se propone públicamente hacer que Corea suba 18 puntos en el ranking establecido por el *Nation Brand Index*. Para ello establece el *Presidential Council on Nation Branding* y lanza una estrategia completa y cerrada, basada en diez puntos de acción, que deberá cambiar el lugar de Corea en el mundo o, al menos, su percepción.

La búsqueda de un rol global para Corea tiene mucho de la aventura de una potencia media con dos grandes vecinos como China y Japón. Por ello, y por sus características específicas, resulta de gran atractivo para el estudio.

Este trabajo explora, en primer lugar, el concepto de marca país como un fenómeno contemporáneo creciente, sus actores y instrumentos. En segundo lugar, analiza los esfuerzos del gobierno coreano y las políticas llevadas a cabo en el período 2008-2013. Por último, propone una reflexión y apunta los próximos retos en este campo, que sigue sonando a nuevo aunque tenga ya una trayectoria de varias décadas.

Palabras clave: marca país, *nation branding*, diplomacia pública, reputación, Corea del Sur.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Estado de la cuestión

La renovada importancia de la diplomacia pública y el desarrollo del concepto *nation branding* está despertando la producción de abundantes trabajos académicos, en lo que demuestra ser un campo emergente y muy dinámico para la literatura especializada.

Si bien son considerables ya las publicaciones teóricas en esta materia, cabe echar de menos de momento un cierto cuerpo de trabajos más enfocados en la práctica. A lo largo de este estudio nos referiremos a algunos de los trabajos y autores más citados en la materia.

Se trata de una disciplina en plena efervescencia hoy, muy viva, de la que da muestra de su interés la proliferación de conferencias, jornadas y seminarios, además de las publicaciones. En lo que tiene de fenómeno vivo y de actualidad, y más aún en un campo como este, habrá que estar atentos también a sus carencias y limitaciones, para arrojar luz sobre sus verdaderos aciertos y no caer bajo el halo prodigioso de lo nuevo, las promesas y la imprudencia.

En el caso específico sobre Corea del Sur, se pueden encontrar abundantes estudios centrados en el llamado «Milagro del río Han», el nombre con que se conoce el fenómeno de espectacular desarrollo que experimentó el país entre los años sesenta y los noventa. Se estudia en ellos el modelo de crecimiento económico, las apuestas políticas, el consenso social y las características únicas que llevaron a su éxito, pero no encontramos tantos que narren específicamente el proceso de estrategia de marca ejercitado por el país.

La llamada «ola coreana» (*Korean wave* o *Hallyu*, en coreano) es otro fenómeno característico del país, en este caso de su historia más reciente. Se habla de ello desde finales de la década de los noventa, cuando la producción audiovisual de series dramáticas primero, y luego de cine y de música *pop*, triunfaron y se extendieron en China, Japón, Taiwán, Hong Kong, Vietnam, Filipinas y otros

países de la región, primero, para llegar después a lugares más remotos. Objeto también de abundante atención, el fenómeno *Hallyu* se ha analizado en la literatura como una pieza en relación con la marca.

En este trabajo citaremos algunos de los estudios que abordan de una manera más integradora estos asuntos. Nos referiremos siempre a referencias en inglés, francés y español, dejando lamentablemente fuera de nuestra selección la literatura en coreano que puede abordar la materia, por las dificultades que presenta su acceso.

1.2. Relevancia del tema, utilidad y aplicaciones

El desarrollo de la estrategia de marca país se ha convertido en un fenómeno manifiesto durante las últimas décadas. Si bien el propio concepto se presta a cierto debate terminológico, y se mueve a veces con ambigüedad dentro y fuera de la noción de diplomacia pública, lo que parece quedar fuera de toda discusión es que existe un entusiasta interés de los gobiernos en desarrollar estrategias de este tipo, dedicándoles importantes recursos.

Parece oportuno entonces estudiar el nacimiento, la expansión y la razón de estas prácticas, así como sus actores, las herramientas de las que se sirven y los resultados que ofrecen. De ello se espera obtener hallazgos no sólo en lo que concierne al país objeto de estudio, sino en lo que pueda resultar válido para otros escenarios, tanto en sus aciertos como en sus errores.

Corea del Sur ha realizado un gran trabajo en su desarrollo nacional, y también un gran hincapié en el campo de la imagen de marca. Un país del que no se conoce mucho, que no tiene a priori una visibilidad de primera línea, que no es una potencia militar, ni turística, ni está extraordinariamente dotado en recursos y riquezas naturales, se ha esforzado mucho en este campo. La búsqueda de un rol global para Corea tiene mucho de la aventura y del acierto de una potencia media, si se quiere, que disfruta de cierto poder de cierta influencia regional pero que tiene que moverse y proyectarse entre dos grandes vecinos: China y Japón. El caso de Corea presenta, por ello también, unas peculiaridades que lo hacen muy atractivo al estudio.

Se esperan obtener resultados, en fin, en lo que pueda añadir a la reflexión contemporánea sobre las relaciones internacionales, sobre la diplomacia pública y sobre este nuevo campo que tanta excitación ha despertado recientemente.

1.3. Objetivos generales y específicos

Objetivo general: Analizar la creación de la marca país Corea, su estrategia y su aparato institucional, las herramientas de las que se ha servido, las particularidades que presenta, los éxitos conseguidos y los desafíos a los que se enfrenta en el futuro.

El marco temporal de este trabajo se centra en los últimos diez años, y específicamente en el plan emprendido por el presidente Lee Myung-bak (2008—2013) a este respecto. Todo ello dentro del marco de la historia reciente del país, con mención a la guerra de 1950-1953, al «milagro coreano», a la crisis financiera asiática de los noventa, a la «ola coreana» y algunos otros acontecimientos recientes en 2013 y 2014.

Objetivos específicos:

- ¿Por qué invierten los gobiernos en marca país?
- ¿Con qué herramientas cuentan?
- ¿Qué actores han surgido en este campo?
- ¿Cuánta confianza merecen estas estrategias?
- ¿Qué ha significado la estrategia de marca país para Corea?
- ¿Cómo se diseña la estrategia de un país como éste?
- ¿Qué papel juegan las políticas públicas y qué papel el sector privado?
- ¿Hasta qué punto ha tenido un efecto en mejorar su imagen? ¿Qué queda por resolver?
- ¿Qué retos se han empezado ya vislumbrar?
- ¿Qué puede interesar a España y a otros países de toda esta estrategia?

1.4. Metodología y fuentes

Para la elaboración de este trabajo se han consultado fuentes procedentes de la literatura académica, así como publicaciones de los organismos gubernamentales coreanos, españoles y de otros países que han emprendido acciones de diplomacia pública y marca país. Corea del Sur genera abundante literatura especializada si bien no toda está disponible en inglés.

Se ha realizado asimismo una revisión de las noticias publicadas en los medios de comunicación coreanos, muchos de ellos editados también en versión en inglés, en busca del debate que produjo en su momento la adopción de la estrategia de marca país, de las medidas que se propusieron entonces y del balance que se ha podido obtener a lo largo de seis años. En el Anexo I se pueden consultar la relación de los principales medios de comunicación coreanos.

Con el objetivo de exponer de manera simple los conceptos que se están utilizando en la actualidad para explicar este fenómeno, se ha recurrido a las obras de referencia, artículos y documentos de estudiosos en la materia como Simon Anholt, Wally Olins, James Pamment y Jan Melissen, entre otros. Se han analizado además los dossieres producidos por las principales consultoras que trabajan sobre temas de marca país, asesorando a naciones y desarrollando

los indicadores que servirán para evaluarlas, tales como FutureBrand y GfK Group.

Cabe añadir como fuente la experiencia personal de un año viviendo en Corea del Sur, en lo que tiene de observación directa y continua del medio, de recogida de aportaciones formales e informales a través de la interacción profesional y personal, y la participación en programas y eventos que tienen que ver precisamente con la Marca Corea.

1.5. Motivación personal

Este tema de investigación conjuga tres de las áreas que más me interesan y sobre las que más he trabajado en los últimos años: Comunicación, Corea y Relaciones Internacionales.

Soy Licenciada en Comunicación por la Universidad de Navarra, y a través de mi trayectoria en medios, editoriales e instituciones he explorado la configuración de la imagen a través de la comunicación pública. Cuestiones como la generación de confianza y la reputación, la elaboración de mensajes efectivos y el diseño de estrategias de comunicación están en mi formación y práctica profesional.

Me interesa Corea por lo que tiene de modelo y de anti-modelo en muchos aspectos; por lo que he conocido, leído, vivido y aprendido allí, y por lo que sé que todavía puedo seguir aprendiendo. Viví en Seúl en 2011, gracias a una Beca de Gestión Cultural en el Exterior que me concedió el Ministerio de Cultura para trabajar en la Sección Cultural de la Embajada de España. Buena parte de lo aprendido entonces se plasma, como no puede ser de otra manera, en este trabajo. Durante mi estancia, realicé un estudio sobre la industria de los videojuegos¹, que me sirvió para entender algunas de las fórmulas de éxito de este país y profundizar en él. En 2013 regresé a Corea, esta vez como Researcher-in-Residence de un centro público de creación artística, Gyeonggi Creation Center, situado en una isla cerca de Incheon, en el mar Amarillo. Aquella experiencia me reveló una Corea muy diferente, muy alejada del frenesí de la capital, una Corea rural que todavía demuestra una inmensa curiosidad hacia el extranjero y que, con programas como el que yo misma formaba parte, tendía lazos e intercambios internacionales a través de un nuevo sector, el del arte y la creación contemporánea.

Este trabajo es, finalmente, culminación académica de un año de estudio y dedicación al Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacio-

¹ Rodríguez, B. (2011), *Los videojuegos como industria cultural en Corea del Sur. Mercado, políticas, tendencias y contexto cultural*, Ministerio de Cultura, disponible en: http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/catalogo/cultura/becas-ayudas-y-subservenciones/becas/d9-2011/2013_11BecasCulturex_EmbajadaSeul.pdf [consulta: 31 agosto 2014].

nales, que he cursado durante el curso 2013-2014 en la Escuela Diplomática, gracias a una beca concedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Se nutre de sesiones como las de Relaciones Internacionales (coordinada por el profesor Celestino del Arenal), Historia de las Relaciones Internacionales (impartida por Rosario de la Torre del Río), Derecho Internacional Público (Manuel Pérez González), y Economía (coordinada por José Antonio Alonso), así como de seminarios como Política Exterior de España (Juan Carlos Pereira), Política Exterior de Estados Unidos y Relaciones Transatlánticas (David García Cantalapiedra) y Geoestrategia y Seguridad (Ignacio García Sánchez y Miguel Ángel Ballesteros), entre otras.

En el fondo de este trabajo, así como de mi motivación personal, late un estímulo muy simple: qué podemos aprender de este país, Corea del Sur, en este aspecto, y qué podemos descubrir que estamos haciendo bien, si resulta el caso, aunque a veces no lo sepamos. Si a algo de ello puede llegar el lector al final de la lectura de este trabajo, habremos cumplido el objetivo.

1.6. Organización del texto

Iniciamos el estudio abordando aspectos generales, una definición de términos, autores y herramientas relevantes para entender el fenómeno de la marca país. Explicamos el papel de las consultoras en esta práctica y las herramientas de medición más utilizadas.

A continuación nos referimos al escenario coreano, su historia reciente y sus elementos definitorios. Seguidamente nos centramos en la apuesta lanzada por el presidente Lee Myung-bak y en la creación del Presidential Council on Nation Branding, como el organismo encargado de llevar a cabo este plan. Exponemos su misión y sus principios, su estructura y los objetivos que se planteó llevar a cabo en su nacimiento, el plan de diez puntos que diseñó y la creación de un índice propio de marca país. Analizamos el gran interés que generó la estrategia de marca país, el debate público y las críticas que despertó el programa. Exploramos seguidamente la estrategia del Green Growth o «Crecimiento verde», como otra de las grandes apuestas que corrieron parejas al *nation branding* en esos años. Finalmente, nos referimos a la reciente tragedia del transbordador Sewol, y su impacto en la confianza y la reputación.

Por último, ofrecemos las conclusiones y recomendaciones extraídas de estos meses de trabajo, aventuramos los nuevos retos a los que se enfrentará la Marca Corea y, en general, esta práctica en las relaciones internacionales contemporáneas.

Los índices de ilustraciones y tablas, la bibliografía final y una selección de Anexos de interés cierran el trabajo.

1.7. Nota terminológica

A lo largo de estudio utilizaremos los términos de República de Corea, Corea del Sur, y en ocasiones simplemente «Corea», con la única intención de abreviar, y en referencia siempre a Corea del Sur.

Las alusiones a la República Popular Democrática de Corea (RPDC) o Corea del Norte quedarán especificadas de esa manera para evitar toda confusión.

2. LA NOCIÓN DE MARCA PAÍS

El desarrollo de estrategias marca país o *nation branding* se ha convertido en un campo floreciente al que los gobiernos están dedicando notable atención y recursos. Disciplinas como las Relaciones Internacionales, la Política, la Economía, la Sociología, la Comunicación y el Marketing se alían en esta materia, que todavía suena a muy nueva aunque tenga ya un recorrido de dos décadas.

Nos encontramos ante un área de límites borrosos, que se presta a la ambigüedad, a las definiciones amplias y genéricas donde parece que todo tiene cabida, a la discusión entre académicos y profesionales, sin que todavía concorra un gran consenso en su contenido.

Parece en todo caso que estaría relacionado con el llamado «efecto del país de origen», *country of origin effect* (COE) o *product country image*, bien estudiado ya y desde hace décadas, por el cual el consumidor de un producto estaría influido por el conocimiento del país de donde procede: se trata de la impresión que despierta el «Made in».

Tendría también que ver con nociones como las de reputación, credibilidad, identidad, imagen y creación de valores simbólicos. Y también con la elaboración de un relato atractivo que presente el país a una audiencia internacional y que mejore su capacidad de influencia, en línea con el argumento de *soft power* que sin duda aflora ante estas cuestiones. Veamos a continuación algunas de las reflexiones más lúcidas para aproximarnos a esta noción.

2.1. Marca país y diplomacia pública

Si el concepto de diplomacia pública debe mucho en su concepción teórica y práctica y estudiosos y prácticos estadounidenses, el concepto de marca país o *nation branding* tiene una raíz más europea y un claro protagonismo británico.

Así lo apunta Gyorgy Szondi en su trabajo *Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences*².

Efectivamente, el consultor británico Simon Anholt es considerado padre y promotor del concepto de *nation branding*, que él mismo acuñó en 1996. Otras figuras destacadas en este dominio son el recientemente fallecido Wally Olins, experto en identidad corporativa, comunicación y creación de marcas, y Keith Dinnie, autor de *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice* (Butterworth-Heinemann, 2007), ambos británicos.

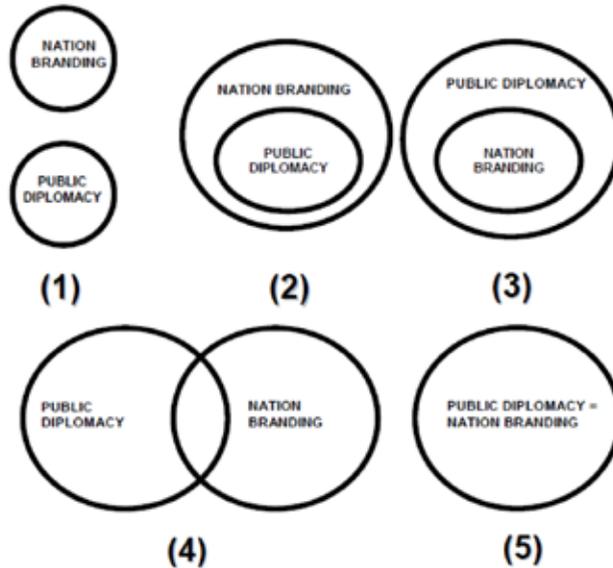
Anholt es profesor de Estudios Políticos, Sociales e Internacionales en la Universidad de East Anglia. Entre 2000 y 2010 fue *chairman* del UK Foreign Office's Public Diplomacy Board. Ha asesorado a más de 50 países y a instituciones como World Tourism Organization, World Union of Olympic Cities, European Travel Commission, y European Conference on Public Communications. Es fundador y editor de *Place Branding and Public Diplomacy*, la primera publicación académica dedicada a este materia, y difunde regularmente sus planteamientos a través de libros, artículos y conferencias.

El concepto de diplomacia pública tiene un recorrido mayor³. Se suele fijar el origen del término en 1965, cuando fue acuñado por el diplomático estadounidense Edmund Gullion, decano entonces de la Fletcher School of Diplomacy en Tufts University. Con todo, es inevitable pensar en prácticas muy anteriores de la disciplina, aunque bajo otras denominaciones si se quiere.

En su trabajo, Szondi estudia las relaciones entre los conceptos de marca país y diplomacia pública y describe las cinco maneras en las que se están entendiendo en la actualidad. Así, para algunos, se trataría de dos conceptos completamente diferentes que no comparten ningún área en común (1); para otros, la visión es la de un campo que estaría contenido dentro del otro (2 y 3); otros lo entienden como dos esferas que comparten contenidos comunes (4), y, finalmente, para algunos se trata de dos conceptos que significan exactamente lo mismo (5).

² Szondi, G. (2008), "Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences", *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, ISSN 1569—2981.

³ Cull, N.J. (2009), "Diplomacia pública: consideraciones teóricas", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 85, pp. 55-91.

Ilustración 1. Relación entre *nation branding* y *public diplomacy* (Szondi)

La visión de la diplomacia pública como parte de la marca país (2) presenta lógicamente ventajas y desventajas, y en sus primeros escritos el propio Anholt lo consideraba de esta manera. La apreciación de la marca país como parte de la diplomacia pública (3), apunta Szondi, es reducida en la literatura académica, pero en la práctica muchos gobiernos la están sosteniendo. La marca país estaría así considerada como un instrumento de la diplomacia pública. Otros expertos como Jan Melissen, editor de *The New Public Diplomacy*⁴, que se ha convertido en uno de los títulos no norteamericanos más citados en la materia, según Szondi, sigue también esta línea. También hay por supuesto defensores de la idea de que se trata de dos conceptos perfectamente equivalentes (5), y algunos que lo igualan además a otros términos como propaganda.

Sin ánimo de abundar sobre este debate, que excede al ámbito de estudio de este trabajo, consideramos interesante añadir otras breves reflexiones que se refieren al concepto de *place branding*. Siguiendo a Francisco Javier Hernández Alonso⁵, quien ha estudiado los conceptos de diplomacia pública y *place branding*, el proceso de *branding* o construcción de una marca, en este caso de un país, tendría que ver con el aporte de imagen, con la eliminación de estereotipos y falsas percepciones y con la búsqueda de contenido.

⁴ Melissen, J. (Ed.) (2007), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

⁵ Hernández, F.J. (2012), *Diplomacia Pública y Place Branding. El estado de la Marca España*, La Coruña, Netbiblo.

Este proceso de construcción excede en cualquier caso a la marca turística, o al marketing de turismo urbano o nacional, aunque en algunos casos la pieza más visible pueda ser una campaña de turismo.

Los destinatarios de la estrategia serían tanto la opinión pública global, a veces especializada por áreas regionales, como líderes de opinión, *think-tanks*, ONG, instituciones públicas y privadas, personas individuales...

Hernández Alonso explica: «En las últimas dos décadas, la propaganda clásica ha dejado paso al *branding* o al establecimiento de marca, otorgando a los productos y servicios una dimensión emocional con la que los ciudadanos pueden identificarse».

Y retoma una cita de Van Ham para añadir que si «una marca es descrita como la idea de un cliente sobre un producto; la marca país abarca las ideas del mundo exterior sobre un país en particular»⁶.

De este modo, nos estaríamos situando frente a una estrategia de *place branding* entendida como una elaboración y gestión de marca donde el producto es el propio Estado. Y los consumidores serían entonces los ciudadanos de otro país, estructurados conforme a unas estrategias determinadas.

2.2. Críticas y debates sobre la idea de nación como marca

Para algunos autores, la idea de la nación como una marca es perfectamente aceptable y manejable. Otros, sin embargo, son más escépticos y se apresuran a señalar que una nación no es en sí misma una marca, y que como tal no puede pasar en ningún caso por este proceso de estrategia de marca. Para otros, se trata de una reducción a todas luces inconveniente.

Entre las voces críticas se encuentra la de Natalia Millán Acevedo⁷ quien, realizando un análisis desde la perspectiva del desarrollo humano, reprueba la visión estrictamente económica derivada de la visión marca país. En su opinión, en este esquema se están dejando fuera variables como la sostenibilidad medioambiental, la equidad de género, la redistribución de la riqueza y la defensa de los derechos humanos, entre otros aspectos.

Millán, que analiza en concreto el proyecto de Marca España, critica la identificación casi exclusiva con la «promoción de la internacionalización de las empresas y la mejora del clima inversor en España».

Señala además, como una consecuencia, que el hecho de hablar de marca sitúa a los potenciales destinatarios en un papel de consumidores, dentro de un

⁶ Van Ham, P. (2001), “The Rise of the Brand State: The postmodern politics of image and reputation”, *Foreign Affairs*, 10 de octubre.

⁷ MILLÁN ACEVEDO, N. (2013), *MARCA ESPAÑA: ¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE PARA EL DESARROLLO HUMANO?* MADRID, EDITORIAL 2015 Y MÁS.

proceso de «mercantilización», y no de ciudadanos.

Millán recoge la cita de Philip Kotler en su libro *El Marketing de las naciones. Una aproximación estratégica a la creación de riqueza nacional* (1998), donde asegura que las herramientas van encaminadas a «guiar a la nación hacia su objetivo: crear riqueza económica». Ese enfoque de nación se asimilaría así al de la administración de una empresa, dejando fuera otras variables. Desde las relaciones internacionales, la marca país respondería entonces a una marcada visión realista, expone la autora.

Interesa destacar asimismo que el propio Simon Anholt reemplazó más adelante el concepto de estrategia de «marca nacional» por el de «identidad competitiva». Anholt presentó el nuevo término como una síntesis entre la gestión de marca con la diplomacia pública, el comercio, la inversión, el turismo y la promoción de las exportaciones. El autor justificaba este cambio de denominación en que la propia palabra «marca» (*brand*) se había convertido en una palabra peligrosa, cargada de muchas asociaciones negativas y emocionales.

2.3. La matriz de Simon Anholt

Con el objeto de medir y comprender la reputación y la imagen de los países, Simon Anholt diseñó una matriz hexagonal, que se extendió rápidamente y penetró con mucho éxito en la teoría y la práctica de este campo.

Ilustración 2. Matriz de Anholt



La matriz está compuesta por las seis dimensiones que exponemos a continuación:

Tabla 1. Dimensiones de la matriz de Simon Anholt

1. Exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Calcula el efecto Made in, es decir, si el hecho de saber dónde está realizado el producto aumenta o disminuye las posibilidades de compra. • Según Ahnolt, si un país es capaz de asociarse a determinadas industrias de un sector, como puede ser la tecnología, por ejemplo, puede obtener una imagen más “redonda” en el exterior.
2. Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa la opinión pública global respecto a la capacidad y honradez del gobierno, así como el nivel de apoyo que recibe de su población. • Indicadores: comportamiento global del país en el campo de la paz y la seguridad internacional, grado de respeto a los derechos de los ciudadanos, compromiso con la democracia, la justicia, el respeto al medio ambiente, etc. • Para autores como Hernández, se trata del “indicador más utilizado para relacionar los modelos de marca país y de diplomacia pública, a través de una raíz institucional y dentro de una perspectiva sistémica”[*].
3. Inversiones e inmigración	<ul style="list-style-type: none"> • Mide la capacidad del país para atraer el talento y los capitales extranjeros. • Aspectos que se analizan en esta dimensión: <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es un buen lugar para estudiar, trabajar, vivir? • ¿Ofrece igualdad de oportunidades y condiciones de desarrollo, prosperidad económica? • ¿Tiene un pensamiento abierto al exterior?
4. Cultura y patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> • Estima la producción cultural a través de percepciones sobre su patrimonio heredado y el contemporáneo —en disciplinas como música, cine, arte y literatura—, así como su excelencia deportiva.
5. Población	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa la percepción de “calidad humana” de su población a través de elementos como la cordialidad, la educación, la honestidad, la amabilidad, el nivel de discriminación existente en la sociedad, y otros indicadores. • El “atractivo” de esta dimensión se mide con cuestiones como: <ul style="list-style-type: none"> • ¿Le gustaría tener un amigo de confianza de ese país? • ¿Estaría dispuesto a contratar a una persona cualificada de ese país? • Si visita ese país, ¿se sentirá cómodo con la gente local?
6. Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Gradúa el atractivo en áreas como belleza natural, edificios históricos y monumentos, vida vibrante en sus ciudades y atracciones urbanas. • Además, se pregunta al entrevistado qué país le gustaría visitar si no tuviera ningún inconveniente económico y cómo describiría esa experiencia.

* HERNANDEZ (2012) Op. cit.

Anholt creó en 2005 el *Nation Brand Index* (NBI) como un método para medir estas dimensiones, indicando si los perfiles globales de los países eran positivos o negativos. En 2008, se asoció con GfK Roper Public Affairs & Media y creó el *Anholt-GfK Roper Nation Brands Index*, más extenso que el anterior.

El índice mide la imagen, la reputación y el atractivo en estas variables de 50 países, a través de unas 20.000 entrevistas que se realizan sobre una muestra de 20 países. Esta fue la selección de países considerados para elaborar el índice de 2013, agrupados por áreas tal y como figura en la clasificación establecida por el NBI:

Tabla 2. Países seleccionados por el *Nation Brand Index* (NBI)

Panel de Muestra: 20 países	
Europa Occidental / Norteamérica:	Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Suecia.
Europa Central y del Este:	Rusia, Polonia, Turquía.
Asia—Pacífico:	Japón, China, India, Corea del Sur, Australia.
Iberoamérica:	Argentina, Brasil, México.
Oriente Medio/África:	Egipto, Sudáfrica.
Panel de Evaluación: 50 países	
Norteamérica:	Estados Unidos, Canadá.
Europa Occidental:	Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España, Irlanda, Escocia**, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Suiza, Finlandia, Austria, Grecia.
Europa Central y del Este:	Rusia, Polonia, República Checa, Hungría, Turquía, Croacia.

** Tal y como figura en la selección de GfK para 2013..

Asia—Pacífico:	Japón, Corea del Sur, China, India, Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Taiwán, Australia, Nueva Zelanda.
Iberoamérica:	Argentina, Brasil, México, Chile, Perú, Colombia, Ecuador.
Oriente Medio / África:	Emiratos Árabes, Irán, Egipto, Arabia Saudí, Sudáfrica, Kenia, Nigeria, Qatar, Botsuana.
Fuente: GfK.	

Los resultados globales se pueden comprobar en la siguiente tabla. Estos se desgranarán a su vez en cada una de las seis dimensiones, y, como vemos, presentan pocos cambios de 2012 a 2013.

Tabla 3. Clasificación Global *Anholt—GfK Nation Brand Index*

NBI 2013	País	NBI 2012
1	Estados Unidos	1
2	Alemania	2
3	Reino Unido	3
4	Francia	4
5	Canadá	5
6	Japón	6
7	Italia	7
8	Suiza	8
9	Australia	9
10	Suecia	10
-----	-----	-----
20	Brasil	20
22	Rusia	22
23	China	23
31	India	27

2.4. Actores: el papel de las grandes consultoras

Las grandes consultoras multinacionales de marketing y comunicación han ido desarrollando cada vez más importantes departamentos de *place branding*, donde se diseña la estrategia de ciudades, regiones o países.

Las estrategias de marca son impulsadas generalmente por la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Asuntos Exteriores, o los departamentos de Comercio y Turismo, según los casos, quienes cuentan con los servicios de estas grandes firmas multinacionales.

En la siguiente tabla se pueden consultar algunas de las principales consultoras y los principales países donde han realizado sus proyectos.

Tabla 4. Principales consultoras y proyectos

Consultora	Proyectos	
Simon Anholt	Sudáfrica	Canadá
	Tanzania	Polonia
	Letonia	Hungría
	República Checa	Rumanía
	Eslovenia	Nueva Zelanda
	Países Bajos	Pakistán
	Croacia	Singapur
	Bután	Egipto
	Botsuana	Finlandia
	Jamaica	Chile
	Suiza	Escocia
	Noruega	Arabia Saudí
		Turquía
	Saffron—Brand Consultants (Wally Olins)	Polonia
Lituania		Irlanda del Norte
Timor Oriental		Austria
Ciudad de Londres		

Reputation Institute (Charles Fonbrum)	Australia	Dinamarca
	Liechtenstein	
Interbrand (Omnicom)	Estonia	Mozambique
	Chile	Guatemala
	Kenia	Perú
	Japón	Nueva Zelanda
Bloom Consulting	Portugal	Polonia
	España	

Fuente: Elaboración propia.

Las herramientas de medición se han sofisticado considerablemente, y nuevos índices aparecen continuamente para tasar algo que parece tan difícil de evaluar como una marca país, una composición mental en el público acerca de un país, o la efectividad de un plan de acción de este tipo.

Las consultoras han desarrollado sus propias estrategias y también sus propios índices. Y, como cabía esperar, los resultados varían de uno a otro. Apuntamos en la siguiente tabla algunos de los indicadores más representativos.

Tabla 5. Principales indicadores de medición de marca país

Índice	Características
Nation Brand Index	Desarrollado por Anholt-GfK Roper. Mide la imagen de 50 países, a través de 20.000 entrevistas realizadas en una muestra de 20 países.
Country Brand Index	Elaborado por Futurebrand. El ranking se elabora sobre una encuesta realizada a 3.000 personas de nueve países, y se completa con análisis de fuentes secundarias y la valoración de expertos.

<p>Country RepTrak</p>	<p>Promovido por Reputation Institute.</p> <p>Evalúa la reputación de 55 países desde el punto de vista de más de 27.000 consumidores.</p>
<p>Edelman Trust Barometer</p>	<p>Desarrollado por Edelman.</p> <p>Analiza la opinión de más de 33.000 personas de 27 países, sobre confianza y credibilidad de las instituciones.</p>
<p>Monocle Soft Power Survey</p>	<p>Creado por Monocle.</p> <p>Elabora un ranking de países en función de su <i>soft power</i>, su atractivo y su capacidad de influencia. Incluye 50 factores entre los que figuran aspectos como medallas olímpicas, marcas comerciales y misiones culturales.</p>
<p>East West Global Index 200</p>	<p>Promovido por East West Communications.</p> <p>Basado en el análisis de millones de menciones a países en medios de comunicación. Realiza evaluaciones trimestrales de 200 países y territorios, incluyendo los 193 miembros de Naciones Unidas, analizando cómo son descritos y mencionados en los medios.</p>
<p>Country Brand Ranking</p>	<p>Desarrollado por Bloom Consulting.</p> <p>Mide el impacto de los países en seis áreas: comercio, turismo, talento, orgullo, diplomacia pública y exportaciones, a través de encuestas y también empleando datos del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Turismo.</p>

The Country Ratings Poll para BBC World Service	<p>Elaborado por GlobeScan + Program on International Policy Attitudes (PIPA) of the Center for International and Security Studies, University of Maryland.</p> <p>Para obtener este indicador, un total de 24.542 personas del mundo evalúan a 16 países más la Unión Europea, en cuanto a si su influencia en el mundo es principalmente positiva o negativa.</p>
The Best Global Brands	<p>Creado por Interbrand.</p> <p>No evalúa los países de forma directa, sino las mejores marcas comerciales de cada país.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El propio Simon Anholt desarrolló más adelante otro índice diferente: El Índice del buen país o *The Good Country Index*, que pretende medir la contribución de cada país al bien común de la Humanidad. El objetivo era ir más allá de su *Nation Brand Index* y hacer hincapié en una idea: que los países sirvan, no sólo a los intereses de sus ciudadanos, sino al bien de todo el Planeta. Las categorías incluidas en este nuevo índice son: ciencia y tecnología, cultura, paz y seguridad internacional, orden, Planeta y clima, prosperidad e igualdad, y salud y bienestar. Los datos de análisis, extraídos en su mayor parte de información de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, no hablan ya de riqueza interna y de bienestar nacional, sino de contribución a la comunidad internacional.

Otras iniciativas, como el Índice para una vida mejor de la OCDE (*OECD Better Life Index*) creado por la OCDE, o los *Atlas de personalidad y percepción internacional* de JWT Intelligence y muchos otros, se vienen a sumar a este fecundo cuadro de rankings en los que países se ven compitiendo trimestral o anualmente. Por no mencionar, claro está, la lista habitual de los indicadores económicos, demográficos y de desarrollo humano.

Sin embargo, y como recuerda con fortuna Nicholas J. Cull en su estudio, a veces conviene recordar el mensaje de uno de los carteles que colgaban en una de las paredes de Albert Einstein: “No todo lo que cuenta puede ser contado, y no todo lo que puede ser contado, cuenta”⁸.

⁸ Cull, N.J. (2012), “Global Trends and Middle Power Practices of Public Diplomacy: Implications for Korea”, International Symposium 2012 KPDF Korea Public Diplomacy Forum, pp. 67—76.

2.5. Casos de éxito y algunos fracasos

Finlandia suele considerarse el ejemplo de pequeña potencia que logra una gran proyección internacional. Así lo destacan Javier Noya y Fernando Prado en su trabajo *Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior*⁹. Su estrategia, desarrollada conjuntamente por organismos públicos, empresas, sociedad civil y ONG, adoptó el ambicioso lema *Una misión para Finlandia*. Queriendo ir mucho más allá del efecto generado por sus marcas de éxito internacional, como Nokia en su momento, la estrategia buscó que el país se situara en posición de resolver o, al menos, de afrontar, los grandes desafíos globales, en áreas como el medio ambiente, la educación y la innovación.

Los ejemplos de Eslovenia y de Croacia se citan también frecuentemente como estrategias exitosas, así como Malaysia, con campañas globales como *Truly Asia*, y otras específicas para fomentar la inversión y el comercio con Gran Bretaña, como *Britain in Malaysia* y *Just Between Friends*.

Pero también se citan casos que no han alcanzado las expectativas, como Suiza, que empezó a elaborar su estrategia después de que sus bancos recibieran acusaciones de tener oro nazi y, después de trabajar durante un tiempo con una consultora de *branding*, abandonó el proyecto. Una de las campañas más discutidas fue la que lanzó Estados Unidos para contrarrestar la mala imagen creada por la invasión de Irak. Las imágenes de Abu Grahib y las actuaciones militares ponían en evidente contradicción los mensajes que se trataba de comunicar el Bureau of Public Diplomacy del Departamento de Estado, dirigido entonces por Charlotte Beers, una profesional que venía del mundo de la publicidad. La coherencia o, al menos la sintonía entre políticas y estrategia de marca país, se ha revelado esencial en este y en otros casos.

Nueva Zelanda se suele señalar como uno de los primeros países en implantar una gran iniciativa de *nation branding*. La campaña *100% Pure New Zealand* desarrollada en 1999 supuso una inversión de 41 millones de dólares sólo en publicidad durante dos años. El impacto de la campaña se tradujo en un aumento de visitantes en un 53%, y en un incremento de las exportaciones de vino en siete veces más. Desde 2003 se ha venido trabajando en una segunda iniciativa llamada *New Zealand, New Thinking*, encaminada a fomentar las industrias de innovación futuras.

Polonia, Kenia, Perú, Colombia son otros de los países que en la actualidad están desarrollando nuevas estrategias de este tipo, y cuyos resultados esperamos con interés.

⁹ Noya, J.; Prado, F. (2012), *Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior*, Documentos de trabajo 13/2012 - 9/10/2012, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt13-2012_noya-prado_gestion_marcas-pais_imagen-exterior [consulta: 31 agosto 2014].

2.6. Nuevos actores globales: las ciudades

La emergencia de las ciudades como actores internaciones constituye uno de los fenómenos más característicos de nuestra época. En un momento en que se habla de las *ville monde* como polos de dirección de la globalización y función estratégica a escala mundial, según el concepto desarrollado por Saskia Sassen, tiene todo el sentido que el *city branding* se haga un importante hueco en esta disciplina.

Para Nicholas J. Cull, se trata de un fenómeno especialmente visible en áreas como el de la lucha contra el cambio climático, donde las ciudades están jugando un papel protagonista en la agenda. El liderazgo asumido por los gobiernos locales ha llegado a la firma de acuerdos sobre límites de emisiones de carbón que líderes nacionales no han querido o podido firmar. Las ciudades se presentan también como anfitrionas de grandes eventos como exposiciones universales o Juegos Olímpicos, con un tremendo poder de proyección.

Como comenta Cull, incluso países que hacen hincapié en una fuerte identidad central, como puede ser China, reconocen este protagonismo de las ciudades y ciudades como Shanghai, Guangzhou y Tianjin han lanzado su propios comités de diplomacia pública.

En el caso de Corea del Sur, como veremos a continuación, se ha realizado también un potente *city branding* para Seúl. Bajo el lema *Hi Seoul* se promovió un sello de calidad para empresas seleccionadas por su competitividad, se elaboró una imagen de ciudad dinámica, amigable y vibrante para la comunidad internacional, y se trabajó sobre ámbitos como el diseño, la creatividad y la experiencia urbana, más allá de un lugar histórico.

3. LA ESTRATEGIA COREANA

El reino ermitaño, tal y como se le llamó durante siglos por su tradicional aislamiento, también ha sentido que tenía que hablar a públicos globales, o, al menos, a otros públicos concretos fuera de la península. También ha entendido que tenía que desarrollar su diplomacia pública y su estrategia de marca país.

Se trata de un país del que no se conoce mucho, que no tiene una visibilidad de primera línea, que ni es una potencia militar, ni turística, ni está extraordinariamente dotado en riquezas naturales, y que además está rodeado por dos grandes y poderosos vecinos: China y Japón.

Su entrada en el imaginario internacional se produjo de manera dramática a través de la guerra entre 1950 y 1953. Las imágenes de miseria que daban la vuelta al mundo mostraban un país donde no cabía la esperanza. Se atribuyen al general MacArthur estas desoladoras palabras: “Este país no tiene futuro. Este país no se restablecerá incluso después de cien años”.

Corea del Sur se desarrolló contra todo pronóstico no en cien años, sino apenas en décadas, y al extraordinario crecimiento económico que experimentó entre los sesenta y los noventa se le llamó “el milagro del río Han”. La democracia llegó en 1987, después de masivas protestas contra el gobierno autoritario de Chun Doo—hwan.

El desarrollo se empezó a mostrar al mundo en los Juegos Olímpicos de Seúl de 1988. Corea comenzaba a quitarse el pesado lastre de la guerra, exigía ser reconocida por méritos propios y salía de la sombra de sus vecinos con una piel moderna y sorprendente.

El hecho de haber experimentado una industrialización y democratización en un corto período de tiempo provoca admiración y orgullo, pero también puede dejar un resto de desconfianza en la mirada desde el exterior, así como de inseguridad dentro, como si no estuviese todavía maduro, como si no fuese del todo sólido y confiable.

En este capítulo abordaremos qué ha significado el discurso de marca país para Corea, y con qué herramientas se ha puesto en marcha.

3.1. Punto de partida y datos básicos

Corea del Sur está considerada como la 13^a economía del mundo. Es líder en exportación de aparatos electrónicos, teléfonos móviles, automóviles y barcos. Es referente mundial por infraestructura de conexión a Internet, lo que le ha servido para desarrollar una gran economía de industrias digitales que aprovechan esa capacidad y velocidad. También es uno de los países con mayor índice de instrucción del mundo. La educación pasa por ser la piedra angular del desarrollo del país, y ocupa un capítulo primordial en el presupuesto de las familias. El gasto público en educación ha tenido un valor medio del 3,79 % del PIB entre 1970 y 2011, según las cifras de la UNESCO, y en 2011, la cifra ascendió a 5,25 %. Es también un país que apuesta por la ciencia y la tecnología, con una inversión del 4,04% del PIB en I+D durante el año 2011. Junto a Hong Kong, Singapur y Taiwán, formó parte del grupo de los “Tigres asiáticos”.

Valores como el prestigio y la dignidad están íntimamente relacionados en Corea con el esfuerzo en la formación, en el trabajo y el éxito profesional obtenido. El afán de superación es un elemento distintivo de esta sociedad. La disciplina y el respeto a la jerarquía son la norma obligada, tanto en la familia como en la empresa. El Confucionismo ha dictado la ética dominante en la sociedad coreana, y desde ahí se pueden entender mejor algunos de los fenómenos de su historia reciente. La exaltación de la identidad nacional, y el orgullo patriótico ante el milagro económico conseguido en tan pocas décadas, son lógicamente parte relevante de este espíritu.

La población joven, gran consumidora de tecnología, moda, cosméticos y tendencias, se concentra en las grandes áreas urbanas, principalmente en Seúl, con 10 millones de habitantes; Busan, con 3,6 millones de habitantes, Incheon, con 2,8 millones, y Daegu, con 2,5 millones.

Desde finales de los años noventa se habla del fenómeno de la “ola coreana”, *Korean wave* o *Hallyu*, entendido como la difusión de una cultura popular coreana, con una potente industria musical de grupos principalmente juveniles bajo la etiqueta *K-pop*, la producción de series de televisión, generalmente dramáticas o históricas, así como cinematográfica, que triunfa en Asia pero también en América Latina y el Magreb. La industria asociada a la “ola coreana”, cuyos inicios se sitúan en un momento en el que el país se encontraba inmersa de lleno en la crisis asiática, se convirtió en una importante fuente de ingresos para el país, con efectos multiplicadores hacia otras industrias. El éxito del cantante Psy con su tema *Gangnam Style*, que se convirtió en el vídeo más visto de Youtube, es un ejemplo más reciente del éxito y la rapidez de propagación de algunos productos de la industria cultural popular coreana.

Estamos pues en un escenario de alto desarrollo tecnológico y económico, gran alto consumo y fuerte protección de la economía nacional. Un escenario que comparte península con otro país, la República Popular Democrática de Co-

rea, de corte ideológico bien distinto, y cuyas amenazas y “provocaciones” son constantes, aunque en el Sur cada vez impresionen menos. En el paralelo 38° se encuentra la zona desmilitarizada (DMZ), una franja de 4 kilómetros de ancho que separa los dos países, que nunca firmaron un tratado de paz. La reunificación es sin duda uno de los grandes temas para la península, pero también para el mundo contemporáneo.

Tal vez esto añada aún un mayor interés al desarrollo de la estrategia coreana. De entrada, porque tienen que hacer frente a la confusión que existe entre ambas Coreas. Sorprende comprobar la desorientación que mucha población mantiene respecto a ambos países, confundiendo Corea del Sur con Corea del Norte, según revelan las encuestas. Uno de los primeros desafíos sin duda ha sido aclarar este punto sobre la propia identidad y denominación. Interesará sin duda también estudiar cómo se planteará el horizonte de la unificación en términos de imagen de marca país, si bien ese tema excede de momento a nuestro estudio.

A continuación ofrecemos la tabla de datos básicos de Corea del Sur. En los Anexos II y III se pueden consultar además las *Fichas—país de Corea del Sur y de Corea de Norte que elabora el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, presentando los dos países en más detalle.*

Tabla 6. Datos básicos de Corea del Sur

Nombre:	República de Corea.
Población:	50,95 millones (2012).
Capital:	Seúl (10, 2 millones).
Área:	99.313 kilómetros cuadrados (38.345 millas cuadradas).
Lengua principal:	Coreano, con el sistema de escritura “hangul”.
Religión:	Budismo (10,7 millones), Protestantismo (8,6 millones), Catolicismo (5,1 millones). Casi la mitad de los adultos no profesa ninguna religión.
Esperanza de vida:	77 años (varones), 84 años (mujeres) (NU).
Edad media:	38,9 años (2012).
Moneda:	Won (KRW) 1 EUR = 1339,34071 KRW KRW 1,057 para comprar USD 1

INB per cápita:	20.870 US \$ (World Bank, 2011).
Presidenta:	<p>Park Geun-hye, elegida en diciembre de 2012. Partido conservador “Saenuri”.</p> <p>Park Geun-hye es hija del presidente Park Chung-hee, que dirigió el país durante 18 años tras acceder al poder por un golpe de estado en 1961.</p> <p>Su madre fue asesinada por una bala de un norcoreano que iba dirigida a su padre en 1974, cuando Park Geun-hye tenía 22 años.</p> <p>La presidenta ha pedido perdón por los abusos a los derechos humanos cometidos mientras la presidencia de su padre.</p>
Dominio Internet	.kr

Fuente: Elaboración propia.

3.2. El nacimiento de Marca Corea

Cuando el presidente Lee Myung-bak se percató de que el *Nation Brand Index* de Simon Ahnolt situaba a Corea en el puesto 33 de 50 naciones, sintió que ese no era el lugar en el escalafón que merecía su país. Se propuso entonces el objetivo de subir, desde el final de la lista donde se encontraba, hasta la mitad de la tabla: llegar al puesto número 15 antes del año 2013.

En su discurso del 15 de agosto de 2008, en el que se celebraba el 63 aniversario del Día de la Independencia, el presidente Lee Myeong Bak, subrayó los tres valores que engrandecerían el futuro de Corea: el respeto a las leyes, el crecimiento verde y el *nation branding*.

La idea de *branding Korea* o, mejor aún, *rebranding Korea*, se convirtió en piedra angular de su Gobierno, que abarcó desde 2008 a 2013. Tan pronto como el 22 de enero de 2009, quedó presentado el Presidential Council on Nation Branding, bajo control directo del presidente.

Pronto saltó el debate a la calle. Periódicos como *The Korea Times* dedicaban largas series de entrevistas a especialistas en la materia. Interesaba estudiar cómo era la percepción de Corea del Sur en el extranjero, sobre qué aspectos había que incidir, y qué recomendaciones debería tener en cuenta el Gobierno.

Ya en febrero de 2008, la principal agencia de diplomacia pública en Corea, Korea Foundation, y el *think-tank* East Asia Institute habían invitado al profesor de Harvard Joseph Nye, desarrollador del concepto “poder blando”, para participar en encuentros y seminarios que analizaban el creciente poder blando de

Corea. La disposición y las ganas de entrar en los nuevos conceptos y debates que definían las Relaciones Internacionales era plena.

Yim Sung-Joon, presidente de Korea Foundation, declaró entonces: “El siglo XXI es una era del poder blando, lo que acentúa la cultura, el conocimiento, la tecnología, el compartir valores y los intercambios internacionales”. Estas cinco áreas tienen mucho que ver ya con el contenido de lo que fue el primer paso de la estrategia coreana.

El consultor francés Guy Sorman asesoró el proyecto en sus inicios, y en sus reuniones con la oficina presidencial, habló de crear una marca pública viable basada en la cultura tradicional coreana, con el objetivo de alcanzar un mayor crecimiento económico. Como recoge Cheng en su trabajo sobre la dimensión cultural del proyecto de marca coreana¹⁰, Sorman habló en la primera reunión de la *Future Planning Commission* cuatro aspectos: fomentar la industria del turismo, conseguir poner los sitios históricos coreanos en el mapa internacional, globalizar la universidad y el currículum coreano y, más importante, a su entender, exportar la cultura coreana y sus productos culturales. De nuevo vemos aquí muchos de los puntos concretos que desarrolló después el plan. El presidente presidió esa primera reunión, desde donde se dividió luego el trabajo en subcomités.

Antecedentes

Como es natural, el impulso de 2008 no es ni la primera reflexión ni la primera acción sistemática de la administración coreana sobre la marca país, aunque seguramente sí una de las más ambiciosas.

La administración de Kim Dae-jung, presidente entre 1998 y 2003, desarrolló el concepto *Dynamic Korea*, que tuvo el impulso de una gran campaña de promoción internacional, ligada a la Copa Mundial de la FIFA de Fútbol de 2002.

Después de la Copa del Mundo se estableció un comité de promoción de la imagen nacional, vinculado a la Oficina del Primer Ministro, y en 2003, el presidente Roh Moo—hyun estableció el *Government Information Agency*, en la que un comité supervisaba específicamente el desarrollo de la marca país.

En aquel momento, la filosofía de la Administración Roh sostenía esta idea: “Las mejores cosas de Corea también pueden ser las mejores cosas para el mundo” (“The best things about Korea can also be the best things for the world”), en la creencia de que las mejores cosas coreanas podían resultar también atractivas para el mercado internacional, e impulsar desde esa visión efectivamente la marca nacional.

A pesar de estos y otros esfuerzos anteriores, Corea seguía bajando en el escalafón. Del puesto 25 que ocupaba en 2005 bajó al 27 en 2006, y hasta el 32

¹⁰ Cheng Li-Chih (2008), “The Korea Brand: The Cultural Dimension of South Korea’s Branding Project in 2008”, SAIS U.S.-Korea Yearbook 2008, Johns Hopkins University, pp. 73-85.

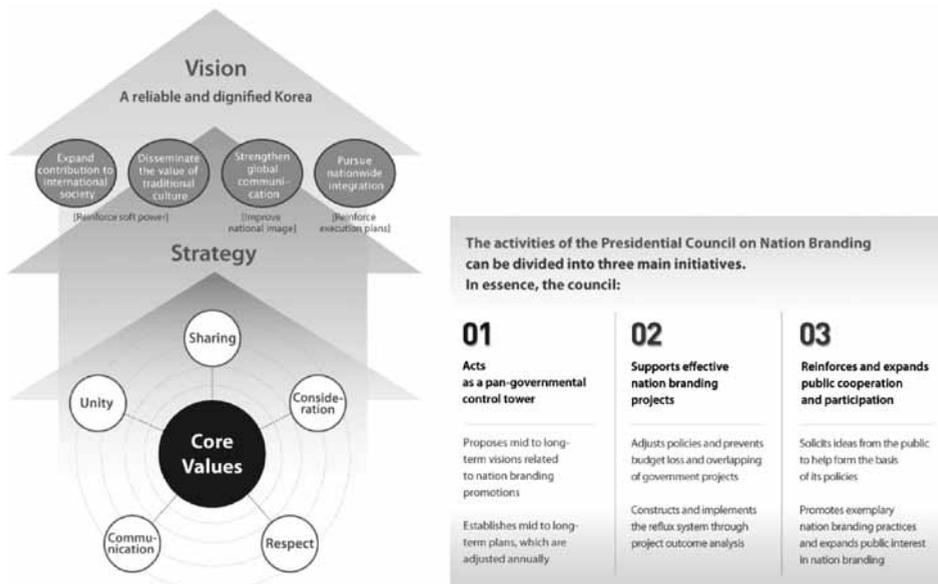
en 2007, según el *Anholt-GfK Roper Nation Brand Index*. De modo que no puede extrañar que, cuando el nuevo presidente Lee Myung-bak, quien procedía además del mundo empresarial, se encontró con las cifras, propusiera como tema de especial importancia subir en el ranking.

3.3. El Presidential Council on Nation Branding (PCNB)

El propio Presidential Council on Nation Branding define *nation branding* refiriéndose a ideas como la capacidad de gustar y la reputación de un país.

Las siguientes ilustraciones exponen esta visión y señalan las tres funciones principales que persigue desde su nacimiento:

Ilustración 3. Estrategia y funciones principales del PCNB



Fuente: PCNB

Como primer presidente de esta nueva institución se eligió a Euh Yoon-dae, antiguo presidente de la Universidad de Corea, una de las más prestigiosas del país. Euh entendía que la gran distancia existente entre la realidad de Corea del Sur y su imagen de marca percibida necesitaba ser rectificada, y que la baja posición en el ranking era “una vergüenza para los coreanos”. En la semana inaugural, Euh anunció un fondo de 100 mil millones de wones (74.000.000 dólares) para iniciar campañas dentro y fuera del país. En septiembre de 2010, la presidencia del Consejo la asumió Lee Bae-yong, quien había sido presidenta de la también reputada Ewha Womans University.

El PCNB está compuesto por 47 miembros. De ellos, 34 son designados, en su mayoría profesores o CEO de empresas coreanas, y 13 son *ex officio*, miembros del Gobierno. Además, un panel de 34 expertos internacionales tiene también su participación a través de cinco comités: Planificación, Cooperación Internacional, Negocios y Tecnologías de la Información, Cultura y Turismo y Ciudadanía global. La está Secretaría compuesta por oficiales del Gobierno y Ministros. En el Anexo V se puede consultar el listado completo de miembros y cargos del Presidential Council on Nation Branding.

El PCNB se propone tres objetivos principales:

1. Incrementar la contribución y el compromiso con la comunidad internacional.
2. Ayudar a que los coreanos sean ciudadanos globales, respetuosos y responsables.
3. Promover los productos y servicios coreanos.

Y diseña una estrategia en cuatro bloques:

1. Cooperación con el sector privado y con el público en general para llevar a cabo sus esfuerzos de marca.
2. Desarrollo de un “plan maestro”, y elaboración de su propio índice de marca país.
3. Adaptación de sus políticas a las necesidades de las diferentes regiones del Planeta.
4. Creación y mantenimiento de un fuerte impulso, del fomento de una “respuesta nacional común” en la que participe el sector público y el privado.

Los Ministerios y las Agencias que quedan especialmente involucradas en esta misión son el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio (MOFAT) y el Ministerio de Cultura, Deporte y Turismo. También participa intensamente la Agencia Coreana de Cooperación Internacional (KOIKA, por sus siglas en inglés) y Korea Foundation, la principal agencia de diplomacia pública, que lanzó en 2010 el Korea Public Diplomacy Forum para la investigación, difusión y recomendación en esta materia, y cuyas actividades se pueden consultar en el Anexo VI.

3.4. Plan de acción de 10 puntos

Bajo el lema *Korea, A Loving Embrace*, el Presidential Council on Nation Brand desarrolló un plan de acción en diez puntos. Desgranamos a continuación su contenido:

Tabla 7. Los diez puntos del plan: acciones y objetivos

1	<p>Shaping the Future with Korea</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo: Extender un “Hallyu económico” y hacer que Corea del Sur figure como un modelo para naciones en desarrollo. ▪ Dirigido a promover la cooperación económica estratégica con países en desarrollo y subdesarrollados, vinculándola a la propia experiencia de desarrollo de Corea.
2	<p>Campus World / Global Korea Scholarship / Campus Asia</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo: Construir redes de líderes extranjeros que tengan una conexión directa con Corea del Sur y un entendimiento de su imagen de marca. ▪ Campus World y Global Korea Scholarship proporcionan fondos para que estudiantes internacionales estudien en Corea, generando así un grupo de expertos que desarrollan y mantienen lazos de amistad con el país. ▪ Campus Asia pone el foco en la región y busca promover intercambios universitarios y de jóvenes profesionales asiáticos para contribuir al entendimiento mutuo y construir una red pan—asiática de futuros líderes.
3	<p>World Friends Korea</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se trata de un programa inspirado en el de las American Peace Corps de Estados Unidos, que se propone enviar a 3.000 voluntarios al extranjero cada año. ▪ Objetivo: convertirse en la segunda nación con mayor número de voluntarios, después de Estados Unidos (8.000 voluntarios anuales). ▪ Los voluntarios realizan tareas que van desde la enseñanza de matemáticas al deporte, pasando por tratamientos médicos o técnicas para mejorar la productividad agrícola, según las necesidades de la población local. ▪ Balance: entre 2009 y 2013, unos 20.000 voluntarios coreanos han realizado su labor en el extranjero. En 2014 se estima que saldrán unas 4.300 personas ▪ World Friends Korea unifica, bajo un logo que simboliza los cinco continentes, todos los programas de voluntariado existentes: ▪ Korea Overseas Volunteer Program (KOV), desarrollado por KOICA. ▪ Korea Internet Volunteer Program (KIV), por Korean Agency for Digital Opportunity & Promotion (KADO). ▪ Korea University Volunteer Program (KUV). ▪ Korea Techno Peace Corps Program (TPC). <p>En 2010 se unen otros tres cuerpos de voluntariado a este plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Senior Experts, Ministry of Knowledge Economy.



- Mid-to-Long-Term Advisors, Ministry of Foreign Affairs.
- Taekwondo Peace Corps, Ministry of Culture, Sports & Tourism.

4 Global Korean Network

- Objetivo: Establecer redes, tanto on line como off line, que conecten a todos los coreanos que viven en el extranjero, y que sirvan como un recurso de promoción del país en el extranjero.
- Se calcula que unos siete millones de coreanos viven en el extranjero. Se trata de una comunidad que suele mantener sus lazos, sus tradiciones y su cultura. La mayoría de ellos se concentra principalmente en tres países: China, Japón y Estados Unidos.
- Overseas Koreans Foundation promueve el trabajo en red, la investigación y los intercambios educativos y culturales con los coreanos que viven fuera.
- El PCNB acogió un seminario titulado The Role of the Diaspora in Nation Branding, donde medio centenar de expertos de dentro y fuera del país abordaron las aportaciones de este colectivo a la estrategia de marca país. La importante diáspora coreana ya había sido reconocida por el Primer Ministro Kim Hwang-Sik (2010-2013) como un símbolo de “la República de Corea llegando al mundo”.

5 King Sejong Institute / Enjoy Taekwondo Project / Korean Food

- Objetivos: Promover el idioma coreano y su alfabeto, el hangul, con apoyo del Instituto Rey Sejong, y también a través de la creación de un sistema de enseñanza on line. El plan de 2009 incluye el establecimiento de 150 escuelas de coreano en el extranjero de cara a 2014. En la Ilustración 5. Presencia internacional del Instituto Sejong se puede consultar la distribución de centros en la actualidad.
-
- Enjoy Taekwondo, por su parte, se propone convertir esta disciplina en marca de prestigio con reconocimiento internacional, desarrollando acciones como:
 - El desarrollo de contenidos relacionados con el taekwondo, tales como videojuegos y películas.
 - La construcción de un centro de exhibiciones en Corea que ofrezca exhibiciones de taekwondo durante todo el año.
 - El envío de instructores de taekwondo al extranjero.
 - La creación de un manual de taekwondo on line, entre otras acciones.
 - La promoción de la cocina coreana (Hansik) perseguía situarla entre las cinco cocinas favoritas del mundo de cara a 2017 e incluía, entre otros planes:
 - La apertura de 30.000 restaurantes coreanos en el extranjero para 2017.
 - La introducción de la cocina coreana en escuelas como Le Cordon Bleu y The Culinary Institute of America.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Campañas protagonizadas por la primera dama Kim Yoon-ok, quien se implicó mucho en esta materia. Así, durante su visita a Estados Unidos en septiembre de 2009, cocinó para los veteranos de guerra. ▪ Apoyo a la investigación y promoción de las industrias vinculadas a la cocina coreana en el exterior, a través de la Korean Food Foundation, fundada en 2010.
6	<p>Global Citizenship</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo: construir una imagen amistosa y sofisticada de los coreanos, mejorar su etiqueta tanto dentro como fuera del país, y también en Internet. ▪ Se busca ayudar a los coreanos a convertirse en ciudadanos globales, a través de una campaña de TV que les anime a tratar a los extranjeros mejor, y a mejorar su etiqueta.
7	<p>Advanced Technology & Design Korea / Korea Premium</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivos: promover los logros tecnológicos y los productos de alta calidad en el extranjero. Asociarse de manera más estrecha a determinadas corporaciones coreanas de gran éxito internacional, como Samsung, Hyundai y LG.
8	<p>Rainbow Korea</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Objetivo: ayudar al cada vez más numeroso número de extranjeros y familias multiculturales a integrarse y a vivir mejor en la sociedad coreana, facilitándoles asistencia económica, sanitaria y educativa, entre otros aspectos, salvando así las dificultades detectadas y expresadas en determinados colectivos.
9	<p>Friendly Digital Korea</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover el intercambio de información y la comunicación entre coreanos y extranjeros para fomentar un entendimiento y conciencia intercultural. ▪ Facilitar el acceso a los contenidos de los medios de comunicación coreanos para los espectadores de todo el mundo.
10	<p>Korea Brand Index</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar periódicamente el progreso de la campaña para conocer el poder de la marca e identificar necesidades futuras, recibir retroalimentación. ▪ Obtener una posición en el ranking cada vez mejor. ▪ Desarrollar, gestionar y mantener la marca Corea.

Fuente: Elaboración propia.

En el Anexo IV ofrecemos la relación detallada de las iniciativas que se han desarrollado entre 2009 y 2012.

3.5. Análisis de una estrategia

El Plan de Acción es ambicioso, claramente definido y centralizado, trazado en una estrategia de arriba a abajo. Se trata además de un plan que conecta con la mentalidad y la historia coreana en muchos aspectos. Veamos ahora en más detalle algunos de esos puntos de interés del plan.

Gratitud: de receptor a donante de Ayuda Oficial al Desarrollo

Corea del Sur se convirtió en 2010 en el miembro número 24 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, concluyendo así una trayectoria que ha ido de ser receptor de ayuda a ser donante.

Resulta muy interesante el aprovechamiento de la experiencia de Corea como un país que ha recibido ayuda para otorgarla en la actualidad, dentro de su política de cooperación con países en desarrollo. Este punto trata de hacer valer precisamente los elementos de comprensión, sinceridad y cierto carácter de “socio”,

Ilustración 4. Oficinas de KOICA en el mundo



basados en la experiencia de Corea como un país que ha recibido ayuda, a otro que ahora la proporciona, en un ejercicio de “gratitud”. La Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), fundada en 1991, emplea precisamente el lema KOICA Repaying Korea’s Gratitude to the World.

Respecto a las cantidades invertidas, el Gobierno tenía previsto en 2014 aportar un total de 2,27 billones de wones (2.140 millones de dólares), lo que supone el 0,16% del PIB. El objetivo del Gobierno es llegar al 0,2 en 2015.



La noción de país modelo: el milagro coreano

La idea de que Corea del Sur ha realizado un gran esfuerzo con un resultado maravilloso y, más aún, que podría servir como modelo al mundo, late en el fondo del espíritu de este plan. El mensaje es simple: compartir su experiencia en cómo salir de la pobreza y servir de ejemplo. Según expone Cho Yun Young en su trabajo dedicado a las estrategias de la diplomacia pública coreana¹¹, esto podría convertirle en una nación que las otras quieran emular.

En uno de los numerosos vídeos producidos por Korea Foundation para difundir la historia y la cultura coreana, *Secrets behind Korea’s Economic Success*¹², disponible en una gran cantidad de idiomas, se recogen las palabras del general MacArthur: “Este país no tiene futuro. Este país no se restablecerá incluso después de cien años” (“This country has no future. This country will not be restored even after a hundred years”), y las de Vengalil Menon, jefe de la Delegación especial de la ONU: “¿Cómo puede florecer una rosa en un basurero?” (“How can a rose blossom from a garbage dump?”).

En la década de los cincuenta, la esperanza de vida al nacer era de 50 años. En 2011, es casi de 80 años. En 1960, el PIB per cápita era de 1.420 dólares, en

¹¹ Cho Yun Young (2012), “Public Diplomacy and South Korea’s Strategies”, *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 10, no. 2, December, pp. 275-296.

¹² *Secrets behind Korea’s Economic Success. 코리아, 경제성장의 비밀*. Producido por The Korea Foundation. 24 minutos. Idiomas: coreano, inglés, árabe, chino, francés, alemán, japonés, ruso y español. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=BJ0hMr5TSkl> [consulta: 31 agosto 2014].

2009 llegó a 27.000. En la siguiente tabla se puede ver la evolución por décadas de este desarrollo industrial.

Tabla 8. Evolución de las principales industrias y compañías coreanas

	1955-1970	1971-1987	1988-1997	1998-Actualidad
Industria	Fresado, azúcar, algodón, madera, cemento	Comercio, construcción, acero, refinería	Electrónica (semiconductores), automóvil	Electrónica, telecomunicaciones, finanzas, automóvil
Compañías	Cheil Jedan, Samyang, Taihan, Textile, Tongmyong, Timber, Keumseong, Textile	Samsung, C&T, Daewoo, International, Hyunday, E&C, Yukong, Honam, Petrochemical	Samsung, Electronics, LG, Electronics, Hyundai Motor, Kia Motor	Samsung, Electronics, LG, Electronics, Posco, SK Telecom, Hyundai Motor, Samsung Life, Insurance

Fuente: Calimag, J.* con datos de SERI, Samsung Economic Research Institute.

¿Cuáles son las razones de este sorprendente desarrollo? Entre las explicaciones que recoge Korea Foundation en la producción audiovisual figuran el sacrificio decidido de una generación por la siguiente, iniciativas como la del movimiento *Saemaul* dearrrollada por Park Chung Hee y la firme apuesta política y económica.

Todos estos factores, incluidos especialmente los de tipo sociocultural, explican el célebre “milagro” coreano, y son material muy valioso para conformar una marca nacional.

El éxito de las grandes marcas coreanas

El Presidential Council on National Branding encargó un estudio para evaluar el conocimiento de las marcas coreanas en el extranjero. Para ello, encuestó a mil estudiantes universitarios estadounidenses. El 56% creyó que Hyundai era una compañía japonesa, sólo un 25% la identificó como coreana. Resultados como este pusieron de manifiesto la disociación de la identidad de las grandes marcas con Corea.

* CALIMAG, J. Lessons from the Korean Model. The Miracle of Han River. Opportunities and Challenges for Cambodia's Future Development, disponible en: <http://prezi.com/emrepzeakaqi/opportunities-and-challenges-for-cambodias-future-developme/> [consulta: 31 agosto 2014].

Hemos visto cómo el plan recoge expresamente el objetivo de asociar de manera más estrecha a las grandes marcas coreanas con el país. Este punto, el plan ha encontrado algunas dificultades, como apunta Regina Kim¹³ en un trabajo sobre los diferentes enfoques del *nation branding*. Así, muchos de los célebres conglomerados eran reacios a asociarse con el hecho de ser coreanos, por el llamado efecto “*Korea discount*”, entendido como el valor más barato que frecuentemente se da a los productos coreanos, ante un prestigio supuestamente menor. El propósito del Gobierno en este apartado sería entonces el de ayudar a convertir el “*Korea discount*” en “*Korea premium*”.

La cuestión de la alianza entre marcas y estrategia de marca país es un tema largamente estudiado y que plantea, como hemos visto, dificultades. Como explica Nicholas J. Cull (2012)¹⁴, las empresas han entendido hace tiempo que la asociación con una nación en particular puede beneficiar su imagen, pero también que puede acarrearle costos.

El experto cita el caso de corporaciones estadounidenses que a finales de la II Guerra Mundial quisieron minimizar su relación con Estados Unidos, para beneficiarse de ser vistas como “en casa” en los países donde estaban instaladas. Así, compañías como Procter & Gamble decidieron no participar en eventos relacionados con el Plan Marshall. Hoy, explica Cull, las empresas son libres para distanciarse de su país y asociarse con otros que se ajustan a su línea de negocio. Cita el caso de Pizza Hut, compañía “encantada de estar considerada como una marca italiana en el norte de África”.

La extensión del idioma a través del Instituto Sejong

El Instituto Sejong, creado en 2005, está dedicado a la enseñanza de la lengua y la cultura coreana. Lleva el nombre del cuarto rey de la Dinastía Joseon de Corea, Sejong El Grande (1397-1450), quien creó el alfabeto coreano en 1443.

La rápida extensión del Instituto Sejong corre en paralelo al interés en la cultura y el idioma coreano, y está muy estimulado por el éxito de las series de televisión y la música *K-Pop*, sobre todo en los países asiáticos. Parece un idioma de difícil expansión, pero los centros abren y las clases despiertan interés, también en España.

Esta expansión tiene asimismo que ver con la mano de obra extranjera, aunque considerablemente reducida, que se traslada a trabajar a Corea del Sur. La

¹³ Kim, Regina “Searchers and Planners: South Korea’s Two Approaches to Nation Branding”, en 2010 SAIS U.S.-Korea Yearbook. Johns Hopkins University, disponible en: http://uskoreainstitute.org/academics/sais-us-korea-yearbook/2010yearbook/rkim_yb2010/ [consulta: 31 agosto 2014].

¹⁴ Cull, Nicholas J. (2012), “Global Trends and Middle Power Practices of Public Diplomacy: Implications for Korea”, International Symposium 2012 KPDF Korea Public Diplomacy Forum, pp. 67-76.

cantidad se cifra en unos 40.000 trabajadores anuales, procedentes de unos 15 países, entre los que se encuentran Vietnam, Mongolia y Sri Lanka, donde el Instituto Sejong ha abierto estratégicamente sus centros. Así, se facilita la formación, la integración y el interés por Corea de estos trabajadores.

Ilustración 5. Presencia internacional del Instituto Sejong

120 King Sejong Institutes across 52 countries



Fuente: Sejong Institute.

Política de grandes eventos internacionales

El objetivo de tratar bien a los extranjeros, de aprender y cumplir con éxito la etiqueta internacional se ha puesto a prueba frecuentemente en Corea del Sur con la agenda de eventos internacionales, deportivos, culturales o de grandes visitas que ha mantenido en los últimos años.

Significativamente, la reunión del G-20 que tuvo lugar el 11 y 12 de noviembre de 2010 en Seúl, convirtió a Corea en el primer país no miembro del G-8 que organizaba una cumbre del G-20. El presidente Lee Myung-bak aseguró entonces que el país debía usar el G-20 como una oportunidad para incrementar la “dignidad nacional”. La República de Corea se iba a situar por una vez en el centro del mundo, en vez de en la frontera asiática.

En los últimos años ha logrado además ser anfitrión de grandes eventos deportivos, y de visitas como la reciente del Papa, que desató un gran furor no sólo en la comunidad católica. Corea del Sur tiene aún por delante un interesante horizonte de eventos deportivos para los próximos años.

Tabla 9. Política de anfitrión de grandes eventos

1988	Juegos Olímpicos de Seúl. Lema: <i>Paz, armonía y progreso.</i>
2002	Copa del Mundo FIFA Corea-Japón.
2010	Gran Premio de Corea del Sur de Fórmula 1.
2010	Cumbre del G-20 en Seúl.
2011	Expo Internacional de Yeosu. Tema: <i>Por unos océanos y costas vivas: diversidades de los recursos y las energías renovables.</i>
2011	IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Busan.
2012	Campeonato Mundial de Atletismo IAAF en Daegu.
2014	Juegos Asiáticos en Incheon.
2015	Juegos Universitarios FISU en Gwangju.
2018	Juegos Olímpicos de Invierno en PyeongChang.

Fuente: Elaboración propia.

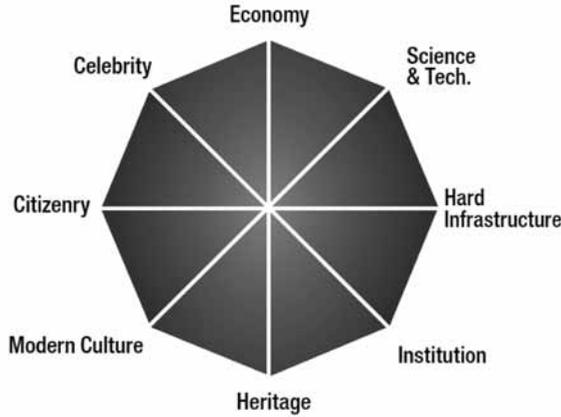
3.6. Creación de un índice propio de marca país

El anuncio de que Corea del Sur subiría hasta 18 puntos en el ranking durante los siguientes cuatro años era cuanto menos ambicioso. El propio Simon Anholt, en una entrevista publicada por *The Korea Times*, señaló que ningún país había subido más de uno o dos puestos en el indicador y que, en todo caso, esa no era la manera adecuada de usar el índice. Corea del Sur logró con todo moverse dos puestos, del 33 al 31, en el *Nation Brand Index* de 2009.

El Presidential Council on Nation Branding, junto con el Samsung Economic Research Institute (SERI), creó en julio de 2009 su propio índice, que se llamó *PCN-SERI Brand Index* y que tenía una vocación de publicación anual desde ese momento. El objetivo, según explicó entonces el presidente del PNCB, era evaluar de una manera más eficiente y exacta, aunque no pudo evitar las críticas ante el riesgo de falta de objetividad.

El índice se diseñó para estudiar la marca de 50 países, incluido Corea del Sur, en una concepción dual con dos categorías: “sustancia”, evaluada a través de datos estadísticos, e “imagen”, computado con encuestas. La matriz formaba, en este caso, una figura octogonal, con las siguientes categorías: Economía, Ciencia y Tecnología, Infraestructura física, Instituciones, Patrimonio, Cultura moderna, Ciudadanía y Personalidades destacadas.

Ilustración 6. El octógono del NBDO



Fuente: PCNB-SERI.

La siguiente tabla ofrece los resultados obtenidos de forma comparada por los países según los diferentes indicadores, con el resultado de Corea marcado en gris oscuro. En el desglose por áreas según la nueva categorización elaborada, se aprecian los puntos fuertes en los que el país puede puntuar más.

Ilustración 7. Ranking comparado del NBDO

SERI-PCNB NBDO Nation Brand Rankings

Ranks in 2012	SERI-PCNB NBDO						Key Competitive Indexes					
	Substance			Image			IMD		WEF		NBI	
	Country	'11	'10	Country	'11	'10	Country	'11	Country	'11	Country	'11
1	US	1	1	US	3	4	Hong Kong	1	Switzerland	1	US	1
2	Germany	2	2	Germany	2	1	US	1	Singapore	2	Germany	2
3	France	3	4	UK	5	5	Switzerland	5	Finland	4	UK	3
4	UK	5	3	Japan	1	3	Singapore	3	Sweden	3	France	4
5	Japan	4	5	Switzerland	9	6	Sweden	4	Netherlands	7	Canada	6
6	Switzerland	6	6	Sweden	7	8	Canada	7	Germany	6	Japan	5
7	Australia	7	7	Canada	4	2	Taiwan	6	US	5	Italy	7
8	Sweden	8	8	France	6	7	Norway	13	UK	10	Switzerland	9
9	Netherlands	10	10	Australia	8	10	Germany	10	Hong Kong	11	Australia	8
10	Canada	9	9	Netherlands	11	11	Qatar	8	Japan	9	Sweden	10
	Korea (13)	15	18	Korea (17)	19	19	Korea (22)	22	Korea (19)	24	Korea (N.A.)	27

Substance Rankings

Ranks in 2012	Overall	Economy/corporations	Science/technology	Infrastructure	Policy/institution	Heritage	Modern culture	People	Celebrities
1	US (1)	US (1)	US (1)	Singapore (1)	US (1)	US (1)	US (1)	Norway (1)	US (1)
2	Germany (2)	Germany (2)	Japan (2)	Switzerland (2)	Canada (3)	China (2)	Germany (3)	Ireland (3)	UK (2)
3	France (3)	Netherlands (4)	China (9)	Luxembourg (10)	Sweden (2)	France (3)	Japan (2)	Switzerland (2)	Russia (5)
4	UK (5)	France (5)	Germany (3)	Australia (8)	Norway (11)	Italy (4)	France (4)	Austria (7)	Germany (4)
5	Japan (4)	UK (6)	Finland (5)	Netherlands (6)	Netherlands (12)	Spain (5)	China (5)	New Zealand (4)	France (3)
6	Switzerland (6)	Switzerland (7)	Korea (4)	Denmark (7)	Australia (6)	Germany (7)	Australia (6)	Finland (5)	China (9)
7	Australia (7)	Sweden (8)	Switzerland (7)	Sweden (5)	Switzerland (5)	Australia (6)	UK (8)	Australia (8)	Korea (8)
8	Sweden (8)	Japan (3)	Sweden (11)	Iceland (4)	Germany (4)	Brazil (8)	Korea (9)	Iceland (10)	Italy (10)
9	Netherlands (10)	China (11)	UK (6)	Norway (9)	Denmark (8)	UK (9)	Netherlands (10)	Sweden (6)	Sweden (13)
10	Canada (9)	Luxembourg (10)	Netherlands (12)	Belgium (11)	UK (9)	Mexico (11)	Italy (11)	Portugal (14)	Spain (14)
	Korea 13 (15)	Korea 15 (13)	-	Korea 21 (21)	Korea 24 (22)	Korea 29 (33)	-	Korea 35 (31)	-

Note: Figures in parentheses are 2011 rankings.

Image Rankings

Ranks in 2012	Overall	Economy/corporations	Science/technology	Infrastructure	Policies/institutions	Heritage	Modern culture	People	Celebrities
1	US (3)	US (3)	Japan (1)	Switzerland (8)	Canada (1)	Greece (2)	US (1)	Sweden (3)	US (1)
2	Germany (2)	Japan (1)	US (2)	US (3)	Switzerland (5)	Italy (1)	UK (7)	Switzerland (4)	UK (2)
3	UK (5)	Germany (2)	Germany (3)	Germany (4)	Sweden (2)	France (4)	France (2)	Canada (1)	Germany (4)
4	Japan (1)	Switzerland (6)	Switzerland (8)	Japan (1)	Germany (3)	Egypt (3)	Italy (5)	Japan (2)	France (3)
5	Switzerland (9)	UK (5)	UK (4)	Canada (2)	UK (11)	UK (11)	Germany (6)	Norway (11)	Russia (6)
6	Sweden (7)	Sweden (8)	Sweden (6)	Sweden (5)	Norway (13)	Spain (5)	Japan (4)	New Zealand (6)	Italy (5)
7	Canada (4)	Canada (4)	Korea (9)	UK (6)	Australia (6)	Switzerland (16)	Canada (3)	Denmark (7)	Japan (7)
8	France (6)	France (7)	Canada (5)	Netherlands (11)	Denmark (4)	Ireland (10)	Spain (9)	Australia (10)	Spain (9)
9	Australia (8)	Korea (11)	France (7)	France (9)	Netherlands (10)	Mexico (13)	Australia (8)	Netherlands (8)	China (8)
10	Netherlands (11)	UAE (18)	Finland (12)	Australia (7)	New Zealand (8)	Canada (9)	Switzerland (14)	Germany (12)	Greece (14)
	Korea 17 (19)	-	-	Korea 18 (19)	Korea 20 (22)	Korea 31 (32)	Korea 18 (20)	Korea 19 (19)	Korea 20 (26)

Note: Figures in parentheses are 2011 rankings.

Fuente: PCNB-SERI.

3.7. Reflexión y crítica colectiva: Patience Index

Desde el momento en que se presentó el proyecto, se generó un gran interés por la estrategia marca país y un debate sobre las debilidades, las fortalezas y las oportunidades de Corea del Sur en el escenario del *branding* internacional. Repensar o pensar el país se convirtió en un ejercicio agradecido, que tenía su recompensa o al menos su visibilidad mediática. Las primeras reflexiones se preguntaban: “¿Cómo se ve Corea desde el extranjero? ¿Cuáles son las primeras dificultades que debería superar un proyecto de esta naturaleza?”

Kim You-kyung, presidente de la Korea Advertising Society y profesor de Comunicación en la Universidad Hankuk de Estudios Extranjeros, reflexionaba en un artículo publicado en *The Korea Times* el 19 de octubre de 2008 sobre este punto de partida. En su opinión, para el extranjero, Corea no era única, no era familiar y tampoco fuerte. Su identidad nacional carecía de estos tres elementos: “singularidad”, “familiaridad” y “fuerza”.

Para los viajeros extranjeros fascinados con China, con la Gran Muralla, y con su deslumbrante herencia cultural, el patrimonio coreano puede no resultar tan único, tan especial o tan deslumbrante como el anterior. Sin embargo, en países donde las empresas coreanas están establecidas, como China, Japón y el Sudeste asiático, así como en donde la llamada *ola coreana* ha tenido un impacto, la proyección de imagen es positiva, apuntaba el autor del artículo.

Corea tiene buena imagen entre diplomáticos, inversores y estudiosos, pero en la opinión pública internacional, seguramente no haya sido percibida, sostenía. La gente ordinaria no percibe Corea como un país atractivo o admirable, ni lo entienden como relevante para sus vidas.

Otras voces, ya una vez desplegado el plan del Presidential Council on National Branding, fueron más críticas y agresivas con la estrategia que se estaba siguiendo. Así, el director de *The Korea Times*, Lee Chang-sup, escribió en 2011 un artículo sobre la obsesión de Corea del Sur por la mejora de su imagen, que tituló con sorna *Patience index*¹⁵.

Entre los variados ejemplos de impaciencia que mencionaba, se refería al nuevo índice creado por el Gobierno en cooperación con el equipo del Samsung Economic Research Institute (SERI). A su entender, el ranking utilizaba variables diseñadas específicamente para mostrar que Corea tenía una mejor imagen que lo que mostraba la encuesta de Anholt, incluyendo datos sobre las exportaciones coreanas, la productividad y otros factores que beneficiaban al país.

En su opinión, la elaboración de su propio índice ilustra la impaciencia del Gobierno por hacer que Corea se vea mejor. Y concluye el artículo que los gerentes de la marca deberían medir también su propio grado de impaciencia.

¹⁵ Lee Chang-sup, “Patience index”, *The Korea Times*, 14/04/2011. Disponible en: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/04/137_85191.html

Efectivamente, uno de los lugares más comunes sobre los coreanos tiene que ver efectivamente con la falta de la paciencia, con querer obtener todo “pali—pali” (rápido rápido).

En otro texto crítico contra el plan, el director del periódico resumía en diez las recomendaciones que, según él, Simon Anholt había dado a Corea para mejorar su imagen¹⁶.

1. Absténganse de fanfarronear sobre lo que Corea tiene. Mejor pregúntense qué puede hacer Corea por el mundo. Compórtense admirablemente, y la admiración les seguirá.

2. Piensen en acciones, no en palabras. La gente juzga a los países por lo que hacen y cómo lo hacen.

3. No manipulen las mediciones. No tiene sentido producir índices de marca que hagan que Corea quede mejor.

4. No sea obsesivo con la imagen. Una imagen positiva es consecuencia de una buena política, no es un fin en sí mismo. Los países que montan un gran alboroto no se ven dignos ni serios, se ven inseguros y vulgares, como si la aprobación superficial fuera más importante para ellos que la sustancia real.

5. Sean realistas sobre las expectativas. Corea probablemente merece una mejor reputación que la que tiene en la actualidad, pero no esto no va a cambiar drásticamente ni de repente. Las percepciones de los países no pueden ser manipuladas directamente; se trata de un fenómeno cultural de raíces profundas.

6. Estén alerta a no caer en la trampa de sobrevalorar el poder de la publicidad, los logos, los eslóganes o las relaciones públicas. Son técnicas útiles y esenciales cuando se vende un producto como el turismo. Son una pérdida de dinero cuando los políticos están intentando cambiar la opinión sobre el país en su conjunto.

7. Tomen estas decisiones después de hablar con la población. El buen nombre de Corea no es la propiedad del gobierno o del sector empresarial. Es la propiedad de los coreanos.

8. Decidan una visión nacional simple y clara y aférrense a ella. No traten de ser “Todo para todos”.

9. No crean que medios de comunicación es lo mismo que opinión pública.

10. La imagen nacional tiene más que ver con los coreanos que Corea. La mayoría de las personas en el extranjero no tienen una idea particular acerca de cómo son los coreanos. Es necesario promover los logros, la economía, la historia, el paisaje, las oportunidades de inversión, la comida, las empresas y todo

¹⁶ Lee Chang-sup, “How to spoil national image?”, The Korea Times, 21/04/2011. Disponible en: http://koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/04/137_85624.html [consulta: 31 agosto 2014].

lo demás. Al final, las personas están más interesada en las personas que en los países y sus instituciones.

3.8. La estrategia del “Crecimiento verde”

Otro ambicioso plan que ha corrido en paralelo al del *branding Korea* y que sin duda busca también impacto en su imagen de marca, ha sido el del *Green Growth* o “Crecimiento verde”, tal y como anunció el presidente en el mencionado discurso del Día de la Independencia.

Bajo el lema *Camino a nuestro futuro: crecimiento verde* (Road to Our Future: Green Growth), el documento de Estrategia Nacional y Plan quinquenal 2009-2013 establece los objetivos, las políticas, la inversión y los beneficios esperados de esta nueva visión de Corea. Fija un plan de cinco años y otro a medio y largo plazo, hasta 2050, en el que se implica a las organizaciones gubernamentales, pero también a las industrias y a la sociedad civil.

Además de la reducción de emisiones y de la dependencia energética del país, se persigue una mejor adaptación al cambio climático y el desarrollo de tecnologías verdes, esto es, el *greening* de las industrias existentes. Según propone, “traer la revolución verde a nuestras vidas diarias” y significativamente, “convertirse en un modelo para la comunidad internacional como líder en crecimiento verde”.

Se establece el compromiso de inversión del 2 por ciento del PIB anual en programas de crecimiento verde y proyectos de construcción de infraestructuras verdes, investigación y desarrollo de tecnología verde, cifra que se prevé aumentar según la economía se vaya recuperando.

La idea de gran pacto nacional, de gran implicación en todos los sectores, o al menos en los que mueven la economía y la sociedad, vuelve a aparecer en la literatura de este plan. La aspiración de liderazgo internacional de nuevo en algún área innovadora y que resuelva preocupaciones globales, se apunta como deseada seña de identidad.

3.9. La tragedia del Sewol y su impacto en la confianza y la reputación

El transbordador Sewol se hundió el 16 de abril de 2014 dejando más de 300 muertos, la mayoría de ellos estudiantes de Secundaria que iban de excursión junto a sus profesores. El hundimiento, prácticamente retransmitido en directo por las televisiones de todo el mundo provocó, además de un profundo impacto psicológico, un daño económico y de confianza en el país.

El abandono del capitán y de otros dos miembros de la tripulación, la gestión del accidente por parte de las autoridades, las irregularidades en la supervisión

de buques y otras informaciones que se iban conociendo según pasaban las horas, añadían aún mayor dramatismo. La presidenta Park prometió que los responsables asumirían todas las responsabilidades, mientras las familias enfurecidas volcaban su rabia contra las autoridades. Todo el mundo, incluido Corea del Norte, envió sus condolencias.

La historia de éxito de Corea del Sur parecía haberse detenido de pronto. Todo el país quedaba sumido en el dolor, la culpa y la indignación. La crisis de confianza pública se manifestó en una abstinencia de consumo privado. Festivales, conciertos y eventos deportivos se pospusieron o directamente se cancelaron. Un gran cartel decía “We are sorry” en la plaza del Ayuntamiento de Seúl, expresando el sentimiento de trauma colectivo, de culpa y hasta cierto punto de “traición” al mandato de proteger esas vidas.

El suceso llegaba a cuestionar las raíces del crecimiento económico coreano, poniendo en duda la rapidez de su éxito, de un crecimiento sin restricciones que dejó normas de seguridad y reglamentos de lado en la carrera por el desarrollo. El escritor Kim Young-Ha escribió en *The International New York Times*: “Estamos sumidos en la autorreflexión. ¿Ha sido todo nuestro progreso una fachada? ¿Somos, de hecho, un país avanzado?”¹⁷

En mayo, el *think-tank* Asan Institute for Policy Studies acogió una conferencia impartida por Guy Sorman, donde se exponía este accidente como un punto de inflexión en la historia contemporánea de Corea del Sur. Las graves deficiencias reveladas en el suceso exigían ahora una revisión más profunda sobre la capacidad de reacción en crisis, la competencia institucional, la comunicación y el deterioro de la confianza en líderes. Muchos consideraron que este suceso sería un punto de cambio hacia un grado mayor de madurez y evolución.

¹⁷ Kim Young-Ha, “South Korea’s Tragic Failure”, *The International New York Times*, 7/05/2014, disponible en http://www.nytimes.com/2014/05/07/opinion/kim-south-koreas-tragic-failure.html?_r=0

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este trabajo hemos visto cómo, pese a la confusión terminológica y a que el marco teórico sea ambivalente y dinámico, los gobiernos se han visto interesados y cómodos en el concepto de marca país, y han adoptado una fórmula práctica a medio camino entre el marketing y la diplomacia pública, con mucho apoyo de indicadores y estadísticas, tratando de medir algo siempre tan delicado y resbaladizo como la percepción.

Hemos visto también que se trata de un campo que suena sistemáticamente a nuevo, pero sus componentes tienen ya un recorrido. Y tal vez por eso conviene matizar mucho el concepto, cuidarse de esperanzas ilusorias, soluciones rápidas y mágicas, y sobre todo, no cubrir con imagen realidades que necesitan algo más que una estrategia de marca.

También conviene matizar la efectividad de alguna de estas estrategias. O, al menos, la capacidad de medir los resultados que producen en el corto plazo. La evaluación es fundamental, y puede ser especialmente difícil de aplicar a este campo. Algunos efectos, si bien profundos, sólo aparecen en el largo plazo y, con todo, no son de fácil medición.

Asistimos a una vertiginosa multiplicación de índices nuevos, algunos propios y otros con base en los indicadores publicados desde hace décadas por los organismos internacionales. Conviene no dejarse llevar por la guerra de rankings y por la simplicidad con la que miden, a veces, sólo lo medible, lo que se puede medir con facilidad.

Pueden servir en todo caso de referencia para estudios comparativos entre países, o para profundizar en su parte cualitativa, cuando la tienen, antes que para quedarse en el último número final de un ranking que contiene seis, ocho o más categorías y subcategorías, y decenas de índices a su vez.

Aunque parezca que el furor desatado por este campo es espectacular, conviene de nuevo matizar. Los grandes contratos de los gobiernos con las consultoras

internacionales pueden alcanzar cantidades millonarias pero, con todo, no llegan a lo que algunas empresas, como la farmacéutica AstraZeneca pueden invertir en sólo en uno de sus productos, hasta 1.000 millones de dólares, según recuerda en su trabajo Lee Hudson Teslik¹⁸.

Sobre la efectividad de las cantidades invertidas, conviene revisar también lo que el propio Simon Anholt señaló en su artículo provocadoramente titulado *Why Nation Branding does not exist*¹⁹. Asegura el autor que desde que en 2005 lanzó el *Nation Brand Index* hasta 2008, no ha encontrado una correlación detectable entre los cambios en el valor de la marca país y el gasto en campañas para mejorarla.

Así, varios países que no han hecho ningún tipo de marketing, aparte de las campañas habituales de turismo y promoción de inversiones, han conseguido mejoras notables en su imagen general. Sin embargo, otros que han invertido grandes sumas en publicidad y relaciones públicas, han visto cómo su valor de marca se ha mantenido estable o incluso reducido.

Hacer las cosas bien, o al menos no estar en la primera línea de “fuego” con malas noticias a diario, puede ser la mejor estrategia imaginable. Algunos ejemplos como el de Grecia, cuya reputación ha subido considerablemente en el último barómetro del Country Rep Trak, se explican simplemente por el descenso de continua exposición de noticias negativas. El propio Japón, después del desastre de Fukushima, optó por mantener una comunicación sobria sin grandes protagonismos que sin duda le pudo beneficiar.

En todo caso, si se quiere entender la estrategia de marca país como la trasposición de una técnica procedente del mundo de las grandes corporaciones y los negocios, una técnica de venta, fidelidad y búsqueda de nuevos mercados, será imprescindible también conocer sus límites. No se trata sólo de atraer más turistas, estimular inversiones y fomentar exportaciones. Hemos visto cómo hay otras motivaciones que pueden estimular a los países y reportar beneficios: atraer talento, hacer una contribución significativa a las relaciones internacionales, afrontar el envejecimiento de su población, distanciarse de su pasado.

A la luz del planteamiento coreano cabe plantearse, si no lecciones, al menos reflexiones de interés para otros países, y también para España. La vertiente interior de su plan como hemos visto presenta cierto atractivo. Los ciudadanos, no sólo los que viven fuera de Corea sino también los que viven dentro, pueden ser grandes transmisores y difusores de la marca. Con ello se intenta evitar disocia-

¹⁸ LEE HUNDSON, T.(2007), *Nation Branding Explained*, Council on Foreign Relations, disponible en: <http://www.cfr.org/diplomacy-and-statecraft/nation-branding-explained/p14776#p2> [consulta: 31 de agosto de 2014]

¹⁹ ANHOLT, S., “Why Nation Branding does not exist”, *Kommunikationsmaaling.dk*, 16 de enero de 2009, disponible en <http://kommunikationsmaaling.dk/artikel/why-nation-branding-does-not-exist/> [consulta: 31 agosto 2014].

ciones entre lo que Corea “vende fuera” y lo que un coreano puede decir que es Corea. En países como España, donde los estudios han señalado frecuentemente esas disociaciones entre cómo nos ven y cómo nos vemos, y donde existe además una gran población viajera y emigrante, es un aspecto interesante para incidir.

Cuidar al extranjero es una de las marcas sobresalientes a las que este plan ha querido prestar especial atención. Cuestiones como la calidad de la experiencia turística de los visitantes ocasionales, el tratamiento de los extranjeros residentes en el país y el comportamiento de los ciudadanos internacionalmente han pasado a ser de vital importancia para la reputación de cualquier país.

La reflexión pública, la búsqueda de un consenso, la gran cantidad de fondos invertidos, la búsqueda del enlace público-privado, y sobre todo la conexión de la marca con el espíritu y la historia coreana han sido también aspectos merecedores de nuestra atención.

En lo que se refiere específicamente a la gestión de Marca Corea, habrá que estar atentos a la nueva administración de la presidenta Park Geun—hye para ver si existe continuidad o no con el plan del presidente anterior. En una de las primeras decisiones tomadas tras su llegada a la Presidencia, Park decidió disolver el Presidential Council on Nation Branding sin dar grandes explicaciones. Durante los próximos meses se podrá ver si las estrategias que llevaba a cabo este órgano, que funcionaba como “torre de control” de la marca país, continúan de forma descentralizada en sus ministerios y agencias o se disuelven.

Respecto a los nuevos retos a los que se enfrenta Corea del Sur, y que tendrán un impacto en sus estrategias de diplomacia pública y marca país, estos pasan necesariamente por los factores demográficos y la baja natalidad. Los últimos estudios alertan de que el país ostenta el último puesto de la OCDE, con 8,6 nacimientos por cada mil habitantes.

A ello hay que sumar cierto horizonte de agotamiento de la “ola coreana”. Si bien ha servido de explosión comercial y tal vez de entrada para dar a conocer el país en todo el mundo, puede que no sea un activo de la marca tan sostenible a largo plazo. La búsqueda de nuevos contenidos para seguir aprovechando los canales ya abiertos en su potente industria de exportación cultural, podría ser una línea de trabajo.

El gran desafío para una Marca Corea futura, bajo este u otro plan lo constituirán, sin duda, los retos que tienen que ver con la Península, con sus relaciones con Corea del Norte y con el horizonte de una unificación que, si bien no se ve inmediata, es una de las principales cuestiones sobre la mesa del escenario internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ANHOLT, S., “Why Nation Branding does not exist”, Kommunikationsmaaling.dk, 16 de enero de 2009, disponible en: <http://kommunikationsmaaling.dk/artikel/why-nation-branding-does-not-exist/> [consulta: 31 agosto 2014].

ANHOLT, S. (2013), “The Role of Image and Identity in International Relations”, en *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*, Vol. 2. Iss.1. , disponible en: <http://surface.syr.edu/exchange/vol2/iss1/1/>[consulta: 31 agosto 2014].

Banco Mundial, *Banco de datos: Perfil de Corea del Sur*. Disponible en: http://datos.bancomundial.org/pais/corea-republica-de#cp_surv [consulta: 31 agosto 2014].

BRAÑAS I ESPÍNEIRA, J.M. (2002), *El crecimiento económico de Corea del Sur: 1961-1987. Aspectos sociológicos*, tesis presentada en Facultad de Ciencias Políticas y Sociología: Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

BREEN, M. (1999), *The Koreans: Who They Are, What They Want, Where Their Future Lies*, New York : St. Martin’s Press, 1999.

CHENG LI-CHIH (2008), “The Korea Brand: The Cultural Dimension of South Korea’s Branding Project in 2008”, *SAIS U.S.-Korea Yearbook 2008*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 73-85.

CHO YUN YOUNG (2012), “Public Diplomacy and South Korea’s Strategies”, *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 10, no. 2, December, pp. 275-296.

CULL, N.J. (2012), “Global Trends and Middle Power Practices of Public Diplomacy: Implications for Korea”, Korea Public Diplomacy Forum (KPDF) International Symposium, pp. 67-76.

CULL, N.J. (2009), “Diplomacia pública: consideraciones teóricas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 85, pp. 55-91.

DE LOS REYES, M.J. (2011), *Corea se aproxima a África*, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo de Buenos Aires, Documentos de trabajo, no.96.

HERNÁNDEZ ALONSO, F.J. (2012), *Diplomacia Pública y Place Branding. El estado de la Marca España*, La Coruña, Netbiblo.

HIDALGO, A. (2013), “Situación actual de Corea del Sur”, presentación realizada en el *Curso de Estudios Coreanos*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales en Madrid.

HIDALGO, A. (Coord.) (2007), *Relaciones económicas bilaterales entre España y Corea: una oportunidad para crecer conjuntamente*, Madrid, Fundación Real Instituto Elcano.

ICEX (2013), *Informe económico y comercial: Corea del Sur*.

IH-PROST, O; BONDAZ, A. (2014), «La Corée du Sud tente d’améliorer son image de marque nationale» en: *Korea Analysis* nº 1, Asia Centre, disponible en: http://www.centreasia.eu/sites/default/files/publications_pdf/korea_analysis_1.pdf [consulta: 31 agosto 2014].

KIM JAMIE JEEYOON (2010-2011), *Branding Korea though Collaborative Strategies with the Olympic Movement*, Master Executif en Management des Organisations sportives, Faculté des Sciences du Sport. Université de Poitiers, Francia, disponible en: https://doc.rero.ch/record/29517/files/KIM_Jeeyoon_MEMOSXIV.pdf [consulta: 31 agosto 2014].

KIM REGINA (2010), “Searchers and Planners: South Korea’s Two Approaches to Nation Branding”, *SAIS U.S.-Korea Yearbook 2010*, Baltimore, Johns Hopkins University, pp. 147-162.

KOREAN CULTURE AND INFORMATION SERVICE (KOCIS), *Datos básicos sobre Corea*, disponible en: www.korea.net [consulta: 31 agosto 2014].

KOREAN NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO (2011), “New Understanding of and Strategies for Korean Unification”, *Korea Journal*, Vol. 51. no. 2.

KWON, M., “Design to Make Seoul Global City”, *The Korea Times*, 24 de junio de 2009. Disponible en: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2010/01/117_47429.html [consulta: 31 agosto 2014].

LE SOURD, M.; DI FEDERICO, E., YOON SUNG-WON (2012), *EU-South Korea: Current Trends of Cultural Exchange and Future Perspectives*, European Expert Network on Culture EENC Report, November.

LEE CHANG-SUP, “Patience Index”, *The Korea Times*, 14/04/2011, disponible en: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/04/137_85191.html [consulta: 31 agosto 2014].

LEE DONG-HUN (2010), “Nation Branding Korea”, *SERI Quarterly*, Vol. April, pp. 103-109.

LEE KYUNG-MI (2011) “Toward Nation Branding Systems: Evidence from Brand Korea Development”, *Journal of International and area studies*, Volume 18, no. 1, pp. 1-18.

JEE MANSOO (2012), “Korea’s Dynamic Economic Partnership with a Rising China:

Time for Change”, *Journal of International and area studies*, Volume 19, No. 2, 2012, pp. 63-75.

MARÍN, D. (2013), *Cultural Diplomacy, caso español*, Memoria del Máster Interuniversitario de Diplomacia y Relaciones Internacionales, Madrid, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MELGAR VALERO, L.T. (2009), *La gestión de la imagen-país. El modelo español. Fortalezas y limitaciones*, Memoria de Curso selectivo para funcionarios en prácticas de la Carrera Diplomática 2008-2009, Madrid, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

MELISSEN, J. (Ed.) (2007), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Millán Acevedo, N. (2013), “Marca España: ¿qué implicaciones tiene para el desarrollo humano?”, en: *Cuadernos 2015 y más*, no.1, Madrid, Editorial 2015 y más.

NOYA, J. (2013), *Los españoles ante un mundo en cambio: visiones del exterior (vol. 1 y 2)*. Madrid, Tecnos.

NOYA, J. Y PRADO, F. (2012), *Marcas-país: éxitos y fracasos en la gestión de la imagen exterior*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 13/2012, 9/10/2012, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/imagen+de+espana/dt13-2012_noya-prado_gestion_marcas-pais_imagen-exterior [consulta: 31 agosto 2014].

OCDE (2014), *Perfil estadístico de Corea*, disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-korea_20752288-table-kor [consulta: 31 agosto 2014].

OJEDA, A. E HIDALGO, A., (Eds.) (2006), *North Korea and Regional Security. Corea del Norte y la seguridad regional*, Madrid, Verbum.

PARK CHAN MI (2010), *U.S. Newspaper Media Content Analysis of South Korea’s*

Image and Reputation, Washington, School of Communication, American University. D.C. disponible en: <http://www.american.edu/soc/communication/upload/park2010.pdf> [consulta: 31 agosto 2014].

PARK SI-SOO, “Dynamic Korea Projects Brick & Mortar Image”, *The Korea Times*, 19 de octubre de 2008, disponible en: <https://www.koreatimes.co.kr/www/common/printpreview.asp?categoryCode=260&newsIdx=32943> [consulta: 31 agosto 2014].

Presidential Commission on Green Growth, Republic of Korea (2009), *Road to Our Future: Green Growth. National Strategy and the Five-Year Plan* (2009-2013).

RODRÍGUEZ, B. (2011) *Los videojuegos como industria cultural en Corea del Sur. Mercado, políticas, tendencias y contexto cultural*, Ministerio de Cultura, disponible en: http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/catalogo/cultura/becas-ayudas-y-subvenciones/becas/d9-2011/2013_11BecasCulturex_EmbajadaSeul.pdf [consulta: 31 agosto 2014].

SHIN B., *Green Growth and International Cooperation*, Global Green Growth Institute, Ministry of Foreign Affairs and Trade.

SOHN YUL (2012), “Searching for a New Identity: Public Diplomacy Challenges of South Korea as a Middle Power”, Korea Public Diplomacy Forum (KPDF) International Symposium, pp. 77-83.

SZONDI, G. (2008), “Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences”, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, ISSN 1569-2981.

VALINOTI, H.A. (2012), *El Movimiento Saemaul: El caso de Corea y lecciones para el Paraguay*, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Paraguay, disponible en: <http://www.economia.gov.py/v2/sistema/files/files/Movimiento%20salarial-20120418-120909.pdf> [consulta: 31 agosto 2014].

VVAA (2012), *Retos de nuestra acción exterior: diplomacia pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática nº 18, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

WALLY O. (2007), “Making a National Brand”, en Melissen, J. (Ed.), *The New Public Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

YU EUN YOUNG, (2012) “City Branding and Urban Tourism: A Case Study of Seoul and Taipei”, *6th Conference of the International Forum of Urbanism IFOU*. Barcelona, 25-27 enero de 2012.

Webs de interés

Presidential Council on Nation Branding

<http://17koreabrand.pa.go.kr/gokr/en/cms/selectKbrdCmsPageTbl.do?cd=0116&m1=1&m2=1>

Ministerio de Asuntos Exteriores de Corea

<http://www.mofat.go.kr/>

<http://www.mofa.go.kr/ENG/main/index.jsp> (inglés)

Korea Foundation

<http://en.kf.or.kr/?menu=482>

Sejong Institute

http://www.sejonghakdang.org/nuri/sjc/SJC_Main

Korea International Cooperation Agency (KOICA)

<http://en.kf.or.kr/?menu=482>

Asan Institute for Policy Studies

en.asaninst.org

SERI World. Samsung Economic Research Institute

www.seriworld.org/

Korea Development Institute (KDI)

http://www.kdi.re.kr/kdi_eng/

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA INFLUENCIA DEL EXILIO ESPAÑOL EN MÉXICO
DURANTE EL GOBIERNO DE LÁZARO CÁRDENAS**

SU PARTICIPACIÓN EN LA ECONOMÍA MEXICANA

GEORGINA SALDAÑA DÍAZ

*A mi abuelo Jesús “Abebo”, que sin saberlo,
su ejemplo me inspira todos los días
a la vocación diplomática.*

A mis padres y a Antonio.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría agradecer al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España por brindarnos la oportunidad de estudiar un máster de tan alto nivel académico. Ello me ha llevado a adentrarme en el estudio de las relaciones hispano-mexicanas, más especialmente, en la inmigración española en México. También me gustaría agradecer a los profesores Cástor Díaz Barrado y Manuel Pérez González, quienes con su pasión pedagógica, crearon en mí un gusto por el estudio de las relaciones iberoamericanas y el Derecho Internacional Público respectivamente. Finalmente, y no sin menos importancia, me gustaría agradecer a mis amigos del grupo C, que se han vuelto mi gran familia diplomática. Me gustaría también aprovechar estas líneas para hacer una mención especial a la historiadora Dolores Pla Brugat, especializada en el exilio español en México, acaecida el pasado mes de Julio. Sus investigaciones son, sin duda, un legado invaluable. Q.E.P.D.

RESUMEN

Esta memoria pretende abordar, como su título lo indica, la participación de los exiliados republicanos españoles en la creación de empresas en México y su repercusión económica durante el mandato presidencial de Lázaro Cárdenas. Para cumplir con este objetivo, se pretende realizar un análisis del contexto político internacional y doméstico de España y México en la década de los treinta, brindándole así al lector una introducción a las causas de la Guerra Civil Española, la posición política internacional de este suceso y los motivos del exilio, además del contexto político interno y externo de México que permita comprender el apoyo casi incondicional del gobierno mexicano a la Segunda República Española. También se explicará el estrechamiento de las relaciones hispano-mexicanas; los antecedentes de las relaciones de México con España, que durante los primeros cien años después de la Independencia pasaron por varios periodos totalmente extremos; el porqué del apoyo diplomático, económico y político del gobierno cardenista, la llegada del exilio español a México y las condiciones de éste. La inmigración española de 1939 en México rompe con el esquema tradicional migratorio entre ambos países. Se explicará a detalle lo que autores como Pla Brugat y Clara Lida explican como *Una inmigración privilegiada*; México recibió un capital humano excepcionalmente cualificado, de una composición ocupacional muy relevante. Esto nos lleva a una hipótesis principal, que intuye si este particular contingente español exiliado en México verdaderamente supuso un impulso para la economía mexicana durante el mandato presidencial cardenista. Ello se abordará en el último capítulo, donde se estudia el sector económico del gobierno cardenista; sus prioridades, el Plan Sexenal y se analiza detalladamente la inserción de los refugiados en las actividades económicas, los organismos de apoyo para la creación de empresas y si hubiere, el legado empresarial español.

Palabras clave: *Exilio español, Inmigración española, Lázaro Cárdenas, empresarios españoles, CTARE, JARE, Guerra Civil Española.*

1. INTRODUCCIÓN

Son muchos los autores que han dedicado sus obras a las relaciones entre México y España durante el siglo XX. En la mayoría de éstas se describe la participación de México en la Guerra Civil Española y la inserción de los exiliados en la sociedad mexicana, y sobre todo, su aportación a las artes, la cultura, la enseñanza, la política y las ciencias. Sin embargo, muy pocos se han centrado en el legado empresarial de este contingente español llegado a México a partir de la mitad de la década de los treinta.

Son más de doscientos años de historia conjunta desde la Independencia de México, y en este periodo, hablar de empresarios en la historia mexicana implica, en amplio sentido, hablar de españoles. Por la importancia de los hechos ocurridos a partir del estallido de la Guerra Civil Española, el inminente exilio que ocasionó y el apoyo ejemplar de la diplomacia mexicana, este contingente no es generalmente relacionado a sus actividades empresariales, sino más bien a su legado intelectual, su inserción en las instituciones de educación mexicanas y su influencia en torno a las esferas culturales y sociales. Es por eso que en esta memoria se pretende resaltar su importante participación en el ámbito empresarial.

Las relaciones de México con España se han ido marcando por el extremismo. Con la independencia de México en 1821, la ruptura de las relaciones diplomáticas con España ocasionó la expulsión de los peninsulares del territorio mexicano. Sin embargo esto no fue un motivo para que la población española en México disminuyera, sino todo lo contrario. A partir de ese momento, los españoles seguirían llegando en diversas oleadas migratorias, y a pesar de la pérdida de sus privilegios, beneficios y ventajas económicas heredadas de la colonia, les harían clasificarse como un grupo de élite por encima de la población mexicana. En 1836, con el reconocimiento de México como una nación independiente por parte de España, la reanudación de las relaciones entre ambos países se dio por sentada. Aun así, las dificultades diplomáticas entre ambos países seguirían creando un ambiente de tensión. A mediados de la década de 1850 y hasta inicios de 1870, las reclamaciones de España por las pérdidas sufridas a raíz de la guerra de independencia, la deuda externa e interna y

la inestabilidad política en México seguirían propiciando situaciones de crisis diplomáticas entre ambos. Sin embargo con la llegada de Porfirio Díaz al poder, se forjó la estabilidad en las relaciones diplomáticas, permitiendo el establecimiento de comercios, negocios e inversiones, que desembocaron en una importante migración española a México. La Revolución Mexicana a inicios del siglo XX tensó nuevamente las relaciones, que se asentaron con el reconocimiento del gobierno de Carranza. En el periodo de entreguerras, México se volvió uno de los destinos principales de los migrantes españoles que buscaban “hacer las Américas”. Después, con el golpe militar del general Francisco Franco, México rompe nuevamente las relaciones con España, mostrándose siempre fiel al gobierno de la Segunda República en el exilio, de tal forma que, hasta la muerte de Franco en 1975 y la toma de posesión de Juan Carlos I como rey de España, las relaciones entre México y España se reanudarían manteniéndose esta vez amistosas, fuertes, respetuosas y duraderas.

A pesar de las constantes rupturas y resarcimientos de las relaciones entre ambos países, los contingentes de españoles seguían llegando a México¹. Estudios realizados por Dolores Pla Brugat o Clara Lida permiten entender el perfil del contingente español emigrado a México. Es importante destacar que hasta 1930 el contingente español en México es menor al 0.5% del total de la población mexicana, pero su importancia en los sectores económicos del país les hace destacar notablemente en las actividades empresariales, industriales, comerciales y financieras, generalmente ocupando altos cargos. Con el exilio que ocasionó la Guerra Civil Española, el perfil seleccionado de los inmigrantes republicanos, creó un cierto recelo con los españoles radicados en México. Los cerca de 20,000 refugiados españoles coincidían en poseer un claro perfil urbano, y a diferencia de los radicados en México con un perfil ligado al comercio y al mundo empresarial, los exiliados se destacaban por poseer un distinguido cuadro profesional, de trabajadores y técnicos altamente cualificados, profesores, académicos, artistas, científicos, escritores y médicos de nivel destacado².

Las reformas que llevaba a cabo el gobierno Cardenista permitieron que los exiliados se insertaran en la sociedad mexicana de manera exitosa al poco tiempo de haber llegado. Pronto ostentarían altos cargos en las instituciones educativas, culturales y sociales más distinguidas de México. Además, el apoyo que se les ofreció ya sea por los organismos de ayuda republicana o el dotado por el mismo gobierno mexicano les facilitó el financiamiento para la creación de industrias o expansión de negocios que no crearan competencia a empresas nacionales. Organismos como la Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles, JARE, o el Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles, CTARE, participarían en el desarrollo empresarial de los refugiados españoles. Es precisamente esta participación empresarial de los refugiados el objeto de estudio del presente trabajo.

¹ Evidentemente las problemáticas habidas entre los países tuvieron un efecto en la cantidad de los flujos de población, mas nunca termina por eliminarse del todo.

² LIDA, C (1994) *Una inmigración privilegiada*, México DF, Alianza América.

2. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL EN LA DÉCADA DE LOS TREINTA

El presente capítulo tiene por objetivo sentar una base de los acontecimientos mundiales en la década de los treinta y su repercusión en el contexto político de España, que desenlazaría en la victoria de los nacionales en la Guerra Civil Española. Con ello, se pretende introducir al lector en el contexto internacional de Europa en el periodo de entreguerras, para así comprender el marco histórico de los motivos que propiciaron la Guerra Civil Española, el apoyo recibido por regímenes totalitarios al internacionalizarla, la pasividad de algunos Estados aludiendo a la No Intervención y las consecuencias de la derrota de la República Española, entre las principales, el exilio de miles de republicanos.

2.1. La crisis del sistema de seguridad colectiva

La década de los treinta es sin duda un periodo que marcaría importantes acontecimientos mundiales. Esta fase de entreguerras se caracterizó notablemente por el rompimiento del mecanismo de seguridad colectivo instaurado al finalizar la Primera Guerra Mundial³. La consolidación de regímenes totalitarios en Japón, Italia y Alemania, crearon una inestabilidad en el orden dictado en Versalles⁴, y la crisis de 1929⁵, que dio lugar a la quiebra del orden económico internacional y ayudó a potenciar aún más el absolutismo en dichas potencias. Fue un marco particular donde se hacía notar con anticipación el surgimiento del nuevo sistema internacional bipolar de la Guerra Fría.

³ SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2009) “México y la crisis del sistema de seguridad colectiva” Revista La Casa del Tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, n.º 24, p.134-139

⁴ Firmado el 28 de junio de 1919, el Tratado de Versalles fue un tratado de paz que puso fin al estado de guerra entre Alemania y los Países Aliados. Mediante este tratado, las potencias vencedoras impusieron a Alemania cláusulas punitivas para su territorio, su milicia y su economía. Con la llegada de Hitler al poder en Alemania, el tratado sería ampliamente violado.

⁵ También conocida como la Gran Depresión, fue la crisis económica mundial más larga en el tiempo, de mayor profundidad y que afectó a más países en el siglo XX. Se originó en Estados Unidos a partir de la caída de la bolsa del 29 de octubre de 1929.

La Primera Guerra Mundial dejó una Europa desplazada como centro del mundo político internacional. La desaparición de los imperios austrohúngaro, alemán y otomano, hasta esos momentos considerados como las potencias centrales del continente, afectaron notablemente el peso político de Europa a escala global. Los efectos de la Gran Guerra aceleraron la globalización de las relaciones internacionales, donde el Concierto Europeo sería sustituido por un nuevo orden encabezado por los Estados Unidos⁶. A pesar de ser EEUU el impulsor de la Sociedad de Naciones⁷, el organismo nació como un instrumento europeo para el orden y la paz al servicio de las grandes potencias, donde paradójicamente el aislamiento característico de la política exterior estadounidense permitiría su débil involucramiento. El sistema internacional instaurado se demostró incapaz de satisfacer las conveniencias de muchos de los Estados, especialmente el alemán, que desataría más tarde las bases del estallido de una nueva guerra mundial.

El futuro desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939, comenzaría nueve años antes con varios acontecimientos; la invasión japonesa de Manchuria en 1931, seguida de la ocupación de Etiopía por Italia y la invasión del resto de China por Japón en 1935, la intervención alemana e italiana en la Guerra Civil Española de 1936 a 1939, la incorporación de Austria a la Alemania nazi en 1938, el desmembramiento y ocupación de Checoslovaquia un año más tarde, aunados a la invasión italiana en Albania y finalmente el intento de anexión de territorio polaco por los alemanes. Este proceso hasta la guerra fue permitido en parte por la pasividad que mostraron algunos de los países occidentales al intentar mantenerse fuera del conflicto, así como la ineficiencia de la Sociedad de las Naciones⁸ y el fracaso de las potencias para hacer frente a la intervención germano-italiana en la Guerra Civil Española. El mundo pronto se vio dividido en dos alianzas militares enfrentadas; su desenlace en 1945, con la victoria de los aliados, alteraría las relaciones políticas y la estructura social global de una manera contundente.

2.2. La década de los treinta en España

Como para el resto de los países europeos, la década de los treinta sería también una de las décadas más agitadas en la historia de la España contemporánea. Este particular periodo se vio iniciado con la dimisión de la dictadura militar

⁶ Al respecto puede consultarse el trabajo de Celestino del Arenal *Mundialización, creciente interdependencia y globalización de las relaciones internacionales* publicado por la Universidad del País Vasco.

⁷ Creada en junio de 1919 por el Tratado de Versalles, la Sociedad de Naciones se basó principalmente en la cooperación internacional, el arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva para establecer las bases para la paz y el orden internacionales. Inició con 42 países, de los cuales más de la mitad no pertenecían al continente europeo. Alcanzó un número máximo de 57 países antes de disolverse en 1946.

⁸ Iniciando por la falta de condena a Francia cuando ocupó la región alemana del Ruhr exigiendo reparaciones de guerra, después no condenó a Japón de sanciones efectivas ni restauró a China el territorio de Manchuria. Su falta de autoridad para imponer a sus miembros resoluciones de forma obligatoria evidenció su debilidad e ineficacia.

dirigida por el general Miguel Primo de Rivera el 28 de enero de 1930, y que sería sustituida dos días más tarde por la llamada dictablanda⁹ del general Dámaso Berenguer, último ciclo del reinado de Alfonso XIII, para ser posteriormente interrumpida, en abril de 1931, por la proclamación de la Segunda República Española y que con el fin de la guerra civil el 1 de Abril de 1939, se daría paso a una nueva dictadura, ésta vez liderada por el general Francisco Franco, la más larga dictadura de España. Las transformaciones políticas de España en este corto periodo de tiempo tendrían efectos tanto en el panorama político internacional como en la economía mundial; la guerra civil completaría la división de Europa en dos bandos contendientes que se aproximaban a la guerra, así como la fragmentación de las fuerzas políticas del pueblo español.

La proclamación de un régimen democrático después de siete años de dictadura, en 1931, abrió un nuevo ciclo en la transformación de España, pero la falta de acierto del gobierno republicano, que se mostró en todo momento provocador ante la Iglesia y el Ejército, terminó por frustrar este proceso de modernización, que, coincidiendo con la crisis económica mundial, agudizó los enfrentamientos sociales e incrementó gradualmente el desacuerdo entre las diferentes fuerzas políticas. La conspiración militar que dio muerte a José Calvo Sotelo en 1936 fue el suceso que desató una cruenta guerra civil, iniciada ese mismo año, y que culminaría tres años después con la victoria de las fuerzas lideradas por el general Francisco Franco. Con el triunfo de las fuerzas nacionales, España se sumiría en otra dictadura por treinta y cinco años.

2.3. La internacionalización de la Guerra Civil Española

A pesar del apoyo que mostrarían los países antifascistas europeos, especialmente Francia y Reino Unido a la República Española desde el inicio de la Guerra Civil, justo después del inicio de ésta se formaría un Comité en Londres para suscribir un acuerdo de *No Intervención* en España. La Guerra Civil complicaba la estrategia que se desarrollaba en Europa en contra del fascismo alemán e italiano. Como ya es bien sabido, sin la ayuda extranjera es muy probable que la guerra civil en España no hubiese durado más de un año por la fuerte carencia de armamento y refuerzos en ambos bandos. Sin embargo, la firma del pacto de aislamiento a España no impidió el envío de armas por parte de Alemania¹⁰,

⁹ La “dictablanda” de Berenguer fue el último periodo de la restauración borbónica y del reinado de Alfonso XIII en España. En dicho periodo hubo dos gobiernos: el gobierno del general Dámaso Berenguer, formado en enero de 1930 para que restableciera la “normalidad constitucional” tras la dictadura de Primo de Rivera y el que le siguió un año después, el gobierno del almirante Juan Bautista Aznar, que daría paso a la proclamación de la Segunda República Española.

¹⁰ Cabe hacer mención que en noviembre de 1936 se hizo el reconocimiento de Franco y su Junta Técnica de Estado como gobierno legítimo de España por parte de Alemania e Italia. Entre las ayudas que recibieron los nacionales se encontraban aviones y carros de combate, cañones, fusiles y municiones.

Portugal e Italia a favor de los sublevados. El gobierno de la República no tardó en hacerse oír y buscando protección internacional, solicitó el auxilio de la Sociedad de Naciones, cuya ineficacia se haría notar. La ayuda de la Unión Soviética a la República tampoco se haría esperar. Una vez advertido Stalin de la intervención armamentística alemana e italiana, entendió la gran amenaza que supondría la victoria de Franco para la URSS. Stalin ordenó el envío de tanques, aviones, coches de combate, armas y municiones a España. Aun así, la ayuda recibida por ambos bandos fue desigual en efectivos militares, armamento y recursos económicos. Los refuerzos recibidos por las fuerzas nacionales fueron superiores y más regulares.

La guerra civil española tendría también sus efectos en el continente americano. Estados Unidos, Argentina, Chile y México tendrían una participación especial en el desarrollo y desenlace de la guerra en España. A pesar de la simpatía que profesaba Roosevelt por la Segunda República Española¹¹, Estados Unidos se mostró neutral e incluso impidió el rearme de los republicanos, pero la sociedad civil estadounidense se organizó a través del Comité Norteamericano para la Ayuda a la Democracia Española, con la que se donó dinero, comida y medicinas a la causa republicana. Por su parte, la diplomacia argentina planteó algunas propuestas de humanización del conflicto que no llegaron a concretarse del todo, aunque sí logró cooperar con la evacuación de exiliados. México por su parte se mantendría firme a su postura a favor de la República, e incluso sería el único país que intervendría por ella ante la Sociedad de Naciones. Como lo menciona Ojeda Revah la ayuda que el gobierno de Cárdenas prestó a la República española *“constituyó un esfuerzo deliberado que tuvo como finalidad subrayar la autonomía política y económica de México en un contexto internacional en que fascistas y comunistas trataban de repartirse el mundo en zonas de influencia; y frenar el posible alzamiento de la derecha mexicana siguiendo los pasos del ejemplo español”*¹².

¹¹ FERRAN, B. (2013) Roosevelt se lamentó de no dejar que la República comprase armas *EL PAÍS* Cultura. Consultado el 24 de Julio de 2014.

¹² OJEDA REVAH, M. (2009) “La guerra civil española en México” *Revista La Casa del Tiempo*, Universidad Autónoma Metropolitana, n° 24, p.123-128

3. LAS RELACIONES DE LA REPÚBLICA MEXICANA CON LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA

El tercer capítulo de esta memoria está enfocado a las particulares relaciones del México de Cárdenas con la Segunda República Española y para contextualizarlas es necesario explicar el marco histórico de ambas. Por ello, describiremos muy brevemente los antecedentes de las relaciones hispano-mexicanas datando desde la independencia de México en 1810 y la reacción de España ante la pérdida de su colonia más rentable, hasta las bases e ideologías de la política exterior del gobierno Cardenista que defendieron a la República Española en foros internacionales ante la Guerra Civil y que propiciaría la protección de miles de republicanos a través del exilio en tierra mexicana.

3.1. Antecedentes de las relaciones hispano-mexicanas

Coinciden varios autores en los resentimientos del pueblo mexicano hacia lo español a raíz de la guerra de la Independencia de México. La opresión colonial a la que fue sometida la Nueva España desde la conquista, comenzó a marcar cierto rechazo a las clases españolas dominantes, que se consideraban superiores¹³. Más aun, porque la sociedad mexicana estaba compuesta mayoritariamente por mestizos e indígenas, clases que habían sufrido continuamente el desprecio racial de los españoles y los criollos. La guerra por la independencia de México fue encabezada por Miguel Hidalgo, sacerdote y militar criollo, que convocó al pueblo mexicano a sublevarse en contra de los españoles el 16 de septiembre de 1810. Este movimiento sería rápidamente secundado en otras partes del territorio novohispano, que a raíz de la crisis económica en la colonia española, el descontento con la Corona incrementó rápidamente en la mayoría de los sectores de la Nueva España. La guerra por la independencia de México se alargaría por once

¹³ TIRADO SÁNCHEZ, A. (2007) La política exterior del México cardenista hacia la Segunda República Española. El caso del exilio republicano en México: ¿Cooperación ideológica o interés pragmático? Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

años, pasando por varias etapas y siendo liderada por distintos insurgentes, hasta darse por consumada el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del Ejército Trigarante (encabezado por Agustín de Iturbide) a la ciudad de México. España se negó a reconocer a México¹⁴ como una nación independiente, ya que para la Corona Española, el virreinato de la Nueva España generaba grandes riquezas además de la propiedad de tierras vastas de recursos minerales. No fue hasta diciembre de 1836, que se firmó el Tratado de Paz y Amistad entre ambas naciones. A pesar del reconocimiento de México como una nación independiente y soberana, las relaciones hispano-mexicanas continuaban tensas. El recelo de los mexicanos a los comercios y a los intereses económicos de la comunidad española asentada en México, era cada vez más notorio. La simpatía de los mexicanos con la caída de la monarquía española durante la Primera República dejó de entredicho la inestabilidad y desagrado a los españoles radicados en México.

Las relaciones entre México y España se tornaron particularmente difíciles a raíz de la independencia. A pesar de que el reconocimiento de México por España se hizo en 1836, la llegada del primer ministro plenipotenciario no fue sino hasta tres años después¹⁵. Los conflictos entre ambas naciones tensarían cada vez más las débiles relaciones bilaterales. En 1827, la conspiración del padre español Joaquín Arenas para restablecer el gobierno novohispano provocó la expedición de la primera ley de expulsión de españoles de suelo mexicano. Posteriormente, el intento de reconquista de Isidro Barradas, así como la participación de Salvador Bermúdez de Castro¹⁶ en la conspiración monárquica de 1845, generaron un fuerte sentimiento de hispanofobia, especialmente en los sectores mexicanos más liberales. En 1857, se rompieron finalmente las relaciones diplomáticas entre México y España¹⁷.

En la época conocida como Porfiriato¹⁸, las relaciones entre ambos países se destacarían por su cordialidad y respeto. La llegada del general Porfirio Díaz al poder daría un giro inusitado a las relaciones internacionales de México, hecho que permitió desarrollar una diplomacia estable y conveniente con la mayoría de las potencias mundiales. Después de consolidar las relaciones diplomáticas entre México y España, su notoria preferencia por los extranjeros lo llevó a facilitar la migración de no nacionales a México, promulgando leyes para dar concesiones

¹⁴ Las Cortes españolas rechazaron el tratado firmado entre Agustín de Iturbide y Juan O'Donoju, jefe político de la Nueva España. En este tratado llamado Tratado de Córdoba, se acuerda la independencia de México

¹⁵ Ángel Calderón de la Barca fue el primer representante de España en México, ocupando el cargo de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de 1839 a 1841

¹⁶ Jefe de la Misión Diplomática de España en México de 1844 a 1847

¹⁷ Además de los sucesos mencionados, en 1856 fueron asesinados varios españoles en haciendas cercanas a Cuernavaca, que resultó en el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre México y España un año después. El ministro de Relaciones Exteriores de México, José María Lafragua, sería enviado a Madrid para el resarcimiento de las mismas, mas no se logró acuerdo ninguno.

¹⁸ Es el periodo histórico comprendido desde 1877 a 1911, cuando el General Porfirio Díaz ejerció el poder.

y tierras a corporaciones foráneas¹⁹. Este proceso de reformas llevó al país a una fuerte transformación industrial, que estaba notablemente a manos de inversionistas extranjeros. A pesar de los grandes beneficios²⁰ que significó la inversión extranjera en México a finales del siglo XIX, las condiciones de vida no mejoraban para la mayor parte de la población del país. Con la revolución mexicana, los intereses porfiristas por beneficiar a los inmigrantes europeos se vieron rápidamente truncados. Los levantamientos revolucionarios lograron romper el sometimiento por parte de los extranjeros a las clases mexicanas más desprotegidas. Los ejércitos revolucionarios confiscaron tierras y bienes a los ciudadanos españoles, a su vez que alentaron a la recuperación de las raíces indígenas mexicanas y restitución de tierras, generando un ambiente notablemente hispanóphobo²¹.

De acuerdo con lo citado por la investigadora Sánchez Tirado, la caída de la monarquía y la proclamación de la Segunda República Española ayudaron a que los ejércitos revolucionarios de México se viesen identificados con el gobierno del nuevo régimen en España, y por primera vez desde la independencia, la aproximación entre ambas naciones les ayudaría a consolidarse como aliados en el contexto internacional de la década de los treinta. Sería gracias a las ideologías de los revolucionarios mexicanos, quienes identificados con la lucha de los republicanos españoles, darían comienzo a una proximidad importante en los lazos hispano-mexicanos, que se acentuarían, tiempo después, con el actuar del presidente Lázaro Cárdenas ante los estragos ocasionados por la Guerra Civil Española.

3.2. La Política Exterior de Lázaro Cárdenas

Como se mencionó en el capítulo anterior, el complicado panorama de la década de los treinta tuvo repercusiones en la comunidad internacional tanto en la política interna como en la política exterior de la mayoría de los Estados. México no fue la excepción, y entre 1928 y 1934, se lograron consolidar las instituciones revolucionarias y se intentó terminar con el aislamiento exterior con los países cuyas relaciones diplomáticas habían sido afectadas por la Revolución Mexicana.

Tras ser electo en diciembre de 1933, Lázaro Cárdenas tomó el poder presidencial el 1ero de diciembre de 1934. Su apego y defensa de los principios revolucionarios pusieron fin al periodo del Maximato²², al contrario de la creen-

¹⁹ TIRADO SÁNCHEZ. A., *Op.cit*, p.65

²⁰ Esta transformación industrial impulsó la minería, modernizó la industria textil y desarrolló el sistema ferroviario por todo el país, para la transportación de bienes y productos terminados.

²¹ TIRADO SÁNCHEZ. A., *Op.cit*, p. 68

²² El "Maximato" fue un periodo histórico y político de México que se extiende desde 1924 hasta 1934. Se caracteriza por el gobierno de cuatro presidentes; Plutarco Elías Calles de 1924 a 1928, Emilio Portes Gil de 1928 a 1930, Pascual Ortiz Rubio de 1930 a 1932 y Aberlardo L. Rodríguez de 1932 a 1934. Son bien conocidas las influencias y poder que ejerció Calles sobre los demás presidentes. Por eso al llegar Lázaro Cárdenas al poder, se termina su régimen y se pone fin a este periodo llamado Maximato.

cia generalizada de que Plutarco Elías Calles sería el líder oculto de la política mexicana. Con la designación de Cárdenas a la presidencia, la acción política que llevaba emprendiendo Calles se vería por fin terminada. Los fuertes y constantes desacuerdos con el ex presidente Plutarco Elías Calles marcarían notablemente su enemistad política. Desde los inicios de su candidatura, antes de tomar posesión, Cárdenas daría a entender en sus discursos su total desapego e independencia del ex presidente Calles, a pesar de la existencia de una fuerte postura callista dentro de las esferas políticas mexicanas y que le causaría después una fuerte división en las fuerzas políticas del país. El diseño de la política exterior cardenista muestra los amplios poderes que otorga la Constitución Mexicana al Presidente de la República en este ámbito. Este presidencialismo²³ atribuido por el sistema político mexicano, aunado a la gran capacidad de acción y el liderazgo nato de Cárdenas, permitió que la aplicación de la política exterior cardenista tuviera un gran peso, tanto en la política interna como en la política internacional mexicana en los años treinta.

El gobierno de Lázaro Cárdenas ejerció su política exterior en el marco de la sociedad internacional de entreguerras, periodo comprendido entre 1919 y 1939. Como lo menciona Sánchez Andrés, la política exterior de México en el gobierno cardenista respondió a un proceso de radicalización de políticas gubernamentales y a la mediatización por las complicaciones causadas a raíz de su política económica nacionalista. Los estragos de la Revolución Mexicana afectaron enormemente la reputación internacional de México, al grado de que México fue uno de los países que no fueron invitados a formar parte de la Sociedad de Naciones cuando fue creada en 1919. A pesar que en los veinte se lograron restablecer las relaciones diplomáticas con las potencias principales²⁴, la normalización del estatus diplomático de México se regularizó hasta que las instituciones se consolidaron a principios de los treinta.

Fue también a inicios de esta década cuando se fueron concretando doctrinas para defender los principios revolucionarios. La “Doctrina Estrada” sostiene el derecho de cada pueblo de establecer su propio gobierno y cambiarlo libremente, por lo que no es necesario el reconocimiento de los demás Estados para la validez jurídica internacional. Esta doctrina nace a raíz de la negativa de Estados Unidos por reconocer los gobiernos surgidos de las acciones militares durante la Revolución Mexicana²⁵. La doctrina Estrada se convertiría en la idea central de

²³ El artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano establece que “el Presidente de la República, de acuerdo con las facultades que le confiere la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, señala los lineamientos de la política internacional de México y dirige las actividades del Servicio Exterior por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores”.

²⁴ En 1923 se restablecieron las relaciones con Estados Unidos, en 1924 con Alemania y Francia, y en 1925 con Gran Bretaña.

²⁵ Esta doctrina se desarrolló a partir de los principios defendidos en la Doctrina Carranza. BORJA, R. (2010) Enciclopedia de la política. Fondo de Cultura Económica. México DF.

la política exterior mexicana desde 1930, reafirmando el principio de no intervención así como el principio de igualdad entre Estados.

Entender estos fundamentos de la política exterior mexicana nos permitirá entender mejor el accionar exterior de Cárdenas hacia la Segunda República Española. La diplomacia mexicana comenzaría a tener cada vez más relevancia internacional y destacaría por su activa participación en la Sociedad de Naciones²⁶ entre 1932 y 1935, influyendo así en todo el continente americano y marcando un ejemplo a sus vecinos latinoamericanos. Su protagonismo para mediar la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, o el caso Leticia entre Colombia y Perú, favoreció su imagen regional a tal punto que se logró insertar en el organismo como miembro no permanente.

A su llegada a la presidencia, Cárdenas permitió que la política exterior fuera de la mano a un proyecto político y económico nacionalista que tendiera a la redistribución de riqueza y a la modernización social. El general Cárdenas había sido gobernador del estado de Michoacán antes de asumir la presidencia, donde se destacó por su extensa repartición de tierras a campesinos indígenas y por la expedición de varias leyes de política agraria que favorecerían considerablemente a las clases bajas mexicanas. Ganándose el apoyo de los sectores más vulnerables y poco antes de tomar la presidencia, Cárdenas realizó una gira nacional para darse a conocer entre los ciudadanos y entender los problemas prioritarios de cada zona del país. Estas acciones continuarían durante su periodo presidencial y definirían su amplia sensibilidad social y su defensa por los intereses de las clases sociales más indefensas. Durante su campaña electoral, Cárdenas prometió el cumplimiento del Plan Sexenal²⁷, que esbozaría el camino político del cardenismo: Una política nacionalista, con apoyo a los campesinos a través de reformas agrarias y una mayor implicación del gobierno en los problemas de las clases sociales más afectadas. El Plan Sexenal de Cárdenas sería elaborado bajo la supervisión y aprobación de gente próxima al ex presidente Calles, lo que causaría un gran choque y conflicto de intereses entre los callistas y los cardenistas. La dualidad de poderes en la política interna del gobierno cardenista dejaba entrever el gran peso político del ex presidente Calles. Eran constantes y públicas las críticas a las decisiones de Cárdenas sobre todo tratándose de obreros y agricultores. Esto llevó a que Cárdenas expulsara a Calles del país²⁸ y reestructurara

²⁶ México entró en la Sociedad de Naciones el 23 de Septiembre de 1931, siendo el ex presidente Emilio Portes Gil su representante ante el organismo.

²⁷ El Plan Sexenal fue el nombre dado a la plataforma electoral y al plan de gobierno de Lázaro Cárdenas que puso en marcha al asumir la presidencia en 1934. Este plan se caracteriza por el distanciamiento de las políticas conservadoras del ex presidente Calles, y por inclinarse en apoyar a los sindicatos de trabajadores, así como impulsar el crecimiento agrario, urbano e industrial de México.

²⁸ Debido a sus constantes intromisiones en la dirección de la política nacional, Cárdenas se ve obligado a expulsar a Calles del país. El 10 de abril de 1936, Calles junto con con su vocero Luis Morones, salen del país desde el aeropuerto de la Ciudad de México.

la composición de los altos cargos y jefaturas del Ejército Nacional, sustituyendo de su gabinete a los callistas y reemplazándolos por gente de su total confianza.

La situación internacional que se encontró Cárdenas al asumir el poder fue muy distinta a la de sus antecesores. Un año antes, Estados Unidos ponía en marcha la iniciativa política de Buena Vecindad en la Conferencia Panamericana de Montevideo celebrada en diciembre de 1933. Con ello, el gobierno de Roosevelt buscaba una solidaridad continental contra amenazas del exterior, especialmente con el realce de las potencias del Eje ante la inminente Segunda Guerra Mundial. Esta iniciativa benefició la capacidad internacional de México, cuando con la expropiación petrolera (que se llevaría a cabo unos años más tarde) no se produjera una intervención militar a manos de las grandes potencias afectadas, además de que sabía que Estados Unidos no prestaría tanta importancia a la política interna de México ante el estallido de una nueva Guerra Mundial.

En la política interna, y con motivo a la expropiación petrolera, Cárdenas aplicó la Doctrina Calvo²⁹ a los reclamos de las empresas extranjeras. A su vez, la política de asilo de México destacaría al conceder refugio a León Trotsky³⁰. A pesar de que Trotsky había solicitado refugio a otros países anteriormente, ningún país le concedió asilo por temor a las represalias de Stalin. México le concedió asilo político en 1936 y recibiría a Trotsky un año después³¹. Aun así las relaciones de México con la Unión Soviética fueron buenas y el asilo político de Trotsky no presentó represalia alguna al gobierno de México por parte del gobierno estalinista³².

Como hemos mencionado anteriormente, la política exterior cardenista tuvo una importante influencia internacional. Primeramente se destacó en la Sociedad de Naciones condenando la invasión de Italia en Etiopía, protestando ante las invasiones alemanas de Checoslovaquia, Holanda y Bélgica, así como la invasión soviética a Finlandia y la intervención alemana, italiana y portuguesa en la Guerra Civil Española. Estas acciones, así como la sensibilidad mostrada ante la persecución de judíos por los nazis hicieron que la política exterior de Cárdenas se caracterizara por destacar los principios ideológicos de la Revolución Mexicana, además de ser una política nacionalista, democrática, invocando siempre al derecho público internacional, y

²⁹ Denominada así por su autor Carlos Calvo, jurista argentino. La Doctrina Calvo es una doctrina panamericana de Derecho Internacional que defiende la soberanía de las naciones de América Latina ante las intervenciones militares o presiones diplomáticas de los gobiernos extranjeros, sometiendo a jurisdicción de los tribunales locales las reclamaciones, quejas o demandas por parte de personas o empresas establecidas en un país.

³⁰ El pintor Diego Rivera pidió personalmente a Lázaro Cárdenas el acogimiento de Trotsky como refugiado político. Lázaro Cárdenas concedería el asilo político a Leon Trotsky en 1936.

³¹ Asesinado en agosto de 1940 en la Ciudad de México, por Ramón Mercader, un comunista español a las órdenes de Stalin.

³² En 1955, se le concedió a Lázaro Cárdenas el Premio Lenin de la Paz, premios similares a los Nobel, pero otorgados por la URSS.

sobre todo, por ser una política independiente³³. Cárdenas había logrado en muy poco tiempo que México pasara de tener una política exterior reducida a intereses de élites políticas, a una política exterior totalmente renovada, centrada en la imagen internacional, coherente con los principios de la política interna y preocupada por los intereses nacionales, especialmente por las clases obreras y agrarias.

3.3. La guerra civil española en México

La guerra civil comenzó en 1936 y terminó tres años más tarde, periodo que coincide con el gobierno cardenista en México. La guerra civil española tuvo un fuerte impacto en la sociedad mexicana. Es importante señalar que la sorprendente reacción del pueblo mexicano a la guerra civil de España estuvo siempre ligada a los lazos sociales, culturales e ideológicos que a lo largo de trescientos años de historia conjunta se lograron desarrollar, pero más precisamente, por la ideología revolucionaria que compartían tanto el gobierno de Lázaro Cárdenas, como la Segunda República Española. Además, como hemos mencionado anteriormente, las relaciones de México con España habían pasado ya por varios periodos totalmente extremos; la desconfianza por parte de los gobiernos independentistas mexicanos, el rompimiento de relaciones diplomáticas ante la llegada de Juárez al poder, la cordialidad y estrechez de relaciones durante el porfiriato, hasta la hostilidad y rechazo de los españoles durante la Revolución Mexicana. Como menciona Mario Ojeda Revah, *la guerra civil española fue una suerte de espejo, en el que México, al igual que el resto de América Latina se vio reflejado*³⁴.

La proclamación de la Segunda República Española hizo que España pudiera ser vista por el México revolucionario como un país capaz de luchar también por los ideales de la Revolución³⁵. Los políticos revolucionarios mexicanos, especialmente Cárdenas, tenían una afinidad especial por la República Española, con la que lograron compartir principalmente sus deseos de una justicia social e igualitaria. Esta notoria identificación ideológica entre las autoridades revolucionarias de ambos países hizo que los vínculos entre ellos se estrecharan aún más con el estallido de la Guerra Civil Española. El gobierno de Cárdenas optó por identificarse desde el principio con la causa republicana.

Las clases urbanas, especialmente las clases medias y la burguesía de la Ciudad de México, seguían detalladamente los acontecimientos de los enfrentamientos españoles. En los aparadores de los grandes almacenes, se tendían mapas señalando las hazañas republicanas y los avances franquistas. Era co-

³³ TIRADO SÁNCHEZ. A., Op.cit, p. 59

³⁴ OJEDA REVAH. M., Op.cit, p. 1

³⁵ Ibid

mún ver a la gente engalanando banderas republicanas o monárquicas en señal de apoyo.

Al originarse la guerra civil en España, la primera reacción en México vino por parte del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que a través de un comunicado declaró su solidaridad con el gobierno republicano de España. Otras organizaciones políticas y obreras como el Partido Comunista Mexicano, la Liga de Escritores y Artistas Revolucionarios (LEAR)³⁶ y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) convocaron mítines y manifestaciones en apoyo a la República. Las manifestaciones contaban con el apoyo de Cárdenas, que incluso facilitaba que se realizaran sin ninguna prohibición. La solidaridad de los obreros a través de colectas de dinero fue casi inmediata. Por su parte, los estudiantes y el sector educativo se mostraron totalmente a favor de la República, organizándose en grupos como el Comité Estatal de Juventudes Socialistas, la Convención de Directores e Inspectores federales de Educación de la República y la Confederación de Trabajadores de la Enseñanza para fomentar los mensajes de apoyo y solidarizarse con los intelectuales republicanos.

Sin embargo, poco a poco, y en menor cantidad, organizaciones derechistas y grupos anticomunistas, como la Confederación de Clase Media (CCM), la Acción Revolucionaria de México (ARM) o la Unión Nacional de Veteranos de la Revolución Mexicana (UNVRM) mostraron su oposición a las medidas solidarias de Cárdenas y su total rechazo frente a la República Española, de manera que la polarización provocada por la guerra española en la sociedad mexicana, se pudo hacer latente al poco tiempo de iniciada ésta. Las actividades de los falangistas españoles o del Partido Nazi fueron toleradas, aunque todo el tiempo supervisadas y controladas. El gobierno de Cárdenas a través del Movimiento Obrero Organizado y del Comité Antifascista de la Cámara de Diputados, obstaculizó las solicitudes de ayuda para las fuerzas nacionales franquistas, así como también castigó y prohibió toda la propaganda a favor de Franco. Cuando apenas fue anunciada la victoria franquista sobre la República Española, la Falange Española en México presidió una ostentosa celebración en el Casino Español de la Ciudad de México. Esta provocación pretendía desafiar al gobierno de Cárdenas, quien reaccionó inmediatamente aprovechando la ocasión para expulsar de México a tres importantes miembros de la Falange Española³⁷. Como lo menciona Tirado Sánchez citando a Mateos, “la guerra civil española fue la de guerra de independencia del pueblo español en contra del fascismo y del imperialismo”.

³⁶ La LEAR mostró su apoyo telegrafando al Presidente de la República Española, Manuel Azaña.

³⁷ Cárdenas pidió al secretario de Gobernación, Ignacio García Tellez el desconocer de personalidad jurídica a la Falange Española y a proceder con la expulsión del país a sus jefes Alejandro Villanueva Plata, Genaro Riestra y José Celorio.

3.3.1. El apoyo de México a la República Española

La victoria de Franco marcaría también el fin de las relaciones diplomáticas³⁸ de México con España. El no reconocimiento de la España de Franco por parte de México se fundaba en que se trataba de un gobierno dictatorial, ayudado por la intervención extranjera, por lo que Cárdenas se acogió a la Doctrina Estrada³⁹. El primero de septiembre de 1936, durante el segundo informe de gobierno, Lázaro Cárdenas declaró una serie de medidas tomadas por el gobierno mexicano solidarizándose con la República Española, que hacían pública y clara su postura ante el gobierno de Juan Negrín. El apoyo de México, a pesar de ser entonces un país débil y sin gran peso político internacional, resultó beneficioso para los tiempos en que la República Española se vio carente del apoyo de las democracias occidentales, como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, a quienes resultaba mucho más conveniente una dictadura franquista cuando sintieron de cerca la amenaza de un gobierno comunista, relacionando las armas suministradas por la Unión Soviética al Frente Popular Español. México no tenía armamento propio disponible para vender a la causa republicana, y mucho menos para equiparar el número de provisiones suministradas por Alemania e Italia, pero su ayuda se materializó en víveres, que a la vez serviría para pagar el crédito que México había pedido a España en 1933.

Las ventas de México al gobierno republicano se limitaron a un escaso número de armas y provisiones, pero su apoyo como agente de compras de armamento para la República le causó complicaciones con su vecino del norte. El papel de México como intermediario de la República Española en la compra de armas causó un gran disgusto a Estados Unidos, quien anteriormente, en la Conferencia de Buenos Aires⁴⁰ había reconocido el principio de no intervención, así que la reexportación de armamento a España suponía una violación al Acta de Neutralidad⁴¹.

Además del apoyo en suministros, el papel de la diplomacia mexicana daría un mayor peso internacional a la Guerra Civil Española. Al estallar la Guerra Civil, más del 50% de los diplomáticos españoles en América Latina pasaron a formar parte de las fuerzas franquistas. La ayuda diplomática de México para interceder por la República Española es de especial consideración, sobre todo al acabar la guerra, donde el papel de la diplomacia mexicana es importantísimo

³⁸ Aunque esta tensión diplomática no supondría la ruptura de los intercambios comerciales.

³⁹ Su nombre se deriva del Secretario de Relaciones Exteriores de México durante el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, y predica que los países no se deben ver obligados a pronunciarse sobre las características de un nuevo régimen y pueden seguir manteniendo relaciones diplomáticas con el país en cuestión. Se constituye como una reafirmación del principio de no intervención y del principio de igualdad entre los Estados.

⁴⁰ Se refiere a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de 1936 en el marco de las Conferencias Panamericanas. Esta fue celebrada en 1936.

⁴¹ SÁNCHEZ ANDRÉS. A., Op.cit, p. 4

en al auxilio y socorro de miles de exiliados. La intervención de Isidro Fabella y Narciso Bassols en defensa del gobierno republicano ante la Sociedad de Naciones, pedía la actuación y auxilio de la misma en el caso español. Si bien parecería que por el principio de no intervención sería jurídicamente inviable, no se podía ignorar el apoyo de Alemania e Italia a favor de los franquistas. Aplicar el principio de neutralidad en España como lo hacían los demás miembros de la Sociedad, simplemente permitiría el aislamiento de los republicanos y su imposibilidad de defenderse ante el desequilibrio armamentístico.

3.3.2. Los niños de Morelia

A mediados de 1937 se había tomado la decisión de enviar a México a quinientos niños, huérfanos de guerra e hijos de republicanos⁴². Esta iniciativa del Comité Iberoamericano de Ayuda al Pueblo Español fue desarrollada por el Comité de Ayuda a Niños del Pueblo Español, liderado por mujeres, entre ellas, Amalia Solórzano esposa de Lázaro Cárdenas. El 7 de junio del mismo año, el general Cárdenas enviaría un telegrama al presidente Azaña informando la llegada de los infantes al puerto mexicano de Veracruz, recordándole el gesto de solidaridad como una manifestación de fraternidad entre ambos gobiernos. El acontecimiento no estuvo exento de críticas y polémicas, provenientes principalmente de algunos sectores políticos conservadores, acusando al gobierno Cardenista de utilizarlos como un fin propagandístico más que solidario y humano.



La memorable fotografía de Lázaro Cárdenas con los "niños de Morelia" en 1937. Fotografía extraída de la Agenda Cultural del Consulado de México en Barcelona.

Los llamados “niños de Morelia”⁴³, además de ser objeto de un claro rechazo dentro de estos círculos conservadores de la sociedad mexicana —que representarían para ellos a hijos de comunistas y opositores al clero— ayudarían

⁴² Fueron 456 niños procedentes de Madrid, Valencia, Extremadura y Andalucía, que llegaron a México a través del barco *Mexique*, salido de Burdeos, Francia.

⁴³ Serían conocidos por ese nombre por ser Morelia la ciudad donde finalmente se asentarían. Olga Harmony en su artículo “Los niños de Morelia” en *La Jornada* (13 de octubre de 2005).

a consolidar aún más los sentimientos antirrepublicanos a favor de las fuerzas nacionales. Sin embargo, en el contexto internacional, esta acogida también fue un mensaje de la nación mexicana para denunciar a la comunidad internacional el abandono del gobierno democrático español tras la rebelión de su Ejército. El prestigio internacional por la actuación de México ante la indiferencia mundial se iría consolidando poco a poco.

3.4. El inicio del exilio republicano

El fin de la República Española el 1 de abril de 1939, marcaría uno de los hitos más importantes de la historia de España que repercutiría también en la historia de otros países. A partir de entonces, decenas de miles de personas abandonarían de manera precipitada el país rumbo al exilio. Los planes de evacuación masiva habían comenzado tiempo atrás ante el hundimiento de la República, a principios de 1939, pero no se habían concretado del todo. En los primeros meses de 1939, el gobierno de España solicitó a Francia la admisión de 150,000 refugiados que se verían obligados a cruzar la frontera por los avances franquistas. La primera respuesta del primer ministro de Francia, Daladier, fue que sólo recibirían a niños y a no más de 3,000. Con la caída de Cataluña a favor de las fuerzas franquistas, en febrero de 1939, la huída masiva de miles de republicanos al norte de África y a Francia no se hizo esperar. A pesar de la iniciativa del gobierno francés para la formación de una zona neutral en territorio español donde, bajo supervisión internacional, pudieran establecerse los refugiados y evitar la apertura de las fronteras francesas, Franco se opuso rotundamente, dejando como única alternativa la entrada y acogida de los soldados republicanos. Francia se vio obligada a abrir sus fronteras recogiendo armas a los combatientes y recibiendo oleadas de niños, mujeres, ancianos y jóvenes que huían de los ataques franquistas. El gobierno francés no contaba con los medios ni la infraestructura necesaria para el auxilio de las miles de personas agolpadas en la frontera. Los exiliados no fueron acogidos como se esperaba. La miseria, persecución y penurias de las que escapaban, les seguirían también en Francia⁴⁴. Los campamentos o campos de internamiento improvisados por las autoridades francesas carecían de cualquier servicio básico; desde el abastecimiento de alimentos y agua, hasta los medios higiénicos y sanitarios más simples, por lo que las condiciones de vida de los miles de refugiados ahí fueron deplorables. Los campos se encontraban generalmente junto al mar, siempre rodeados de alambres de espino y sometidos a vigilancia extrema por parte de las autoridades francesas⁴⁵. Cientos comenzaron a

⁴⁴ Se estima que tan sólo en el mes de febrero de 1939 ya había 180,000 refugiados en los campos de Argées-sur-Mer y Saint-Cyprien, y 95,000 más en los campos de Vallespir y la Cerdaña.

⁴⁵ Además de ser vigilados por autoridades francesas, los exiliados eran custodiados por tropas coloniales, marroquíes y senegaleses.

morir dentro de los campos a causa de enfermedades, hambre y frío, dadas las paupérrimas condiciones en las que vivían. Los medios y la opinión francesa los hacían ver como un peligro, por lo que el rechazo a los exiliados complicaba aún más su asilo en Francia. Los dirigentes republicanos comenzaron a idear organismos que pudiesen socorrerles y se comenzó a solicitar ayuda humanitaria. Sin embargo, la ayuda de organizaciones como la Cruz Roja y las provisiones suministradas eran insuficientes para el gran número de personas que habitaban los campos. Se calcula que para el 9 de marzo de 1939 ya había en Francia 210 mil mujeres, niños y ancianos; 190 mil hombres de las fuerzas republicanas; 40 mil civiles y 10 mil heridos.⁴⁶

3.4.1. Los organismos de ayuda republicana

La creación del Servicio de Evacuación de Refugiados Españoles SERE en febrero de 1939 por iniciativa de Juan Negrín, fungió como el primer organismo de auxilio a los republicanos españoles. Éste se encargaba principalmente de ayudarles con su alojamiento y emigración hacia América pero también les brindaba asistencia, alimentos, medicamentos y ropa. Desafortunadamente, el éxodo masivo de republicanos impidió un ágil funcionamiento del SERE. No se logró anticipar la llegada de los casi 400,000 españoles⁴⁷ que cruzaron la frontera a Francia —entre ellos 17,000 mujeres y niños—, para que se hubiese preparado una intervención humanitaria por parte de Inglaterra, o al menos limitar las represalias a refugiados políticos en territorio francés. Por otra parte, y gracias a la intuición de Indalecio Prieto⁴⁸, se logró el resguardo de los bienes pertenecientes a la República Española a través de su traslado a México —que ofrecía unas garantías mínimas de seguridad—, antes del reconocimiento internacional de la España de Franco. Las fuertes diferencias entre Negrín y Prieto comenzaron a ser cada vez más evidentes; por una parte, Juan Negrín pretendería seguir actuando como el gobierno legal de España en el exilio, auxiliándose de los fondos resguardados hasta que se pudiese retornar a España, por la otra, tanto Indalecio Prieto como los demás líderes de los partidos políticos aseguraban que el gobierno de Negrín era inexistente en el exilio. A finales de julio de 1939 con la creación, también en Francia, de la Junta de Auxilio a los Republicanos Españoles JARE, Prieto se encargaría de administrar esos recursos y bienes resguardados, en auxilio de los emigrantes españoles para la defensa de las instituciones republicanas. Esta notable disparidad y falta de acuerdo de

⁴⁶ BELARMINO FERNÁNDEZ, J. (1897) México visto desde la cubierta del Sinaia, *La cultura en México en la cultura*, Número 1313. México D.F. 4 de Junio de 1987.

⁴⁷ Otros autores indican que el número de refugiados en Francia ascendió a 550,000.

⁴⁸ Indalecio Prieto fue Ministro de Hacienda y Ministro de Obras Públicas del gobierno republicano español de Manuel Azaña. Con el triunfo franquista, Prieto se exilia en México donde lidera al Partido Socialista. Posteriormente, fue nombrado Secretario General de la Junta Española de Liberación.

los líderes republicanos, además del reconocimiento por Francia del gobierno de Franco, haría que el gobierno de la Segunda República fuera desordenado y difícil de controlar. Junto con la creación del SERE y el JARE, nació el Comité Técnico de Ayuda a los Refugiados Españoles (CTARE) como representación de ambos en México. Esta organización, encabezada por el Dr. Pucho Álvarez, fungía de receptora de los emigrantes llegados de los buques y se especializaba recibir, auxiliar y distribuir a los refugiados en el territorio mexicano. A pesar de que no cobró tanta importancia desde un principio, y de que en 1940 suspendería parcialmente sus actividades, su relevancia en el sector económico y empresarial sería muy destacable.

El cambio de la España republicana a la España fascista en la década de los treinta suscitó una fuerte atención de la opinión pública mexicana. A mediados del levantamiento militar en España en 1939, México se encontraba también en un proceso de cambio radical con la transición del gobierno cardenista al gobierno de Manuel Ávila Camacho. Fue un año especialmente importante en la historia de ambos países, no sólo por la derrota de la República Española, sino por el estallido de la Segunda Guerra Mundial, acontecimiento que daría un giro inesperado a las consecuencias de represión y huida de miles de exiliados republicanos.

Así como en España la Guerra Civil dividió a la sociedad en dos bandos antagónicos, la comunidad española en México se vería fracturada también. Las consecuencias de la expropiación petrolera en México un año antes, seguirían causando dificultades en el gobierno cardenista, además la postura de no reconocer el gobierno de Franco, dividiría aún más a la sociedad mexicana. La derecha mexicana hizo pública su alegría recién se anunció la derrota de la República Española y las clases más conservadoras no tardaron en mostrar su apoyo al gobierno franquista. Los medios de comunicación mexicanos, especialmente la prensa, comenzaron una dura batalla contra el gobierno para que éste reconociera el gobierno de Franco en México.

Como se ha mencionado anteriormente, es bien sabida la decisiva posición que Lázaro Cárdenas y su gobierno tomaron frente a los republicanos pese a su derrota. Gracias a las negociaciones de los organismos republicanos y el gobierno de Cárdenas, una fuerte oleada de exiliados comenzó a llegar en abril de 1939 y la disposición del gobierno de México fue totalmente solidaria, pero intentando a su vez implicarse lo menos posible en las discordias de sus dirigentes. El SERE en París se organizó y movilizó rápidamente, de manera que se pudieron auxiliar a miles de españoles alojados en los campos franceses. La situación se tornaría muy compleja con el reconocimiento de Franco por parte de Francia, ya que el funcionamiento del SERE quedaría censurado y toda la ayuda a los refugiados sería obstaculizada, pero gracias a un acuerdo entre el gobierno de Negrín y la Legación de México en París,

el SERE seguiría funcionando bajo la cobertura diplomática de la diplomacia mexicana⁴⁹.

Al poco tiempo de reanudar sus labores, la principal actuación del SERE fue la organización de expediciones a México para acoger a los republicanos refugiados en Francia, que con motivo del acuerdo entre Franco y Vichy, habían sido enviados a campos de concentración. También cientos de franquistas aliados con autoridades francesas y alemanas detendrían a miles de republicanos para después trasladarlos a suelo español donde serían encarcelados o asesinados. Muchos republicanos buscaron auxilio del SERE a través de la embajada de México en París. Narciso Bassols, embajador de México en Francia desde enero de 1939, sería el encargado de liderar las expediciones a México en conjunto con los funcionarios del SERE. La Legación Mexicana expediría credenciales diplomáticas que permitían a dichos funcionarios actuar libremente en los campos de concentración donde estaban reclutados miles de republicanos.⁵⁰ El SERE se volvería el único mediador entre los refugiados españoles y la Legación Mexicana en París.

Antes de terminada la Guerra Civil Española, y dado el aspecto que iba tomando, Daniel Cosío Villegas⁵¹ y Alfonso Reyes propusieron a Lázaro Cárdenas la acogida de personajes intelectuales y de gran reputación que pudieran seguir sus labores de investigación en México, que a su vez, apoyaran al intercambio de conocimientos entre investigadores, intelectuales y científicos. Cuando Cárdenas hizo oficial el apoyo a la República materializado en la entrada de refugiados a México, aclaró que la acogida tendría preferencias para profesionales, obreros altamente cualificados y especialistas en áreas diversas. De esta manera, México podría beneficiarse de las aportaciones de republicanos destacados para desarrollar el país.

De acuerdo con Belarmino Fernández, Lázaro Cárdenas ordenó a Bassols la realización de una selección cuidadosa de refugiados para su futura emigración a México, siguiendo una norma de conducta en la selección que permitiese que del total de acogidos, el 60% fueran agricultores, 30% técnicos y obreros calificados y un 10% intelectuales.⁵² Bassols seguiría entonces su petición enviando a un delegado especial a los campos donde se encontraban los refugiados para hacerles entrevistas y definir la concesión de visados. Estos visados serían enviados después al Ministerio del Interior de Francia y permitirían su salida

⁴⁹ VÉLASQUEZ HERNÁNDEZ, A. (2010) La diplomacia mexicana: ¿Agente al servicio del exilio español? Las relaciones entre los diplomáticos mexicanos y los organismos de ayuda a los republicanos españoles (1939—1942) HAOL, Núm.22 p. 7-17

⁵⁰ Ibid p.11

⁵¹ Economista, diplomático e historiador mexicano, primero en proponer a Lázaro Cárdenas la acogida seleccionada de republicanos españoles en el exilio. Después, fundaría junto con otros, (entre ellos Alfonso Reyes) La Casa de España en México, que se convertiría tiempo después en el prestigiado Colegio de México.

⁵² BELARMINO FERNÁNDEZ, J. Op.cit, p. 48

del país galo⁵³. La selección de refugiados llevó a que muchos sectores de la población acusaran a Cárdenas de condicionar el asilo y que la imagen internacional que proyectaba de solidaridad, se viera envuelta en rumores y confusiones. La situación de desempleo en México en aquel momento era importante. Había aproximadamente 300 mil desempleados, 25,000 de ellos se veían obligados a cruzar la frontera a Estados Unidos cada año. Los criterios impuestos por el gobierno de Cárdenas pedían que los refugiados tuvieran recursos para su instalación en el país, y excluía a todas aquellas personas que pudiesen ser competencia para los trabajadores y profesionistas mexicanos. Sin embargo, haciendo caso omiso a estas recomendaciones, el SERE estableció una proporción de selección estrictamente política: 55% de los seleccionados eran marxistas, 22% anarquistas, 20% de republicanos y un 3% sin partido.⁵⁴

La estrecha y organizada colaboración entre los diplomáticos mexicanos y funcionarios españoles en esta laboriosa tarea, permitió la realización de las tres primeras grandes expediciones a México en los conocidos buques *Sinaia*, *Ipanema* y *Mexique*. Éstos llegarían a suelo mexicano desde Francia en el verano de 1939 y lograrían trasladar a casi 5,000⁵⁵ refugiados.

3.4.2. La llegada a México de los exiliados republicanos

Los exiliados republicanos entrarían a México en calidad de “asilados políticos”. La Política Migratoria de México no reconocía en 1939⁵⁶ la figura del refugiado político. Se calcula que a principios de 1940, habrían llegado a México poco más de 9,000 refugiados españoles, contando que en septiembre de 1939, el gobierno mexicano suspendería los embarques de exiliados por el inicio de la Segunda Guerra Mundial⁵⁷. Además, con el estallido de la guerra, las autoridades francesas sospechaban que el SERE pudiera estar infiltrado por comunistas, que eran perseguidos a raíz del pacto germano—soviético⁵⁸, y aplicaron políticas cada vez más represivas que dificultaron notablemente su labor. Aun así, los

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ El *Sinaia* llevaba 1599 pasajeros, el *Ipanema* 994 y el *Mexique* 2,067.

⁵⁶ La xenofilia y la política de puertas abiertas del Porfiriato se terminó al entrar el gobierno revolucionario, que tomó una postura restrictiva y selectiva en la Política de Migración. Pero la inmigración cobró una importante notoriedad al convertirse México en uno de los principales destinos de exiliados políticos, especialmente de los refugiados de la Guerra Civil Española, de la Segunda Guerra Mundial, y de conflictos políticos en América Latina. Paradójicamente, la categoría de refugiado político no se reguló sino hasta 1990.

⁵⁷ La Segunda Guerra Mundial complicaría la situación internacional incluyendo la organización de transportes transoceánicos.

⁵⁸ Conocido también como el Pacto Ribbentrop-Mólotov fue un tratado de No Agresión entre Alemania y la URSS, firmado en Moscú en 1939, justo antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Las relaciones se tensaron con la guerra, y en julio de 1940 en una conferencia secreta, los alemanes decidieron la invasión de la URSS en la llamada “Operación Barbarroja”.

funcionarios del SERE lograron organizar embarques a Chile, Argentina y República Dominicana. La presión de las autoridades francesas, influenciadas por el gobierno de Franco, haría que las actividades del SERE terminaran a inicios de 1940. En mayo del mismo año, al verse totalmente supervisado e inhabilitado, el organismo quedaría disuelto oficialmente, sin embargo, sus representaciones en México seguirían otorgando ayuda a los republicanos exiliados, especialmente el CTARE, del que se hablará más adelante.

En diciembre de 1939, Luis Ignacio Rodríguez sustituye a Narciso Bassols como embajador de México en Francia. Como gran hombre de confianza que era para Cárdenas, Luis I. Rodríguez continuaría la labor de auxilio a los expatriados españoles. Esta tarea fue su prioridad al llegar a una Francia invadida por los alemanes. La labor se vería fuertemente interrumpida con la disolución del SERE, más aún, con la colaboración del gobierno de Vichy al régimen nazi cuando se rindió Francia en junio de 1940. El 23 de junio de 1940, tan sólo un día después del armisticio entre Francia y Alemania, Lázaro Cárdenas envió instrucciones a Rodríguez: “Con carácter de urgente manifieste usted al gobierno francés que México está dispuesto a recoger a todos los refugiados españoles de ambos sexos residentes en Francia [...] Si el gobierno francés acepta en principio nuestra idea, expresará usted que desde el momento de su aceptación, todos los refugiados españoles quedarán bajo la protección de nuestro pabellón mexicano.”⁵⁹ Cárdenas a su vez, dio a conocer esta propuesta a los gobiernos americanos solicitando su apoyo e involucramiento en la causa. El gobierno francés aceptó la solicitud, por lo que el 22 de agosto de 1940, Cárdenas y Pétain firmaron el acuerdo Franco-Mexicano en el que se facilitaba la emigración a México para los refugiados españoles en Francia. De tal manera que el apoyo de México ante la desolada situación republicana seguía en pie y redoblando esfuerzos.

Sin embargo, la ocupación de Alemania en Francia restringió el embarque de refugiados por que los consideraba presuntos enemigos, además de que el gobierno alemán temía que con el desplazamiento de buques de la Marina mercante francesa, éstos pudiesen ser apoderados por los británicos. A pesar del acuerdo firmado, las restricciones de transporte⁶⁰ impuestas por los alemanes impidieron la cooperación del gobierno francés, y de los 100,000 refugiados que se consideraban en el acuerdo, sólo 4,000 lograron embarcar y llegar a México. El gobierno mexicano pidió también ayuda al gobierno estadounidense, solicitándoles que permitieran a buques norteamericanos recoger a refugiados

⁵⁹ KARAM ENRÍQUEZ, V. (2008) Luis Ignacio Rodríguez Taboada. “El Diplomático Olvidado”. México diplomático.org, UNAM. Disponible en: http://www.mexicodiplomatico.org/aportadiplom/luis_ignacio_rodriguez_taboada.pdf

⁶⁰ La diplomacia mexicana acusó al gobierno francés de incumplir el convenio y contrató expediciones con una naviera portuguesa que logró que varios buques zarparán a finales de 1941.

en puertos franceses, pero de acuerdo con la ley de Neutralidad, los buques de Estados Unidos no podían tocar suelo francés. El accionar del gobierno mexicano y su postura hacia la República Española tuvo un fuerte impacto en Estados Unidos, quien se mostró reticente e incluso indiferente en la labor de acogida de refugiados.

De acuerdo con Soldevilla, fueron un total de catorce buques⁶¹ los que llevaron emigrantes españoles a México desde 1939 hasta 1942, año en el que el SERE se quedaría sin recursos y cuyas actividades serían asumidas por el JARE en la Ciudad de México. Aunque las operaciones de envío de exiliados a México se habían fraguado desde 1936 gracias a la idea de Daniel Cosío Villegas, el primer arribo de republicanos españoles fue en 1938 y trasladó principalmente a científicos e intelectuales, que recién llegaron, se organizaron para fundar la “Casa de España en México”⁶² hoy conocida como el prestigioso “Colegio de México”⁶³, el Fondo de Cultura Económica, también el refuerzo del profesorado de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional⁶⁴. Más tarde arribó el buque “Flandre” en abril de 1939. Llegó a Veracruz vía Nueva York con 312 españoles, todos ellos también provenientes de la élite política e intelectual de España. Estas primeras llegadas de intelectuales tuvieron un valor incalculable en el desarrollo cultural, económico, social y político de México como se verá en el capítulo siguiente.

Existen variaciones entre autores sobre el número de buques, escalas y personas arribadas a México a causa del exilio español, pero los historiadores estiman que entre 20,000⁶⁵ y 25,000 españoles fueron acogidos en suelo mexicano de 1938 a 1942. En la tabla siguiente se muestran más a detalle las llegadas de los buques organizados por el SERE y el JARE entre 1939 y 1942, y la cantidad aproximada de personas emigradas.

⁶¹ SOLDEVILLA ORIA, C. (1998) *La Cantabria del exilio: un emigración olvidada, 1936-1975*, Editorial Universidad de Cantabria.

Aurelio Velásquez por su parte menciona 16 embarcaciones organizadas por el JARE y el SERE que llegaron a México desde Francia.

⁶² Para más información sobre el aporte cultural de los exiliados republicanos en México se recomienda el libro de Fernando Serrano Migallón “La inteligencia peregrina; Legado de los intelectuales del exilio republicano español en México” Editorial Fondo de Cultura Económica de España, 2010.

⁶³ Lázaro Cárdenas apoyó la creación de este instituto destinado únicamente a intelectuales españoles y profesionales, entre ellos 50 intelectuales perseguidos por el franquismo. El acuerdo de la creación de este instituto se hizo en Julio de 1938. La Casa de España a sus inicios estaba constituida principalmente por catedráticos, investigadores y humanistas, y emulaba al Centro de Estudios Históricos de Madrid. Dos años más tarde, se constituiría El Colegio de México.

⁶⁴ KARAM ENRÍQUEZ, V. (2008) *La inmigración española en México*. Ed. México diplomático. org, UNAM. Disponible en: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/Inmigracion_espanola_Mexico.pdf

⁶⁵ Aunque autores como Clara Lida o Dolores Pla Brugat afirman que la cifra no es mayor a los 20,000.

Anexo 2

Llegadas de españoles a México en los buques organizados por el SERE y el JARE

Buque	Fecha de Llegada	Pasajeros
Flandre	Abril de 1939	312
Sinaia	Junio de 1939	1,700
Ipanema	Junio de 1939	998
Mexique	Julio de 1939	2,067
Orinoco	1939	116
Champlain	Junio de 1940	634
Cuba-Santo Domingo	Julio de 1940	555
Colonial	1940	250
De Grasse	1940	735
Ile de France	1941	137
Mexique	Junio de 1941	457
Quanza	Noviembre de 1941	370
Serpa Pinto	Diciembre de 1941	140
Nyassa	Octubre de 1942	804
Ginea	1941	80
	TOTAL Aproximado	9254

Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de diversas fuentes. Por favor tenga en cuenta que puede haber una discrepancia en cuanto a fechas y cantidad de pasajeros.⁶⁶

Se estima que en total fueron 21 buques los llegados a México con aproximadamente 25,000 refugiados españoles. El siguiente gráfico fue tomado de la exposición en la Ciudad de México sobre “el Legado Cultural del exilio español en la Ciudad de México”, que con motivo del 75 aniversario del exilio, se celebró en la capital de país.⁶⁷

⁶⁶ La gráfica fue elaborada tomando en cuenta la Tabla 1 en el texto de Aurelio Vásquez Hernández, *La diplomacia mexicana: ¿Agente al servicio del exilio español? Las relaciones entre los diplomáticos mexicanos y los organismos de ayuda a los republicanos españoles (1939—1942)* HAOL, Núm.22 p. 7-17 y de el libro de Consuelo Soldevilla Oria “La Cantabria del exilio: una emigración olvidada 1939-1975”

⁶⁷ El Sol de México, “El Exilio Español en la Ciudad de México. El Legado Cultural” 12 de Julio de 2014

Anexo 3

Contingentes de refugiados llegados a México en viajes transatlánticos entre 1939 y 1942.



Fuente: Fotografía tomada del Diario el Sol de México con motivo de la exposición del Legado Cultural del exilio español en México. 12 de Julio de 2014.

3.4.3. La acogida de México al exilio español

La masiva llegada de españoles a México tuvo un fuerte impacto tanto en la política interna mexicana como en los grupos de apoyo franquistas y clases conservadoras mexicanas. A pesar de toda la labor social y humanitaria con la que se presentó la acogida de miles de españoles, bien señala José Antonio Matesanz que “es un mito que los refugiados españoles hayan sido bien recibidos en México”⁶⁸. La prensa, por su parte, se encontraba dividida. Periódicos como *El Nacional*, simpatizante del gobierno cardenista, mostraba contenidos favorables y entusiastas sobre la llegada de los refugiados. Otros como *El Universal* o *El Excelsior*, tachaban el asilo político como un error que causaría estragos económicos en la sociedad mexicana, desatando duras críticas tanto en México como en Estados Unidos⁶⁹. Fue gracias a la prensa opositora por la que se hicieron llamados a la población para que mostrara su descontento.

⁶⁸ MATESANZ, J. (2006) De Cárdenas a López Portillo: México ante la República Española, 1936-1977, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Históricas, v.8, p. 179-231

⁶⁹ A tan sólo seis meses del desembarco del buque Sinaia, el diario *El Universal* anunció en primera plana la “creación de una Liga de Intelectuales Mexicanos”, con el fin de reivindicar la producción intelectual de México frente a la potente actividad de los intelectuales españoles en el país y los apoyos del gobierno que disfrutaban. (Citado de Guillermo Sheridan “Refugachos, escenas del exilio español en México”)

“Cuando llegamos a México los “rojos” españoles, existía una fuerte carga de agresividad. La guerra española había encendido los ánimos y en un primer momento hubo hostilidad hacia nosotros que no cedió hasta que acabó la Segunda Guerra Mundial y se perdió la esperanza de volver a casa. Porque también los que llegamos teníamos nuestra carga de agresividad y éramos muy peleones, llevábamos la lucha española con nosotros y esperábamos volver a una España como nosotros la entendíamos. Pero esto se debía a los problemas ideológicos y religiosos pues la capacidad intelectual y profesional se respetaba y, en gran medida, funcionaron los lazos de amistad y de paisanaje”. (Soldevilla:1998, p.152).

No sólo la prensa mostró públicamente su rechazo. La Confederación de Cámaras de Comercio e Industrias vio la estabilidad económica de México amenazada y emitió un comunicado público mostrando su inconformidad. Grupos y asociaciones como el Centro Social Demócrata Mexicano, la Liga de Hispanidad Iberoamericana, la Unión Nacionalista Española, el Partido Nacional de Salvación Pública, la Liga de Defensa Campesina del Distrito Federal, el Frente Constitucional Democrático, el Comité de Unificación Revolucionaria, la Asociación Española Anticomunista y Antijudía se mostraron reticentes e intimidados por lo que la llegada de miles de españoles podría implicar. Hicieron un llamado a la población para denunciar la amenaza a la paz y el lastre para la economía que representaría la llegada de tantos exiliados. Ante tales demostraciones públicas y manifestaciones, el descontento se comenzó a secundar en casi todos los estados del país, para lo que Lázaro Cárdenas no tardó en declarar a la prensa los beneficios del acogimiento de españoles, señalando la necesidad de repoblación del país, además, tratándose de una inmigración ordenada, planeada y seleccionada, no habría lugar para un choque de fuerzas entre los nacionales y extranjeros, ni implicaría competencia alguna con los mexicanos por puestos de trabajo, asegurando también, que los refugiados constituirían parte de la gente de trabajo, y jamás podrían optar a la política.⁷⁰

La hispanofobia se hizo latente en la vida pública mexicana. En las clases más altas y conservadoras, los republicanos eran vistos como comunistas y liberales, amenaza del clero y como posibles competidores en el sector empresarial. Las clases más populares se remontaban a los tiempos del porfiriato; la preferencia por lo extranjero en detrimento de lo nacional, acoger a españoles, dotarlos de trabajo y oportunidades, menoscabando a los miles de mexicanos que cada año emigraban a Estados Unidos.⁷¹ Recordemos que diez años antes, en 1929, la

⁷⁰ El artículo 33 de la Constitución Mexicana prevé que los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

⁷¹ Como lo menciona Pérez Vejo, “el antigachupinismo encontrará también caldo de cultivo en el tipo de actividad de la colonia española, cuya especialización en el pequeño comercio, especialmente en el ramo de abarrotes, pero también en panaderías, casas de préstamo y, en la época del porfiriato, como capataces de haciendas”

recesión había creado circunstancias muy difíciles para los nacionales que vivían en Estados Unidos. Muchos de ellos volvieron a México de forma voluntaria y muchos más fueron deportados por las autoridades americanas⁷². La prioridad de Cárdenas por acoger a exiliados españoles en lugar de auxiliar a los mexicanos en su repatriación, enfureció a la sociedad mexicana. Los sentimientos de la Revolución seguían vigentes, y aún no sé lograban superar las vejaciones y humillaciones que vivieron miles de indígenas a manos de extranjeros durante la dictadura del General Díaz.⁷³

La colonia española asentada en México desde antes de la Revolución coincidía con un grupo elitista y cerrado, con una cierta tendencia a la endogamia para preservar la raza española. Ampliamente beneficiados por las reformas porfiristas, la mayoría de ellos correspondía a la clase media-alta o alta mexicana. En palabras de Pérez Vejo “la colonia española [...] seguía dibujándose a los ojos de los mexicanos como un grupo plutocrático, racista y conservador.” En su texto, Pérez Vejo afirma la fragmentación de la sociedad mexicana:

“La tradicional hispanofobia de las clases populares se vio enfrentada a una emigración que era de los “suyos”; mientras que la hispanofilia de la clase alta conservadora tuvo que enfrentarse al reto de unos españoles que eran rojos y ateos. El nuevo español que llegaba al puerto de Veracruz no era un joven patán campesino, aspirante a abarrotero, católico y de derechas; sino un emigrante urbano, intelectual, aspirante a profesor, agnóstico y de izquierdas. Sobre esta trama se tejieron y destejieron las filias y fobias, las fantasmagorías colectivas de los diferentes sectores de la sociedad mexicana.” (Pérez Vejo: 2009, pp.117-122).

De tal manera que la emigración española en México sí causaría una competencia laboral que afectaría principalmente a la clase intelectual⁷⁴ y empresarial mexicana, complicando el contexto de las relaciones socio—laborales del país⁷⁵.

⁷² De 1929 a 1933 hubo deportaciones masivas de mexicanos desde Estados Unidos, que ascienden a 360 mil personas afectadas por el desempleo y las políticas inmigratorias. Este suceso se considera la repatriación más grande en la historia de la migración de Estados Unidos y México.

⁷³ Se recomienda la lectura de “México Bárbaro” de John K. Turner, (Editores Mexicanos Unidos S.A., 2014) sobre la experiencia de Turner en México durante el porfiriato; el sistema de las industrias tabacaleras y de plantaciones de henequén que sometía a miles de yaquis y mayas a una situación de esclavismo e inferioridad racial, y el sentimiento xenófobo que ello provoca en la sociedad.

⁷⁴ Con la creación de la Casa de España, se generó un fuerte descontento entre los intelectuales mexicanos. Los salarios a percibir por los intelectuales españoles ascendían a 600 pesos al mes, cuándo un profesor universitario mexicano ganaba tan sólo 75 pesos. Salvador Novo, conocido historiador y dramaturgo mexicano, describió “Si la casa de España hubiera mostrado el tacto de no llamarse Casa de España, sino, por ejemplo, Centro de Estudios Superiores, no habría venido a ser el pararrayos de un complejo de inferioridad manifiesto con la más lamentable evidencia [...] y juzga en tan poco la capacidad de ganancia de los escritores.” Citado del texto de Guillermo Sheridan *Refugachos, escenas del exilio español en México*, Letras Libres, Agosto de 2003.

⁷⁵ Es importante tener en cuenta que en mayo de 1937, antes de la expropiación petrolera, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no habían logrado llegar a un acuerdo

El apoyo del gobierno de Cárdenas favoreció la adaptación e inserción de los miles de españoles recién llegaron a suelo mexicano, otorgándoles dinero para su alimentación y alojamiento. Esto evidenció notoriamente la preferencia del gobierno por los exiliados, y la prensa, esta vez la estadounidense, comenzó una oleada de fuertes críticas al gobierno mexicano ante las acciones beneficiosas a los españoles frente a los programas de repatriación que se estaban llevando a cabo para los nacionales deportados. Como lo menciona Alanís Enciso, varios periódicos, principalmente en California y Texas, criticaban las acciones emprendidas por Cárdenas y Bassols ante las ínfimas condiciones de vida en las que vivían miles de mexicanos, algunos sin trabajo, otros dependientes de la caridad y otros más en condiciones laborables deplorables.

Pero no todos veían el exilio español como una amenaza. Para la izquierda mexicana “finalmente llegaban unos españoles dignos de respeto, no avariciosos abarroteros, [...] sino generosos intelectuales y luchadores sociales dispuestos a contribuir a la construcción de una sociedad más justa y solidaria.”⁷⁶ Para muchos, el exilio español reforzó el espíritu e ideologías revolucionarias no sólo en México, sino también en muchos países de América Latina. Se calcula que de los 25 mil refugiados en México, alrededor de seis mil eran científicos, intelectuales, empresarios y hombres destacados por sus aportes a la sociedad. Recordemos que la idea inicial de acoger a republicanos españoles se remonta al encargado de negocios de México en Portugal, Daniel Cosío Villegas, quien aconsejó a Cárdenas de hacer un exilio selectivo y controlado para que estas personalidades pudieran continuar sus actividades en suelo mexicano y a su vez, compartir sus aportes en beneficio nacional.

3.4.4. La inserción de los exiliados en la sociedad mexicana

Hay variedad de estudios que abordan los aportes del exilio español en México. El legado de los españoles es evidente en muchas ramas, tanto académicas, como científicas, políticas y culturales. Como lo menciona García Queipo de Llano, en los años treinta la España del pensamiento y de la creación intelectual comenzaba a renacer y la vinculación del intelectual con la política se hacía cada vez más estrecha gracias a la coyuntura mundial que se dio a partir de la crisis económica de 1929⁷⁷, pero estos avances se verían pronto truncados con

con las empresas extranjeras, a las que les exigían mejores condiciones laborales. En consecuencia el Sindicato se proclamó en huelga y a los pocos días comenzó a escasear la gasolina y sus derivados, afectando fuertemente la vida económica del país. Este importante conflicto laboral se convertiría más tarde en un conflicto entre el gobierno y las empresas petroleras, que desembocaría en la nacionalización del petróleo.

⁷⁶ PÉREZ VEJO, T (1992) El exilio republicano español y la imagen de España en México. Una aproximación desde la larga duración histórica. Escuela Nacional de Antropología e Historia—INAH

⁷⁷ GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G. (1992) Los intelectuales europeos y la guerra civil española. Ed. Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea, pags 239-256

el estallido de la Guerra Civil. Las labores de investigación, docencia y estudio se vieron interrumpidas y gracias a las listas selectivas organizadas por el SERE y el gobierno de Cárdenas, muchos de estos científicos, profesores, escritores, artistas gráficos e investigadores pudieron encontrar refugio en México, además por su educación técnica y profesional, un gran número de ellos pudieron insertarse rápida y fácilmente en el mundo académico mexicano.

A pesar que al principio se pensaba que estas destacadas personalidades del mundo cultural estarían en México provisionalmente⁷⁸, a partir del verano de 1939 el asilo a los refugiados se tornó de carácter permanente. A su llegada, rápidamente se integraron con el proyecto nacional que se fraguaba en la Casa de España, institución que se convertiría a finales de 1940 en el Colegio de México.⁷⁹ Con la especialización del Colegio de México como una institución de Altos Estudios, concentrada en las ciencias sociales y humanidades, muchos de los españoles de otras áreas se trasladarían a diferentes universidades e instituciones culturales dentro de México para continuar sus labores, principalmente en la UNAM, el IPN, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Fondo de Cultura Económica, el Instituto Nacional de Bellas Artes, la Escuela Nacional de Artes Plásticas, la Escuela Nacional de Música y en la Escuela Normal de Maestros, donde comenzaron a publicar libros, artículos, estudios e investigaciones, así como realizar cursos y conferencias.

Noé Murillo hace una mención especial a los españoles “que enriquecieron culturalmente el continente americano poco a poco con personalidades como María Zambrano, los poetas León Felipe, Pedro Garfias, Luis Cernuda, Luis Ruis y Juan Rejano, Francisco Ayaña y Max Aub, el cineasta Luis Buñuel; el músico Rodolfo Halffter, la pintora Remedios Varo, el diseñador Vicente Rojo, Roberto Fernández Balbuena, Sánchez Cantón, Alberti Renau y Ceferino Colinas; los doctores Pedro Bosch Gimpera, Manuel Márquez; el editor Enrique Diez—Canedo, Joaquín Xirau, José Giral, José Puche, Juan Comas, los entomólogos, Ignacio y Cándido Bolívar, Ramón Xirau, José Gaos, Adolfo Salazar, Antonio Sacristán, Pí Suñer, Bernanrdo Giner de los Ríos, Emilio Prados, Eduardo Ugarte, Luis Recaséns, Eugenio Imaz, Maruxa Vilalta, Alardo Prats, ...”⁸⁰

Muchos están de acuerdo con que el panorama cultural e intelectual se vio fuertemente enriquecido por las aportaciones de los españoles exiliados. Estos avances se comenzarían a propagar a través de la apertura de colegios y bachilleratos, como el Colegio Madrid, el Instituto Luis Vives o la Academia Hispano—

⁷⁸ Confiando en que la Guerra Civil Española se resolvería a favor de la Segunda República, que había sido constitucionalmente elegida.

⁷⁹ Lázaro Cárdenas estaba próximo a dejar el poder en 1940. La Casa de España cambia su nombre al Colegio de México y se concentra en acoger solamente a los intelectuales españoles en el área de humanidades. Las áreas científicas, artísticas y culturales fueron dispersadas a otras instituciones.

⁸⁰ NOÉ MURILLO, J. (2010) *El exilio español, tesoro académico universitario*, Ed. Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mexicana, donde la educación impartida respondería a ciertos ideales sociales y políticos⁸¹. Las escuelas republicanas también jugarían un papel importante en la promoción de los ideales de la República Española a través de educación laica ajena a preceptos políticos.

El papel de los científicos, especialmente el de los médicos, jugó también un rol muy particular en los aportes de los exiliados españoles a México. Cuando la ciencia se interrumpió en España, México se encontraba en su pleno apogeo científico, en donde al igual que en las ciencias sociales y la docencia, los científicos exiliados pudieron encontrar un lugar apropiado para seguir desarrollando sus actividades profesionales. Martínez Palomo resume el ambiente que vivía la ciencia en el gobierno cardenista⁸²:

“En ese tiempo, México se empezaba a recuperar de más de dos décadas de lucha interior. Pero aquí, los idealistas habían tenido mejor suerte. La nación emergía provista de una espléndida constitución política, se cerraban cuarteles para abrir escuelas y se iniciaba un ambicioso programa de apoyo a la educación superior y a la investigación científica. Se había reivindicado la soberanía nacional sobre los recursos naturales del país pero faltaban los científicos y los técnicos que permitirían conocer y aprovechar esos recursos. Podemos afirmar que difícilmente pudo México haberlos recibido mejor, ni ellos haber entregado más a México.”
(Martínez Palomo citando al Doctor Hugo Aréchiga: 2006, pp.)

Las disciplinas de los científicos exiliados eran variadas; desde la medicina, ingeniería, farmacéutica, arquitectura y química, hasta las ciencias naturales y las ciencias exactas. De acuerdo con los archivos de la CTARE, no hubo más de 500 exiliados que se presentaron como profesionales de alguna de las disciplinas anteriormente mencionadas y la inmensa mayoría no llevaba consigo sus acreditaciones o títulos profesionales para validar su profesión al llegar a México. Se encontraron entonces en un gran problema para legalizar su actividad profesional y por ello, se fundó en 1942 el Ateneo Ramón y Cajal⁸³, una institución enfocada al gremio médico con el objeto de evaluar profesionalmente y homologar los títulos de los exiliados.

Los científicos españoles eran en su mayoría hombres, pero también había 17 mujeres entre ellos. A pesar que en México aún era común la desigualdad de

⁸¹ Para más información sobre este tema se recomienda leer el ensayo realizado por Francisco Elvira “*El Colegio Madrid y el Instituto Luis Vives*” donde se analiza la influencia de la Institución Libre de Enseñanza, su filosofía krausista y política educativa de la Segunda República Española, con la ideología de los colegios fundados por el SERE y el JARE en la Ciudad de México, a raíz del exilio español.

⁸² MARTÍNEZ PALOMAO, A. (2006) Cárdenas, la ciencia y el exilio español en México, Revista Letras Libres, Edición España, pp. 26-31

⁸³ Posteriormente en 1949, se fundaría el Ateneo Español de México con el fin de promover la cultura y principalmente, la ciencia española en México.

derechos entre hombres y mujeres, en la Segunda República Española el peso de la mujer en la vida profesional cobró mayor importancia y se establecieron un conjunto de reformas educativas que permitieron su mayor involucramiento tanto en la vida política como en la vida profesional.⁸⁴ A su llegada, también se insertaron en el mundo científico mexicano. Algunas de ellas son María Luisa Alvarez Santullano, María del Pilar Martínez Sanz, Elisa Díaz Riva, Úrsula Mayer Van Beijeren, María Luisa Castro Bravo, Antonina Fernández García, Carmen Manso Robledo, Adela Barnés González, Serafina Palma Delgado e Irene Suñer Pi, que destacaron principalmente en farmacéutica, ciencias exactas o química.⁸⁵

⁸⁴ Algunas de estas reformas incluían la coeducación en las escuelas, el derecho al voto, la ley de divorcio y la eliminación de la discriminación por razón de sexo. En México, hasta 1953 se le concede a la mujer el derecho a voto.

⁸⁵ GIRAL, F.(1994) Los científicos del exilio español en México. Anthropos, Barcelona

4. LA PARTICIPACIÓN DEL EXILIO ESPAÑOL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Las agitadas relaciones comerciales entre México y España se remontan a mucho antes de la independencia de la Nueva Galicia. Mucho se ha escrito sobre la influencia española en las relaciones económicas y comerciales de México, pero autores como Dolores Pla Brugat, Clara E. Lida, Aurelio Velásquez Hernández o Abdón Mateos resaltan la importancia del exilio español en México a partir de los años treinta, en el impulso de éstas relaciones bilaterales y la transcendencia de los empresarios españoles en el sector económico y empresarial de México. En este capítulo se analizará brevemente la historia económica del México post—revolucionario, desatancando la política económica de Lázaro Cárdenas y la inserción de los “empresarios involuntarios españoles” como describiría Pla Brugat, a los miles de refugiados que se vieron en la necesidad de emprender nuevos negocios en suelo mexicano.

4.1. Breve historia económica del México post-revolucionario

La Revolución Mexicana produjo un importante cambio en las bases económicas de México, marcando el inicio de una intervención estatal más agresiva en el sector privado. La reestructuración económica y la institucionalización de la Revolución se llevó a cabo desde el fin de la misma en 1920 hasta 1940, año en que concluye el mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas.

A inicios de 1900, México carecía de un sistema económico que permitiera una estructura eficiente de producción, de asignación de recursos económicos o de la distribución y el consumo de bienes y servicios. Durante la primera década del siglo, México tampoco contaba con una moneda única, un banco central o un ejército nacional y ello se consideraba internacionalmente como un Estado débil o fallido. Sin embargo, el papel del levantamiento en contra del general Porfirio Díaz dio inicio a la lucha revolucionaria y con ello, a la

recuperación de las estructuras fundamentales, políticas, económicas, jurídicas y sociales de México.

El periodo de 1920 a 1940 es conocido por la historia contemporánea mexicana como la Reconstrucción del Sistema Político Mexicano. Este lapso de la reconstrucción de México como el Estado corporativo mexicano que es, comenzó con la institucionalización del poder político, que dio pie a la creación de las principales instituciones gubernamentales del país como el Partido Nacional Revolucionario (PNR)⁸⁶, la Confederación de Trabajadores de México (CTM)⁸⁷, la Secretaría de Educación Pública (SEP)⁸⁸ o el Banco de México⁸⁹. Las políticas que dieron pie a la reorganización de la economía mexicana, darían comienzo también a la era de la industrialización en México. Como lo analizaremos brevemente en este capítulo, este periodo comienza con el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), seguido con el del “Jefe Máximo”, Plutarco Elías Calles (1924-1928) y con los gobiernos de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1928-1934) hasta llegar al cardenismo (1934-1940) que termina con este periodo y da inicio al llamado “Milagro Mexicano” (1940-1970), periodo de severa industrialización y desarrollo estabilizador.

En década de los veinte, al finalizar la Revolución, Álvaro Obregón asume la presidencia en diciembre, tras el asesinato de Venustiano Carranza⁹⁰, y con el apoyo de militares como Plutarco Elías Calles o Adolfo de la Huerta dio comienzo al primer proyecto de reestructuración económica⁹¹ en México. Este proyecto de desarrollo económico implicaba la industrialización de un México azotado por la guerra de la Revolución. La población —mayoritariamente campesina—, comenzó un fuerte proceso de migración interno, despoblando zonas rurales y creando grandes urbes en todo el territorio nacional. Se comenzaron a concentrar industrias y muchos de los campesinos migrantes se volvieron obreros. Ciudades como Guadalajara, México y Monterrey se desarrollaron rápidamente con el asentamiento de empresas industriales. Con la creación de la Secretaría de Educación Pública

⁸⁶ Es el nombre fundacional del actual partido político PRI, Partido Revolucionario Institucional. Se fundó en 1929, con una ideología política de Nacionalismo revolucionario. Con su creación se logró aglutinar a la mayoría de las fuerzas políticas de México en la década de los treinta.

⁸⁷ Fue fundada en 1936 durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Es una confederación de sindicatos, que representa colectivamente a los trabajadores mexicanos. Tiene como antecedente a la CROM (Confederación Regional Obrera de México) fundada en 1918.

⁸⁸ Se fundó en 1921 durante el gobierno de Álvaro Obregón.

⁸⁹ El Banco Central de México fue fundado en 1925 bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles.

⁹⁰ Fue presidente de México en el periodo revolucionario de 1917 a 1920. Para más información de la historia de la Revolución Mexicana, se recomienda la lectura del libro “De Díaz a Madero: Orígenes y estallido de la Revolución Mexicana” de Friedrich Katz, o el libro “La Revolución Mexicana” del historiador Jean Meyer.

⁹¹ El proyecto de desarrollo económico de Obregón pretendía acabar con el latifundio y desarrollar la propiedad agrícola, así como un mayor control de la inversión extranjera en los recursos mineros y petroleros. Gracias a la creación de la Liga Nacional Agrarista, Obregón pudo establecer leyes agrarias y ganarse la confianza de los campesinos.

en 1921, también se puso en marcha un proyecto educativo para impulsar la educación en todos los niveles. Después, con el gobierno de Plutarco Elías Calles de 1924 a 1928, se comenzó la institucionalización de la actividad política. Calles limitó el poder de los líderes locales⁹², y unificó en una sola confederación a los trabajadores mexicanos en la llamada Confederación Regional Obrera de México. También dio continuidad al proyecto económico de Obregón al reformar el sistema fiscal para una mayor captación de ingresos públicos y estableció un sistema bancario que permitiese estimular la actividad económica y atraer la inversión extranjera. Para ello, el gobierno Callista creó el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de Crédito Agrícola, que estabilizaron la estructura del crédito y dieron pie a las principales instituciones económicas del país.

Uno de los mayores logros económicos en el mandato callista fue el refinanciamiento de la deuda externa a manos del Secretario de Hacienda Alberto Pani. También, Calles privatizó el sistema ferroviario, lo que implicó la llegada de inversión extranjera al país. A pesar de ello, en 1927 México entra en otra crisis por la contracción de las exportaciones, además de verse inmerso en una serie de conflictos religiosos⁹³ que aumentaron la desconfianza y crearon un ambiente de inestabilidad política. Al finalizar su periodo presidencial, en 1928 se da comienzo al periodo político llamado el “Maximato”, que se extiende desde ese año hasta 1934 y Calles seguiría teniendo el poder presidencial sin ser precisamente el presidente constitucional.

De 1928 a 1930 Emilio Portes Gil ocuparía la presidencia. Ejerció su mandato de manera muy similar y continua a la de sus antecesores. Dio continuidad al proyecto de reestructuración económica y ayudó al fortalecimiento de las organizaciones campesinas. Durante su mandato se funda el Partido Nacional Revolucionario. Tras finalizar su mandato en 1930, Pascual Ortiz Rubio asciende al poder presidencial, pero dos años más tarde dimite al cargo y lo entrega a Abelardo L. Rodríguez. Durante su mandato se promulgó la reforma antirreleccionista y se creó el Banco Hipotecario y de Obras Públicas. Su mandato sustituto terminaría en 1934 con la elección del General Lázaro Cárdenas.

4.2. La economía en el gobierno de Lázaro Cárdenas

Al inicio de la década de los treinta, la institucionalización emprendida por Obregón y Calles apenas había creado algunos instrumentos de política económica necesarios para la reestructuración en el ámbito económico. Lázaro Cár-

⁹² Refiriéndose al “Caudillismo”, un fenómeno político y social que surge principalmente en América Latina a finales del siglo XIX.

⁹³ Durante su mandato se da inicio a la Guerra Cristera, que se extendió desde 1926 hasta 1929. La Constitución de 1917, negaba la personalidad jurídica de la Iglesia así como prohibía su participación en la política. La radicalización creó un movimiento social en la mayoría de los estados del país.

denas tomó posesión del poder presidencial en diciembre de 1934. Recordemos que de 1929 a 1932, la crisis de la Gran Depresión en Estados Unidos, tuvo un fuerte impacto no sólo en la economía mexicana, sino en la economía mundial. Una de las consecuencias más graves fue la restricción monetaria⁹⁴, así como el derrumbe de la producción que provocó una severa inflación que contrajo el consumo nacional. La economía mexicana apenas comenzaba a repuntar nuevamente en 1934 después de los difíciles años de crisis. El Banco de México, que apenas llevaba cinco años en operación, autorizó la emisión de billetes respaldándose en plata en lugar de oro, ayudando a restablecer la confianza en el metálico circulante. Este abandono a las políticas monetarias y cambiarias ortodoxas ayudó a que la economía mexicana se alzara considerablemente de la crisis que la restricción monetaria había ocasionado.

Las consideraciones de varios autores al definir el gobierno de Cárdenas como un gobierno populista, se basan en la gran proporción de gasto público que fue destinado principalmente a los sectores de la población más vulnerables. Su enfoque en proyectos sociales principalmente en salubridad pública, educación y desarrollo de la infraestructura económica, le llevaron a generar un fuerte déficit fiscal financiado de modo inflacionario para aligerar los efectos recesivos de la economía afectada por la crisis estadounidense.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder, se desmontarían las estructuras del “Jefe Máximo”, pero se conservaría el modelo institucional previamente emprendido. Es en su administración cuando se inicia una constante lucha por la justicia social, especialmente por beneficiar y mejorar la vida de las clases sociales más desfavorecidas, lo que llevó al gobierno cardenista a incorporar a grandes masas de trabajadores de clase obrera y campesina a las esferas políticas mexicanas. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) se vería perfeccionado y durante el mandato cardenista, se convertirá en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y se reestructuraría en cuatro sectores —campesino, obrero, popular y militar—, marcando un cambio en las fuerzas políticas e identificándose con los fines perseguidos por la Revolución para motivar a la clase obrera-campesina en su involucramiento al quehacer político⁹⁵. De manera que el reforzamiento de la organización obrera emprendida, y a raíz de los conflictos obrero-patronales de 1935, Cárdenas presidió la creación de diferentes confederaciones sindicales, entre las principales la Confederación de Trabajadores de México, fundada en 1936. Esta confederación constituiría

⁹⁴ CÁRDENAS, E. (1993) La política económica en tiempos de Cárdenas, *El Trimestre Económico*, Vol. LX pp. 675-697

⁹⁵ En 1939 nace también el Partido Acción Nacional (PAN), fundado con una ideología humanista, que para muchos analistas es considerado un partido de Derechas. A pesar de la creación de nuevos partidos políticos, éstos se ven limitados por la mayoría y el poder del PRM. Se considera que la oposición era débil y prácticamente inexistente.

el principal apoyo obrero del gobierno cardenista⁹⁶ y la cohesión de la clase obrera—campesina con la política mexicana. La CTM y sus afiliados se incorporarían después al PNR y con ello se consolidaría el control corporativo del Estado sobre el movimiento obrero, es por ello que se considera que la organización campesina fue independiente a la obrera. El movimiento obrero se caracterizó por su importancia en los sectores de Transportes (Ferrocarriles y Tranviarios) y de Energía (Electricidad y Petróleo).

Fue precisamente en el periodo cardenista donde se comienzan a llamar a los periodos presidenciales mexicanos “sexenios”, que se atribuye al plan gubernamental llevado a cabo por Cárdenas, además de a la duración del mandato de seis años. El Plan Sexenal que desarrolló Cárdenas durante su mandato permitió la visualización de un programa de gobierno estructurado para su periodo presidencial. Particularmente, con este plan Cárdenas dejaba entrever su distanciamiento a las políticas conservadoras de su antecesor Plutarco Elías Calles, optando por una modernización del país a través de la ideología y nacionalismo revolucionario. A través de este plan, el gobierno cardenista favoreció a la clase obrera—trabajadora y permitió un crecimiento agrario, urbano e industrial que se vería reflejado en el notable mejoramiento de la economía mexicana. Su plan se basó en cuatro principales áreas; la Reforma Agraria, la Educación Socialista, el Impulso Industrial y el Impulso a la Organización Sindical.

En lo que respecta a la Reforma Agraria, en 1936 se revigorizó el reparto de tierras que se había prometido desde finales de la lucha revolucionaria. Citando a Lorenzo Meyer⁹⁷, el reparto de tierras alcanzó los 18 millones de hectáreas. Esta reforma emprendida por Cárdenas buscaba no sólo la satisfacción de la clase popular, sino que buscaba la formación de unidades productivas que tuviesen capacidad de autosuficiencia alimentaria. Los ejidos que se conformaron a raíz de la reforma fueron entregados a un núcleo de población que decidía sobre el uso del mismo y los beneficios generados eran repartidos entre los campesinos que trabajaban la tierra⁹⁸. Los ejidos eran controlados por la Comisaría Ejidal que representaba a los ejidatarios en los trámites gubernamentales. Con el fin de reactivar la agricultura y uso efectivo de los ejidos, el gobierno de Cárdenas crearía el Banco Nacional de Crédito Ejidal, enfocado principalmente en capitalizar, financiar e inyectar fondos a los núcleos ejidales, y daría más peso al Banco Nacional de Crédito Agrícola para otorgar créditos a campesinos y financiar sus

⁹⁶ Como se ha mencionado anteriormente, durante el conflicto entre Lázaro Cárdenas y el expresidente Calles y a tan sólo dos meses de su creación, la CTM organizó grandes y tumultuosas manifestaciones mostrando su apoyo a Cárdenas. Después el expresidente Calles sería expulsado del país.

⁹⁷ Citando en la investigación de Tirado Sánchez, pp. 55

⁹⁸ El reparto de tierras beneficio notablemente los ingresos de la clase campesina mexicana. Con la reforma agraria, el cardenismo pretendía encaminar a México al desarrollo del sector agrícola, rural y cooperativo. Gracias a esto, aparecieron nuevas industrias que satisfizo la demanda interna, sustituyendo las importaciones y por ello se comenzó una importante era empresarial.

cosechas. Con los cambios realizados por la reforma agraria, Cárdenas terminó con las haciendas, estableciendo una política anti-latifundista, y con ello, terminó también con el poder político que ejercían los hacendados.

La política agraria de Cárdenas fomenta la creación de una Confederación Nacional Campesina⁹⁹ en 1938, que a diferencia de otras organizaciones campesinas, la CNC estaba dotada de personalidad jurídica, y con ella se pretendía continuar con el reparto de tierras, proveer apoyo a los campesinos en sus problemas de oficio, gestionar las demandas en dependencias oficiales y asegurar que la burocracia no obstaculizara el proceso de distribución de la tierra.

La reforma agraria también incentivó el establecimiento de un sistema educativo que permitiese la formación de profesionistas técnicos que colaboraran con el desarrollo de los ejidos. Cientos de escuelas fueron construidas en zonas rurales, donde se enseñaba a niños y jóvenes sobre agricultura, ganadería y administración de tierras para propiciar un uso eficiente de los ejidos a largo plazo, y donde también se brindaba apoyo técnico para la siembra y el ganado. Esta educación de corte socialista, ayudó también a contrarrestar la influencia del clero que ya había sido implementada en los mandatos presidenciales anteriores y fomentó que la educación fungiera como un puente de oportunidad para las clases más desfavorecidas. En 1936 se crea el Instituto Politécnico Nacional, que seguía los ideales nacionalistas de la Revolución basándose en la reconstrucción del país y se enfocaba en educar para promover un desarrollo industrial y económico que llegara principalmente a las clases más desfavorecidas.

Su preocupación por el desarrollo educativo del país lo llevó a modificar el artículo 3 de la Constitución, para dar lugar a la educación socialista y obligar a las instituciones educativas a cumplir con los programas oficiales impuestos por la SEP. El proyecto educativo que había sido impulsado primeramente por Obregón, tenía con Cárdenas un respaldo jurídico que permitiría la alfabetización de los sectores más afectados del país. Con la entrada en vigor de la modificación al artículo tercero, éste quedó como sigue:

“La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social”¹⁰⁰

Además de su importante reforma educativa, es necesario mencionar que el legado educativo de Cárdenas estuvo en parte beneficiado por la aportación intelectual, cultural, científica y artística de parte de los exiliados re-

⁹⁹ CARMONA, D. (2010) Surge la Confederación Nacional Campesina, Memoria Política de México, Ciudad de México.

¹⁰⁰ SOLANA, F (1981) Historia de la Educación Pública en México, SEP—FCE, México

publicanos españoles en su mandato. De este tema se ha profundizado en el capítulo anterior.

4.2.1. La Expropiación Petrolera y sus efectos internacionales

La noche del 18 de marzo de 1938, Lázaro Cárdenas anunciaría la expropiación petrolera mediante decreto frente a la prensa y a la radio mexicana. Esta declaración marcaría uno de los acontecimientos más trascendentes de la historia de México. La explotación del petróleo por parte de 17 compañías extranjeras¹⁰¹, así como la maquinaria, instalaciones, refinerías y oleoductos, se apropiarían legalmente a favor del gobierno mexicano como resultado de la aplicación de la Ley de Expropiación aprobada en 1936. Tan sólo dos días después, el apoyo del pueblo mexicano se hizo notar. En las manifestaciones de respaldo, miles de personas de todas clases sociales mostraron su aceptación, incluso hubo quienes aportaron dinero, joyas y animales para cubrir la indemnización a las compañías petroleras. La Iglesia católica y la mayoría de los empresarios conservadores también ofrecieron su apoyo al gobierno de Cárdenas a pesar de las continuas diferencias y oposiciones desde el inicio de su mandato. Sin embargo en el contexto internacional, la situación de México se vería muy complicada. La expropiación ocasionaría el fin de las relaciones diplomáticas con Inglaterra en mayo de 1938, además de un embargo comercial por parte de Estados Unidos y Holanda. También, varias de las compañías afectadas iniciaron un boicot contra México, impidiéndole la adquisición de productos químicos indispensables en el proceso de refinación. El gobierno mexicano intentaría entonces que la España republicana se convirtiese en un cliente de petróleo para combatir el boicot al que se le había sometido, pero meses más tarde la derrota de la República Española ante las fuerzas nacionales de Franco, impediría que ello se concretase. México no se vio en otra alternativa que en la de venderle petróleo a los países del Eje. En cuanto a las reclamaciones de las empresas estadounidenses, británicas y holandesas, Cárdenas aplicó limpiamente la Doctrina Calvo para mostrar que no se permitiría la intervención de la protección diplomática de sus países, y que toda negociación, demanda y queja se realizaría ante la jurisdicción de las autoridades mexicanas.

Esta batalla entre el gobierno cardenista y las empresas extranjeras se prolongaría hasta el último año de Cárdenas en el poder, 1940. La expropiación petrolera significó mucho más que sólo un acontecimiento histórico en la política interna mexicana; México logró posicionarse como un país nacionalista y decisivo al emprender reformas revolucionarias en contra de los intereses imperialistas de

¹⁰¹ Entre ellas la Mexican Petroleum Company of California (ahora Chevron—Texaco), la Compañía Mexicana de Petróleo “El Águila” (London Trust Oil-Shell) o la Richmond Petroleum Company of Mexico (hoy British Petroleum, Catrol, etc).



Lázaro Cárdenas el 18 de marzo de 1938, decreta la nacionalización de la industria petrolera mexicana.

las grandes potencias. Su imagen internacional empezaría a cobrar peso y el nacionalismo revolucionario del que se estaba impregnando, sería un ejemplo para otros líderes nacionalistas de países en vías de desarrollo¹⁰². El fortalecimiento de su imagen internacional, así como su política exterior nacionalista solidaria y en defensa de los principios revolucionarios, beneficiaría enormemente a los republicanos exiliados de España, para quienes con el fin de la Guerra Civil y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, las consecuencias y represalias se tornaron aún más complicadas.

4.2.2. El sector empresarial

Con la institucionalización del país, los empresarios fueron el primer sector social que se organizó en cámaras y confederaciones y ello les permitió tener una participación notoria y autorizada dentro del sistema político mexicano¹⁰³. Con la fundación de estas organizaciones sociales en el cardenismo, las cámaras y las confederaciones se tornaron en el único interlocutor formal que sería reconocido por el gobierno de Cárdenas y los sucesivos gobiernos presidenciales después de su mandato, pero nunca se permitió la inclusión de las mismas dentro del PRM. Esta prohibición creó un carácter excepcional entre el Estado y los empresarios, muy diferente a los demás sectores sociales. Fue también con Cárdenas, que se comenzó a asumir la exclusión de los empresarios de las actividades políticas del país y se comenzó a distanciar la burguesía del Estado, convirtiéndose en una parte integral del sistema político mexicano¹⁰⁴. No obstante, los empresarios

¹⁰² Países de América Latina como Argentina, Chile y Bolivia.

¹⁰³ PUGA, C. (1993) México. empresarios y poder, UNAM. México

¹⁰⁴ Op. cit p. 51

siempre tuvieron una presencia discreta en el proceso de toma de decisiones. Con la creación del Banco de México en 1925, se define al régimen mexicano como una economía mixta, coexistiendo la propiedad privada del capitalismo con la propiedad comunitaria socialista. Los empresarios, aunque restringidos en ciertas áreas, podían llegar a negociaciones para invertir en ciertos sectores que mostraran un apoyo general a la económica mexicana.

4.3. El exilio español y su inserción en la economía mexicana

Desde la era del México independiente, la no aceptación de México como un Estado soberano y libre creó fuertes resentimientos políticos entre criollos y mestizos, lo que generó una expulsión masiva de españoles peninsulares hacia otros países de América. Muchos españoles cambiaron su nacionalidad para conservar sus propiedades; haciendas, fincas, ranchos. Estaban distribuidos por todo el territorio nacional y a cambio de la aceptación y reconocimiento de sus propiedades por parte del gobierno mexicano, perdieron su nacionalidad europea y con ella, sus títulos nobiliarios. Años más tarde, en la década de 1850, las confrontaciones entre mexicanos y españoles por el control de los ingenios azucareros propició un conflicto que terminó en el asesinato de cientos de españoles, generando también un fuerte sentimiento nacionalista e hispanóphobo de parte de los mexicanos a aquéllos que habían cambiado su nacionalidad únicamente para conseguir privilegios por sus propiedades. A pesar de ello, en medio de una población mayoritariamente indígena, la hispanidad seguía siendo la base de la identidad nacional. Con el porfiriato, los españoles con nacionalidad mexicana lograron introducirse fácilmente en la vida cultural, intelectual, política y empresarial de México. Su importancia, sobretudo en el sector empresarial, (por los beneficios conferidos por Porfirio Díaz principalmente) les permitió sobresalir en la imprenta, periódicos, radio, pedagogía, música, espectáculos y en la industria. Años más tarde, con el inicio de la Revolución en 1910, miles de españoles residentes en México protegidos y privilegiados por el gobierno porfirista, fueron despojados de sus bienes, lo que propició una salida importante de españoles para Cuba, Estados Unidos y países europeos.

En 1930 se hizo un censo para calcular la población española (españoles nacidos en España) residente en México. Esta cantidad ascendía a casi 30,000 personas, que en aquel momento representaba a tan sólo el 0.17% de la población mexicana¹⁰⁵. La mayoría de ellos provenían de provincias en el norte de España, de las que destacaba la presencia de asturianos (de Oviedo) y vascos (de Santan-

¹⁰⁵ PLA BRUGAT, D. (2001) La presencia española en México 1930-1990, Migraciones y exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos, pp. 157-188

der y Vizcaya), que habían llegado en las oleadas de migración más importantes: de 1905 a 1914 y de 1920 a 1929. Casi la mitad de los españoles en el México de 1930 se dedicaba a la industria, el comercio y las finanzas, tomando en cuenta que en esta época la mayoría de los mexicanos eran analfabetos y el país se encontraba sumido en una crisis arrastrada de la Revolución Mexicana, la Guerra Cristera, hasta la Gran Depresión estadounidense. El establecimiento de sus actividades económicas destacó sobre todo en lugares urbanos donde concentraron su poderío económico y político. La mitad de ellos se encontraban en ciudades como México, Veracruz y Puebla, aunque su presencia abarcó básicamente todos los estados del país. Como lo explica Dolores Pla Brugat “El que estos españoles estuvieran insertos de manera casi abrumadora en el ámbito de la industria, el comercio y las finanzas, y como propietarios más que como asalariados, pone de manifiesto que se habían colocado dentro de las clases más o menos acomodadas de la sociedad mexicana”¹⁰⁶.

Los españoles comenzaron a crear centros regionales¹⁰⁷ para estrechar lazos económicos y sociales con sus nacionales, pero al establecerse la Segunda República en España, las posiciones políticas también ocuparon un ámbito muy importante entre sus relaciones. Los centros regionales se dividieron en izquierdistas y derechistas. Cabe destacar que la mayoría de españoles en México simpatizaba con la derecha española, y muchas de las instituciones representativas de la colonia española en el país se mostraron en contra de la República, especialmente la Cámara Española de Comercio, la Sociedad de Beneficencia Española, la Junta Española de Covadonga, el Casino Español de México y el Real Club España, entre las instituciones con mayor influencia.

La llegada de los refugiados españoles rompió entonces el esquema tradicional de la emigración española en México. Su perfil, muy diferente al de sus antecesores, les hizo abrirse oportunidades en un camino muy complicado, planteado de diferente manera al que los españoles, generalmente de clase burguesa, habían heredado después de la Independencia. Como se ha explicado con anterioridad, para la colonia española asentada en México, su llegada implicó una amenaza comunista y liberal, que atentaba en contra de los usos y costumbres tradicionales. Los refugiados españoles a diferencia de los ya asentados en México, no emigraron con la intención de acceder a un mejor nivel de vida, sino que su migración fue forzada, huyendo de la represión política que el fin de la Guerra Civil representaba.

Cabe destacar que en la composición socioeconómica de los refugiados en México se encontraban representados todos los niveles sociales de la sociedad

¹⁰⁶ Ibid

¹⁰⁷ En México existían el centro Orfeo Catalá, Centro Vasco, Centro Asturiano, Centro Gallego, Centro Valenciano de México, Agrupación Castellana de México, Agrupación Montañesa de México, Agrupación Madrileña y el Grupo Zamorano.

española, aunque predominaban los españoles con cualificaciones especiales, tomando en cuenta los requisitos pedidos por Cárdenas al proveerles asilo. Al comenzar el exilio por la derrota de la Segunda República, cuando los españoles buscan refugio en su vecina Francia, son los campesinos y los trabajadores del sector primario los que logran insertarse más rápidamente en la economía francesa, por lo que la mayoría de los refugiados en campos franceses, pertenecen a una clase más acomodada, con estudios, profesiones o empresas. Además recordemos también las órdenes recibidas por Narciso Bassols sobre la selección de migrantes que pudieran aportar desarrollo a México en su modernización, de manera que al llegar a México a causa del exilio republicano, los españoles intentaron establecerse en los nichos económicos que habían sido ocupados con anterioridad por sus antecesores.

De los casi 20,000 refugiados españoles que se incorporaron a un país de 20 millones de habitantes, este 1% de la población no marcó su importancia por su cantidad, sino por sus características y su legado. La llegada de los exiliados también incorporó a españoles de diversas partes de España; la mayoría provenía de Cataluña, Castilla y Andalucía. El perfil que tuvo el exilio, tuvo una ventaja importante en la economía mexicana. Como lo menciona Pla Brugat, el perfil del refugiado era el siguiente:

“Casi la mitad de los refugiados (48,77%) que llegaron a México en 1939 eran individuos que en España estaban ocupados en el sector terciario; del secundario provenía prácticamente la tercera parte (29,07%), en tanto que el sector primario, básicamente la agricultura aportaba el resto (22,16%). Los trabajadores no calificados —en este caso sólo agricultores— representaban apenas un 20% y el resto de los refugiados tenían algún grado de especialización o cualificación. Al analizar el sector secundario se puede observar que en buena medida quienes lo integraban provenían de los sectores modernos de la industria —metalurgia, siderurgia, mecánica y electricidad— ya que significaban el 41% del sector.” (Pla Brugat:2003 pp. 160)¹⁰⁸

De tal manera que en su mayoría, el español refugiado republicano provenía del sector terciario, —profesionales, catedráticos, científicos, artistas etc—, seguido del sector de comunicaciones y transportes, y comercio y finanzas. La tabla a continuación muestra la composición socioprofesional de los españoles inmigrantes republicanos.

¹⁰⁸ PLA BRUGAT, D. (2003) Empresarios involuntarios. La participación del exilio español en la creación de empresas, en Meyer, Rosa María y Delia Salazar. (coords) (2003) Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX, México, Editorial INAH., pp. 160

Anexo 5. Composición socioprofesional del exilio en México

Obreros especializados	31,48%
Peones	8,40%
Dependientes de comercios	7,40%
Marineros	4,62%
Industriales	4,62%
Peritos	10,18%
Maestros	5,55%
Enfermeras	1,85%
Médicos	4,62%
Abogados	3,70%
Licenciados	2,77%
Arquitectos	2,77%
Artistas	2,77%
Periodistas	2,77%
Funcionarios	3,70%

Fuente: Elaboración propia con documentación de Soldevilla: 1998

Como se ha mencionado en los capítulos anteriores, es importante destacar la participación de organismos gubernamentales, como el SERE y el JARE, así como la intervención del gobierno mexicano y el republicano. Su repercusión en la inserción de los refugiados a las actividades económicas y sociales del país es remarcable y ello se explicará a continuación.

4.3.1. Los refugiados españoles y la creación de empresas en México

Como se ha mencionado, en su gran mayoría, los refugiados españoles provenían de los sectores económicos más modernos de la sociedad española, así como también eran parte de la población más educada de España en ese momento¹⁰⁹. Si bien tuvieron que dejar sus bienes materiales en España, su capital intelectual les haría sobresalir en el México postrevolucionario. De cualquier manera, el SERE y la JARE les proveían de recursos económicos para su establecimiento e inserción. La participación de estos dos organismos, fue esencial para la subsistencia de los miles de republicanos exiliados en México. El SERE en México fue representado por el Comité Técnico de Ayuda a Republicanos,

¹⁰⁹ En 1930, el índice de analfabetismo en España era de aproximadamente el 32% de la población, y en 1940 descendió al 23%.

CTARE, que funcionó sólo de 1939 a 1942. La función de CTARE, además de encargarse de la recepción y el alojamiento de los refugiados, fue primordial en la creación y desarrollo de empresas de españoles. La organización estableció una serie de inversiones que resultarían beneficiosas para el país¹¹⁰. Para ello, el CTARE configuró su estructura estableciendo un Comité Técnico que estuviese encargado de valorar las posibilidades para llevar a cabo inversiones productivas en todo el territorio nacional. En conjunto con el gobierno cardenista, el Comité Técnico de la CTARE valoraba que las empresas iniciadas no fueran una competencia directa para las industrias locales, y así respetar los planes de reforma e industrialización cardenistas.

Aurelio Velásquez precisa que “el CTARE se configura realmente como un Comité Técnico formado por especialistas y técnicos en diversas materias cuya función era no solamente evaluar los proyectos empresariales, sino también estar en contacto con las diversas secretarías del Gobierno mexicano para asegurar su conveniencia”. La organización del CTARE fue tal que el Comité Técnico se respaldaba en tres secciones de soporte que permitirían estudiar y tomar decisiones más acertadas sobre los proyectos que se pretendían poner en marcha por los refugiados; la asesoría jurídica proveía de asesoramiento en los asuntos legales, asegurando que los proyectos realizados no infringieran la legislación mexicana, por otra parte, el Gabinete Técnico evaluaba todos los proyectos del Comité y estaba compuesto por ingenieros y técnicos de diversas materias, por último, la Coordinación en los Estados, dirigida por Agentes coordinadores que buscaban oportunidades de inversión por todo el territorio nacional. De esta manera, las contribuciones del CTARE a la búsqueda y localización de oportunidades, facilitó la puesta en marcha de empresas dirigidas por refugiados españoles a finales de la década de los treinta y principios de los cuarenta.

Para llevar los proyectos de una manera más eficiente, el Comité Técnico del CTARE se propuso la creación de una institución financiera capaz de coordinar el programa de inversiones, con la que se pudieran financiar las iniciativas privadas de los exiliados. En septiembre de 1939, se constituye la Financiera Industrial Agrícola S.A. FIASA, institución financiera mexicana con socios mexicanos. Al dar prioridad de inversión a los sectores industriales y agrícolas, FIASA responde perfectamente a los ideales modernistas del Cardenismo. Una de las principales ventajas al fomentar los proyectos empresariales de los refugiados españoles, es que éstos estuvieran enmarcados dentro de los intereses¹¹¹ del gobierno de México, con ello, los refugiados españoles podrían acceder a condiciones crediticias muy favorables.

¹¹⁰ VELASQUEZ A. Op. cit.p.5

¹¹¹ A esto se refiere que los proyectos implicaran explotaciones e industrias agrarias o mineras, que ayudasen a la creación de productos inexistentes en el país, que no entrasen en competencia con empresas nacionales y que crearan empleo.

Según los datos del estudio de Aurelio Velásquez, las ayudas proporcionadas por el CTARE y FIASA permitieron la creación de 160 empresas fundadas en México a manos de refugiados españoles de 1939 a 1942¹¹². Los proyectos empresariales financiados fueron distribuidos a lo largo del territorio nacional. El gobierno de Cárdenas y la Reforma Agraria que se llevaba a cabo, permitieron que los españoles se pudieran beneficiar de las explotaciones agrícolas, y crear empresas e industrias en torno a este sector, que daban empleo a cientos de campesinos. El siguiente gráfico muestra las principales empresas agrícolas de españoles republicanos que gracias al apoyo de la CTARE se lograron financiar.

Anexo 6. Empresas agrícolas creadas con financiamiento del CTARE

Empresa	Lugar
Hacienda Santa Clara	Chihuahua
Rancho El Paraíso	Estado de México
Rancho La Escondida	Michoacán
Explotación Agrícola Barreno	Michoacán
El Realito y Torrión	Michoacán
Explotación Agrícola Las Margaritas	Michoacán
Explotación Agrícola Viesca	Coahuila
Rancho La Palma	Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación de Velásquez: 2011

Otras pequeñas empresas y explotaciones agrícolas se constituyeron en estados como Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Hidalgo y Puebla, que entre 1939 y 1942 alcanzaron a emplear alrededor de 1,600 personas. Sin duda, la empresa agrícola a la que más recursos fueron invertidos fue la Hacienda de Santa Clara. La finca de alrededor 150,000 hectáreas se compró en julio de 1939 en el estado de Chihuahua al norte del país. El gobierno de Cárdenas había dejado claro la importancia de llevar recursos a las zonas más despobladas del país. No obstante, al encontrarse en una zona árida, la tierra no era del todo apta para cultivo y las inversiones en este proyecto no fueron provechosas.

En el sector industrial, la aportación del CTARE a proyectos de explotación de minerales fue también de marcada importancia. Una de las primeras empre-

¹¹² VELASQUEZ, A. (2011) El exilio español, ¿un impulso económico para México? La iniciativa empresarial del CTARE en 1939, en Mateos, Abdón y Sánchez Andrés, Agustín (eds.): Ruptura y transición. España y México, 1939, Madrid, Eneida, pp. 227—249

sas evaluadas por el Comité Técnico del CTARE fue Vulcano S.A. La empresa especializada principalmente en la fundición y construcción de industrias metálicas, fue del total agrado al gobierno mexicano al no contar con una empresa similar en el territorio nacional. La empresa pretendía la producción de armas de bajo calibre, así como la fabricación de toda la maquinaria necesaria en la industria metalúrgica. Hasta ese momento, México dependía de las importaciones de Europa y Estados Unidos para hacerse de este tipo de productos. El proyecto se puso en marcha en julio de 1939 y terminó en 1941, aumentando la inversión en casi un 50% por imprevistos al construir los talleres. La creación de empleo en esta fábrica fue casi inmediata. Se empleó un gran número de trabajadores del sector metalúrgico, mecánico y siderúrgico, que rondaba a las 200 personas, pero los altos costes de instalación aunados a exceso de plantilla, hicieron que la empresa tuviera que ser vendida un año más tarde.

Por otra parte, el sector farmacéutico también formó parte de los proyectos evaluados por el CTARE. Francisco Giral fue un químico farmacéutico oriundo de Salamanca, que llegó a México en 1939 en uno de los buques organizados por el SERE. Su padre, José Giral, fue Presidente del Consejo de Ministros de la República Española en el exilio. A su llegada a territorio mexicano, su labor docente comenzó a aflorar primero en la Casa de España y después en la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. Rápidamente se volvió muy conocido entre las esferas científicas tanto mexicanas como españolas. Nada más llegar, Giral se acercó al CTARE en busca de financiación para la creación de las Industrias Químico-Farmacéuticas Americanas IQFA, dedicada a la fabricación de productos químicos, medicamentos, materiales farmacéuticos, sanitarios y hospitalarios. Este sector aún no había sido explotado en México. La mayoría de los medicamentos y productos farmacéuticos eran importados, lo que elevaba su costo de manera considerable. La creación de IQFA implicaría una ventaja comercial muy importante para México. Los primeros años de la empresa fueron muy difíciles económicamente. Sus dirigentes se concentraron en la investigación, lo que les causó el endeudamiento al verse constantemente escasos de recursos. Sin embargo, la gestión directiva sería asumida dos años más tarde por el Dr. José Puche, médico murciano que detentaba la presidencia del CTARE. La empresa creció considerablemente por los siguientes 30 años. La creación de empleos y de nuevos segmentos de negocio les hizo prosperar a lo largo de todo el territorio nacional.

Otro de los sectores donde incursionaron los refugiados españoles fue el de la Industria Gráfica. El desarrollo de este sector se considera tanto un legado cultural como económico por parte de los exiliados. Muchos de ellos, especialmente los profesionales de este ramo (que en su mayoría provenían de Barcelona y Madrid, se asentaron en la Ciudad de México) dedicaron sus prin-

cipales actividades a la fundación de casas editoriales, imprentas, editoriales y librerías. El CTARE estuvo involucrado en uno de los proyectos que terminaría por crear la Editorial Seneca. Con este proyecto, pretendía no sólo crear una actividad económica para la subsistencia de los refugiados, sino también ofrecer un acervo cultural importante que mantuviera viva la ideología republicana a través de sus publicaciones. Desde sus inicios, Seneca se tuvo una mala gestión, que la llevó a endeudarse continuamente y solicitar refinanciamiento al CTARE. La plantilla era considerablemente pequeña, por lo que con el paso del tiempo y las pérdidas de la empresa, la editorial cesó su actividad en 1948. Un proyecto más pequeño, que también fue de particular interés para la CTARE fue los talleres de imprenta “La Industrial Gráfica” creada en 1939 y con propósito de apoyar al Comité.

No obstante, fue este sector el que posicionó a muchas empresas españolas que no fueron financiadas por el CTARE. Se crearon muchas casas editoriales después de 1939 en México. Como lo menciona Armendáriz Sánchez¹¹³, las principales editoriales creadas por los republicanos españoles fueron: Editorial B. Costa Amic, dedicada a la edición de libros de lenguas extranjeras, Editorial Arcos; Vasca Ekin, Proa, que editaban libros en castellano y vasco, Editorial Leyenda, especializada en historia e historiadores de México, y otras más que editaban libros de la vida cotidiana española e hispanoamericana; EDIAPSA, Grijalbo, UTEHA, Joaquín Mortíz, Era, Ediciones Rex, etc.. En enciclopedias encontramos a Ediciones Atlántida. Muchas de ellas siguen operando hoy en día. No se debe dejar atrás, que los españoles también incursionaron de manera importante en el sector de las librerías. Al ser la Ciudad de México el punto de interacción cultural, pedagógico, de encuentro de artistas, escritores e intelectuales, es comprensible entender que con la llegada de los refugiados españoles, hubo un “boom” en la apertura de librerías, imprentas y editoriales¹¹⁴. En efecto, de haber nueve librerías (cinco de las cuales pertenecían a los hermanos Porrúa), en 1939 el número ascendió a 25. La siguiente tabla muestra las librerías establecidas en la Ciudad de México por refugiados españoles después de 1939.

¹¹³ ARMENDARIZ, S (1999) La aportación de los refugiados españoles a la bibliotecología mexicana: notas para su estudio, UNAM, México.

¹¹⁴ Como lo menciona Armendáriz en su estudio, “... este grupo conocía diversos idiomas, lo que contribuyó con la traducción de libros clásicos del francés, inglés y alemán principalmente. Autores como Balzac, Cicerón, Colette, Durkheim, Kant, Marx, Weber y otro más, fueron traducidos del inglés, francés, alemán, italiano, y portugués al español por los refugiados y comercializados en sus librerías”.

Anexo 7. Librerías establecidas en la Ciudad de México por refugiados españoles

LIBRERÍA	Fecha de Apertura
Librería Juárez	1939
Librería Ambulante de J. Ramón Arana	1939
Librería Cide	1939
Librería Santiago Balleescá	1939
El gusano de la luz	1939
Librería Técnica	1939
Librería Góngora	1939
Librería IDEEA	1939
Librería y Ediciones Quetzal	1939
Librería Madero	1939
Librería UDE	1939
México Lee	1940
Librería de Humberto Santos	1940

Fuente: Elaboración propia con documentación del estudio de Saúl Armendáriz.

Los refugiados que se volvieron empresarios al llegar a México, fueron pioneros en el establecimiento de muchos sectores o la importante expansión de otros. La participación de los refugiados fue notable en áreas como la bibliotecología, archivología, bibliografía y restauración, que como se mencionó antes, además de aportar un legado cultural muy importante, fue también una fuente económica notable. En 1942, con la llegada de Juan Almela Meliá y Emilia Castell, se instaló el primer taller de conservación y restauración de libros y documentos históricos del país. También, en 1944 se creó la Escuela Nacional de Bibliotecarios y Archivistas y el Instituto Bibliográfico Mexicano.

A pesar de que no todas las empresas creadas por refugiados españoles se emprendieron con financiamiento del CTARE, las que requirieron de una mayor inversión sí lo hicieron. Empresas como Manufacturas Electrocerámicas, Unión Mexicana de Construcciones y Fomento Industrial de México, entre otras fábricas, sociedades financieras e industrias, requirieron financiación del CTARE para ponerse en marcha y fueron muchos los españoles que se beneficiaron de los créditos del organismo de ayuda.

Cuando Francia fue invadida por Alemania, las autoridades francesas suspendieron las actividades del SERE en París e incautaron el dinero y la documentación del organismo, acto que agudizó la problemática del CTARE en cuanto a la falta de recursos. El CTARE dejó de funcionar en 1942, cuando se termi-

naron sus recursos económicos. Pla Brugat¹¹⁵ precisa que en 1940 el director del organismo, el Dr. José Puche, presentó un informe con las inversiones y financiamientos otorgados por el CTARE a los refugiados, donde se detallaba el uso de los casi 6'700,000 pesos hasta el momento, distribuidos principalmente en inversiones productivas. Con el fin de la actuación del CTARE, la Comisión Administradora del Fondo de Auxilio a los Republicanos Españoles (CAFARE) absorbe la actividad de otros organismos de ayuda republicana como la JARE. La CAFARE funcionaba ahora como evaluador de proyectos y aunque muchos de los proyectos agrícolas financiados por el CTARE habían fracasado, el estudio de nuevos proyectos por la CAFARE fue mucho más minucioso y acertado. Entre algunos de los proyectos que recibió de los refugiados españoles, se encuentran una fábrica productora de celulosa y pulpa en Tabasco, una fundidora de acero en Tijuana, una explotación platanera en Veracruz y una maderera en Puebla.

Es importante mencionar que los recursos disponibles para la inserción en la vida económica de los refugiados españoles tuvo una importante magnitud. El gasto del CTARE al cerrar definitivamente se estima en 8 millones de pesos, que casi equivale al presupuesto del Departamento Agrario del gobierno de Cárdenas en 1939. Se estima también que la JARE contó con un presupuesto superior a los 40 millones de pesos, que equivale al presupuesto total de la Secretaría de Agricultura también en 1939¹¹⁶. Recordemos que prácticamente todos los recursos del JARE y el CTARE fueron utilizados para la creación de industrias, empresas y negocios dentro del país y que aunque muchas fracasaran, la inversión en suelo mexicano permitió el empleo y el movimiento de capitales que ayudaron a reactivar la economía interna del país.

Con las estadísticas de la actividad económica de los casi 20,000 refugiados en México, podemos darnos cuenta que su inserción en la vida política, educativa, cultural y empresarial del país no se hizo esperar. Casi una tercera parte¹¹⁷ de ellos poseyó alguna empresa en el ámbito de la industria, el comercio o los servicios, formó parte del mundo empresarial como profesional o técnico especializado, o influyó en la creación de empresas.

¹¹⁵ PLA BRUGAT Op. cit. p. 220

¹¹⁶ Ibid p.222

¹¹⁷ Ibid, p. 223

6. CONCLUSIONES

A lo largo de esta memoria de investigación, hemos analizado las relaciones hispano-mexicanas, concentrándonos en la influencia de inmigración española. Hemos también comentado las ideologías tanto de la República Española como del México cardenista, la defensa de la diplomacia mexicana ante la No Intervención de los Estados occidentales, la política exterior cardenista que favoreció el apoyo diplomático del gobierno de Cárdenas al fin de la Guerra Civil Española y, especialmente hemos explicado la llegada de miles de exiliados a tierras mexicanas. Nos hemos concentrado particularmente en describir el perfil del contingente español que llegó a mediados de la década de los treinta, y cómo su aportación resultó benéfica en la economía mexicana.

Antes de la llegada de Cárdenas al poder, el país estaba inmerso en una fuerte crisis económica a raíz de la Gran Depresión estadounidense. Como consecuencia de ello, al asumir Cárdenas el poder presidencial se emprendió un desarrollo interno con aspiraciones de autonomía nacional. La concentración del poder estatal se apoyó en organizaciones cooperativas de trabajadores, que mejorarían las condiciones de los obreros y para el cumplimiento de objetivos prioritarios como la regulación y estabilización de la economía, la reforma agraria, la creación de industrias, el fomento a la infraestructura, y el impulso del crecimiento económico y empresarial. De esta manera se logró consolidar el nacionalismo económico característico del gobierno cardenista. Con la reforma agraria y educativa, la nacionalización de la industria petrolera y ferroviaria, el gobierno mexicano dio pie a la creación de empresas estatales para un mayor control de ingresos públicos. Seguido, se centró en la organización de la clase obrera-trabajadora en confederaciones que les permitió un mayor y más efectiva participación en las esferas políticas mexicanas. El desarrollo de las comunicaciones y la reorganización del sistema financiero, permitió el impulso en otros sectores como el agrícola y el eléctrico.

La población de México en 1934 ascendía a casi 18 millones de personas, de las cuales cinco millones eran considerados como población económicamente

activa, que en su mayoría se dedicaban a la actividad agrícola y rural, y en un porcentaje menor, al desarrollo industrial. Los cambios estructurales que fomentaban el crecimiento económico necesitaban también una reforma educativa, que permitiese a más población acceder a la educación y así se pudiera contar con una mano de obra cualificada y especializada en la industria. La educación socialista que fomentaba Cárdenas en su Plan Sexenal, le llevó a la reforma del artículo tercero de la Constitución. Se empezó también una fuerte campaña de alfabetización que permaneció hasta el final de su mandato presidencial. La creación del Instituto Nacional de Educación para Trabajadores por parte del gobierno, pretendía el establecimiento de escuelas de todos los niveles educativos, bibliotecas y museos. Aun así, la población económicamente activa no era suficiente para las importantes reformas que Cárdenas estaba llevando a cabo.

Con el estallido de la Guerra Civil Española, la idea del entonces encargado de negocios en Portugal, de acoger a personajes sobresalientes que pudieran continuar con sus aportaciones en México se hizo una realidad. Cárdenas entonces aclaró las preferencias de acogida a profesionales, técnicos, obreros altamente cualificados, investigadores y científicos. De esta manera, comenzó el proceso de un exilio privilegiado que desenlazó evidentemente en un legado de inmensas dimensiones en áreas como las artes, la cultura, la educación, la ciencia y la empresa.

Es de sobra sabido que los republicanos españoles no fueron los primeros exiliados políticos en México. Antes de ellos, llegaron cientos de liberales que huían del absolutismo fernandino, así como carlistas. No obstante, como se ha mencionado en este trabajo, su exilio en México tiene una particularidad; los exiliados republicanos recibieron apoyo y recursos económicos de diversos organismos de ayuda, especialmente del CTARE, el JARE y el gobierno mexicano. Si bien la mayoría de los exiliados dedicados a otros ámbitos diferentes al industrial, agrícola o económico, pudieron integrarse fácilmente en instituciones educativas, asociaciones culturales, museos o centros de estudios; los obreros, técnicos, comerciales y financieros tuvieron un financiamiento por parte de dichos organismos para la creación y desarrollo de empresas que no ejercerían una competencia al mercado nacional, es decir, que fomentaran la creación de industrias inexistentes, generaran empleo y aportasen conocimientos a actividades que bien se podrían realizar en México. Estos proyectos estaban perfectamente alineados con la política económica nacionalista de Cárdenas, “creación de industrias, alfabetización, desarrollo agrícola”. Los republicanos españoles llegaron en un momento crucial del desarrollo económico en México. Éste se encontraba en un fuerte proceso de crecimiento económico e industrialización que perduraría aun después del final del mandato presidencial de Cárdenas. Como lo menciona Pla Brugat “la industrialización acelerada hizo que el encuentro entre refugiados y México fuera particularmente afortunado. El país necesitaba en par-

ricular mano de obra cualificada con la que no contaba en la medida suficiente y los refugiados eran, en mucho, esto, trabajadores cualificados».¹¹⁸

Cárdenas, además de solidarizarse con la causa republicana, defenderla en foros internacionales, romper relaciones diplomáticas con España ante la llegada de Franco, permitió que miles de exiliados republicanos entrasen en territorio mexicano a cambio de sus aportaciones e impulso en diversos sectores. Ello permitió que además de fortalecer la ideología socialista a través de profesores republicanos altamente formados, también se pudiera fomentar el desarrollo e impulsar el crecimiento económico. Si bien 20,000 personas a mediados de la década de los treinta en México no representaban un crecimiento en la población de México, las aportaciones de este particular contingente sí lo harían en el desarrollo del país.

Recordemos que el perfil del inmigrante español en la década de los treinta, fue muy diferente al de sus antecesores, generalmente posicionados en altas clases sociales, con negocios heredados de la colonia. El republicano español en México llegó huyendo de la represión franquista. Si otro hubiese sido el final de la Guerra Civil, muy probablemente estas 20,000 personas seguirían realizando sus actividades en su país. México entonces hubiera perdido las importantes aportaciones de este contingente.

Dadas las estadísticas de fracaso de las empresas creadas con financiamiento del CTARE, explicadas en el capítulo anterior, es bien cierto que también millones de pesos de origen español fueron invertidos en el país. Si bien estos proyectos acabaron cerrando, o reduciendo el personal, lo cierto que es muchas de las empresas fueron traspasadas por una mala gestión administrativa. La actuación del CTARE y JARE propició la iniciativa empresarial del contingente español que permitió la alianza con socios mexicanos para el emprendimiento de industrias, haciendas, ranchos y comercios de diversos tipos. Como se menciona también en el capítulo anterior, el presupuesto de ambos organismos de ayuda equivalieron a los presupuestos de la Secretaría de Agricultura y el Departamento Agrícola de 1939. Por lo que respecta, la participación del exilio español en México, sí supuso una influencia en el crecimiento económico de México a través del sector empresarial.

¹¹⁸ PLA BRUGAT, D. (2003) *Empresarios involuntarios. La participación del exilio español en la creación de empresas*, en Meyer, Rosa María y Delia Salazar. (coords) (2003) *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX*, México, Editorial INAH., pp. 160

7. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN, J. (1976) *El exilio republicano español de 1939*, Vol. I, La emigración republicana, Madrid, Taurus.

ABELLÁN, J. (1989) *Significado y proyección histórica del exilio de 1939* Fundación Pablo Iglesias; 50 aniversario del Exilio Español. Madrid.

ARMENDARIZ, S (1999) *La aportación de los refugiados españoles a la bibliotecología mexicana: notas para su estudio*, México DF, UNAM.

ARTIS, G. (1979) *La organización social de los hijos de refugiados en México DF*, en Kenny et all, *Inmigrantes y refugiados españoles en México*. México DF. Ed. de la Casa Chata.

BELARMINO FERNÁNDEZ, J. (1987) *México visto desde la cubierta del Sinaia*, La cultura en México en la cultura, n.º 1313. México D.F. 4 de Junio de 1987.

BORJA, R. (2010) *Enciclopedia de la política*. México DF. Fondo de Cultura Económica.

CARMONA, D. (2010) *Surge la Confederación Nacional Campesina*, México DF. Memoria Política de México.

CÁRDENAS, E.(1993) *La política económica en tiempos de Cárdenas*, El Trimestre Económico, Vol. LX pp. 675-697

CASTAÑEDA, J. (1995) *Obras completas III. Política exterior y cuestiones internacionales*. México DF. Instituto Matías Romero. SRE. Ed. El Colegio de México.

CAUDET, F. (1992) *El exilio republicano en México. Las revistas literarias (1939-1971)* Madrid. Fundación del Banco Exterior.

DEL ARENAL, C. (1987) *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.

DEL ARENAL, C. (2009) *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*, Madrid, Marcial Pons.

DE LA COLINA, J. (1993) *Viajes Narrados*. México DF. Universidad Autónoma Metropolitana.

DOMÍNGUEZ, H. (2009) “*El cardenismo: consolidación del corporativismo (1934—1940)*” Historia de México II, CCH UNAM.

ELVIRA GUINDA, F. (2011) *El Colegio Madrid y el Instituto Luis Vives. Dos colegios españoles en la Ciudad de México*, México, ITESM

FABELA, I. (1943). *Azaña y la política de México hacia la República Española*. México DF. Editorial España con honra.

FAGEN, P. (1975) *Trasterrados y Ciudadanos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

FERRAN, B. (2013) “Roosevelt se lamentó de no dejar que la República comprase armas” *EL PAÍS* Cultura. Consultado el 24 de Julio de 2014.

FRESCO, M. (1950) *La emigración republicana. Una victoria de México*, México, Editores Asociados.

FUNDACIÓN PABLO IGLESIAS (1989). *50 aniversario del exilio español*. Madrid, Ed. Pablo Iglesias.

GARCÍA QUEIPO DE LLANO, G. (1992) “*Los intelectuales europeos y la guerra civil española*” *Espacio, Tiempo y Forma, Historia Contemporánea*, Serie V, pp. 239-256

GIRAL, F. (1994) *Los científicos del exilio español en México*. Barcelona. Anthropos

GONZÁLEZ, L. (1979) *Los artífices del cardenismo*, México DF, El Colegio de México

KARAM ENRÍQUEZ, V. (2008) *Luis Ignacio Rodríguez Taboada. El Diplomático Olvidado*. México DF. México diplomático UNAM.

KARAM ENRÍQUEZ, V. (2008) “*La inmigración española en México*”. México Diplomático, UNAM (en línea: <http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/Inmigraciones>)

LIDA, C (1994) *Una inmigración privilegiada*, México DF, Alianza América.

LIDA, C. (1997) *Inmigración y exilio: Reflexiones sobre el caso español*. México DF, Siglo XXI.

LIDA, C. (2001) *México y España en el primer franquismo, 1939—1950: Rupturas formales, relaciones oficiosas*. México DF, El Colegio de México.

LIDA, C (2006) *“Los españoles en el México independiente: 1821-1950 un estado de la cuestión”* El Colegio de México, Historia Mexicana vol. LVI, n.º 2, pp 613-650.

MARQUEZ, L. (1988) *“El exilio español en México”* Cuadernos Hispanoamericanos, n.º 458, pp. 127-150.

MARTÍNEZ PALOMAO, A. (2006) *“Cárdenas, la ciencia y el exilio español en México”*, Revista Letras Libres, Edición España, pp. 26-31.

MATEOS, A. (2009) *“El final de la república española y la esperanza de México en 1939”* Revista La Casa del Tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, n.º 24, p.129-133,

MATESANZ, J. (1999). *Las raíces del exilio. México ante la guerra civil española 1936—1939*. México DF, El Colegio de México

MATESANZ, J. (2006) *“De Cárdenas a López Portillo: México ante la República Española, 1936-1977”*, Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Nacional Autónoma de México. v.8, p. 179-231.

MEYER, Lorenzo (1972) *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*. México DF. El Colegio de México.

NOÉ MURILLO, J. (2010) *El exilio español tesoro académico universitario*, México DF, Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

OJEDA REVAH, M. (2004). *México y la Guerra Civil española*. Madrid, Turner.

OJEDA REVAH, M. (2009) *“La guerra civil española en México”*, Revista La Casa del Tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, n.º 24, p.123-128, México.

ORDOÑEZ, M. (1997) *El Comité Técnico de Ayuda a los Republicanos Españoles: historia y documentos 1939-1940*, México, INAH

PÉREZ VEJO, T (1992) *El exilio republicano español y la imagen de España en México. Una aproximación desde la larga duración histórica*. México DF. Escuela Nacional de Antropología e Historia-INAH

PLA BRUGAT, D. (1995). *Los niños de Morelia. Un estudio sobre los primeros refugiados españoles en México*. México DF, CONACULTA-INAH.

PLA BRUGAT, D. (2001) *“La presencia española en México 1930-1990”*, Migraciones y exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos”, n.º 2, pp. 157-188

PLA BRUGAT, D. (2003) *Empresarios involuntarios. La participación del exilio español en la creación de empresas*, en Meyer, Rosa María y Delia Salazar. (coords) (2003) *Los inmigrantes en el mundo de los negocios, siglos XIX y XX*, México, Editorial INAH., pp. 160

PUGA, C. (1993) *México: empresarios y poder*, México DF. UNAM.

PUGA, C. y TIRADO (1992) *Los empresarios mexicanos ayer y hoy*, México DF, UNAM.

REVISTA VINCULANDO (2010) “Lázaro Cárdenas y su legado en la educación” Consultado el 25 de Julio de 2014. Dirección en Línea:

http://vinculando.org/educacion/lazaro_cardenas_y_su_legado_en_la_educacion.html#_ftnr

SÁNCHEZ ANDRÉS, A. (2009) “México y la crisis del sistema de seguridad colectiva”, Revista La Casa del Tiempo, Universidad Autónoma Metropolitana, n.º 24, p.134-139, México

SOLANA, F (1981) *Historia de la Educación Pública en México*, México DF. SEP-FCE.

SOLDEVILLA ORIA, C. (1998) *La Cantabria del exilio: un emigración olvidada, 1936-1975*, Santander, Universidad de Cantabria.

SOLDEVILLA ORIA, C. (2001). *El exilio español (1808-1975)*, Madrid, Arco Libros.

TIRADO SÁNCHEZ, A. (2007) *La política exterior del México cardenista hacia la Segunda República Española. El caso del exilio republicano en México: ¿Cooperación ideológica o interés pragmático?* Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

VÉLASQUEZ, A. (2010) “La diplomacia mexicana: ¿Agente al servicio del exilio español? Las relaciones entre los diplomáticos mexicanos y los organismos de ayuda a los republicanos españoles (1939-1942)” HAOL, Núm.22 p. 7-17

VELASQUEZ, A. (2011) “El exilio español, ¿un impulso económico para México? La iniciativa empresarial del CTARE en 1939”, en Mateos, Abdón y Sánchez Andrés, Agustín (eds.): Ruptura y transición. España y México, 1939, Madrid, Eneida, pp. 227-24

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA
ESPAÑOLA Y LA LEGITIMACIÓN INTERNACIONAL
DE LA LENGUA PANHISPÁNICA**

JESÚS A. MEZA M.

*Agradecimiento especial
a D. Aleksándrova, L. Ojeda y S. Táboas
por su colaboración en la lectura
y revisión de este trabajo.*

*El hombre es un ser que se ha creado a sí mismo
al crear un lenguaje. Por la palabra,
el hombre es una metáfora en sí mismo.*

OCTAVIO PAZ
Ciudad de México, 1914-1998
Premio Nobel de Literatura 1990

SUMARIO

“La Asociación de Academias de la Lengua Española y la legitimación internacional de la lengua panhispánica”, mediante métodos de descripción, inducción, comparación y deducción, ofrece una lectura de los hechos más destacados de la historia de nuestra lengua vinculados al desarrollo de la noción *unidad en la diversidad* de una *lengua común*, desde una perspectiva político-internacional, sin desatender sus implicaciones históricas, culturales e institucionales.

Se propone una interpretación alternativa del fenómeno de consenso internacional que presenta a una comunidad hispanohablante de casi 550 millones de personas *unida en la diversidad* a partir de una *lengua común*. Ofrece una lectura en tres dimensiones: la histórica, la político-internacional y la académico-institucional de nuestra lengua. Propone el término *lengua panhispánica* como constructo representativo de la totalidad de los usuarios de nuestra lengua y, por consiguiente, armonizador de un debate longevo: el de la nomenclatura de nuestra lengua. De ahí que este trabajo sostenga que los hispanohablantes que usan la lengua, bien como nativos, bien como lengua segunda o como lengua extranjera, no hablan ni *castellano* ni *español*, sino *lengua panhispánica*.

La idea de *lengua común* se ha gestado tras un arduo debate de ideas y su proceso de legitimación internacional se da a partir de mediados del siglo XX, cuando los países hispanohablantes firman, ratifican y re-ratifican instrumentos legales para actuar en conjunto y a favor de la *unidad en la diversidad* de nuestra lengua, lo que lleva a sostener que más de quinientos millones de personas hablan el mismo idioma.

La lengua es, ha sido, sigue y seguirá siendo una herramienta para dominar. Hoy en día la política lingüística panhispánica es un instrumento español, legitimado por los países hispanohablantes, que da continuidad a un modelo de *monarquía lingüística* que fomenta valores tradicionalistas, conservadores y de autoridad de España sobre el resto de países. En cuestiones de lengua, hace más

de medio siglo viene dándose un intento formal por reconocer lo extra-peninsular pero los resultados siguen generando desigualdades.

Desde siempre ha habido debate en tierras peninsulares y también en las americanas por la denominación de nuestra lengua que, primero, no tiene el mismo nombre en todos los países donde es lengua oficial, y segundo, porque *español* o *lengua española* —más que *castellano*— se asocia en todo el mundo principalmente a España y, en América, por la sensibilidad al respecto, al período colonial. Por ejemplo, en el siglo XIX, en Argentina, se dijo, en relación con la lengua, que el *argentino* no era *español*. Unamuno, en su tiempo, habló de *sobrecastellano*. Recientemente, desde San Salvador ha habido una propuesta académica por crear el nombre *panespañol* para nuestra lengua. El debate es tan extenso como antiguo y lleno de vigencia.

Este trabajo plantea que la *lengua panhispánica* está en estrecha relación con la creación de la Asociación de Academias de la Lengua Española. De alguna manera, se reivindica la personalidad y el carácter de la ASALE como organismo internacional y se constata la evolución de las ideas vinculadas a la historia y la nomenclatura de la lengua con la creación de la ASALE.

Se presenta una interpretación de los acontecimientos más significativos en la historia de la lengua española, junto con la de los aspectos políticos, internacionales e ideológicos involucrados en la formación del concepto de comunidad hispanohablante global que habla una *lengua común* que está *unida en la diversidad*.

1. INTRODUCCIÓN

Nada es inocente en los asuntos de lengua. La complejidad para establecer un simple nombre conciso, unísono y representativo de la lengua que usa toda la comunidad hispanohablante ha generado mucho debate, local y globalmente, con el paso del tiempo. Existe una estrecha relación entre la concepción de esa comunidad y la nomenclatura que se le da a la lengua. En vez de utilizar el común término *español*, que no es solo lengua de España, ni de toda España, o decantarse hacia el uso de la nomenclatura académica *lengua española* —o incluso por el oficial *castellano*—, conviene aportar una definición que permita referirse a esa lengua *unida en la diversidad*, tal y como lo expresa la realidad actual y lo demanda la necesidad global. Al ser una lengua descriptiva y común para la vasta comunidad internacional que se comunica en este idioma, el término apropiado debería ser *lengua panhispánica* considerando que, pese a ser divulgada institucionalmente desde España como *española* aunque oficialmente es *castellano*, es hablada en toda España, pero también en Hispanoamérica de forma nativa, así como por comunidades en Estados Unidos y otros grupos minoritarios (y no tanto) alrededor del mundo. Además, es la misma lengua que utilizan y aprenden un gran número de usuarios como segunda lengua o lengua extranjera.

La *lengua panhispánica* es esa lengua en que son competentes algo más de 548 millones de usuarios, de acuerdo a los datos del *Informe Español Lengua Viva 2014* del Instituto Cervantes. Lejos de ser un *castellano* o *español internacional* o *global*, se caracteriza por ser la base sobre la que se han concebido las comunidades hispanohablantes y por ser el modelo a partir del cual se diseña la planificación del estatus de la lengua y la política lingüística panhispánica.

El uso de un término u otro y su evidente connotación ha generado que existan posiciones que desconozcan y rechacen una u otra terminología o, por otro lado, que la defiendan con pasión.

La idea de que con este trabajo se propone el nombre de *lengua panhispánica* obedece a la necesidad de armonizar el debate creando un término consistente

para nuestra lengua según lo que ha venido divulgándose como su realidad internacional y global. Entender nuestra lengua sin las connotaciones individuales y actuales que presenta la dualidad *castellano-español* permite que el adjetivo *panhispánico* coincida (y evidencie) la política lingüística que impulsan las academias en la actualidad y que son las que, para mal o para bien, no han resuelto definitivamente la dicotomía en la nomenclatura.

No obstante, la idea de *unidad en la diversidad* y el impulso y alcance que han tenido la planificación del fomento y la promoción del estudio de la lengua, inicialmente en los países hispanohablantes y luego globalmente, corresponde a una política española que ha sido refrendada y apoyada, valga decir legitimada, a través de la puesta en marcha de la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE). La ASALE es el organismo internacional creado *ad hoc* para administrar la política lingüística panhispánica.

El proceso de designación de esta *lengua común* no ha sido en absoluto simple y las posiciones se vinculan a precedentes antiguos. La historia de nuestra lengua tiene, al menos, ocho siglos (contando desde Suso, San Millán de la Cogolla). No obstante, desde el fin del Medioevo ya se sintetizan normas del *castellano* originario y con el desenlace histórico colonial americano las diferencias peninsulares en cuanto a la pureza e imposición de un dialecto u otro complicaron el hecho de concebir y crear normas, esquivando arbitrariedades, para una lengua con múltiples influencias y evoluciones.

Una vez esbozado con qué se relaciona el constructo-definición de la propuesta de *lengua panhispánica*, se plantea un estudio centrado en la ASALE, su creación tras los Congresos de Academias de la Lengua Española y el desarrollo del debate político, académico y cultural en cuanto a las circunstancias históricas en que se ha llevado a cabo el proceso de legitimación internacional de la idea de *lengua común*. Ello se hizo a partir de la firma del Convenio Multilateral celebrado en Bogotá en 1960, instrumento legal mediante el cual los países hispanohablantes, y más tarde Estados Unidos y Filipinas (Guinea Ecuatorial aún no), ratificaron la idea de unir esfuerzos a favor de la unidad de la lengua, esa lengua igual, compartida y usada globalmente (*panhispánica*) por casi 550 millones de personas.

La noción de la *lengua común* sobre la que se sustenta la creación de la ASALE como organismo internacional para fomentar ese consenso académico, que luego legitima internacionalmente el intercambio de esfuerzos entre los países con el *castellano* o el *español* como lengua oficial, y que persigue el objetivo común de promover la unión entre las diversas manifestaciones de esta lengua, es la idea que permite enunciar el título de este trabajo: *La Asociación de Academias de la Lengua Española y la legitimación internacional de la lengua panhispánica*.

Contextualizar el objeto de estudio es una tarea inmensurable. Con toda la complejidad que ello implica, este trabajo intentará sintetizar siglos de historia y diferentes posiciones y actitudes para presentar la cronología de algunos hechos relevantes para el análisis del proceso mediante el cual se da a la *lengua panhispánica* esa legitimación internacional. Por esto, especialmente, se hace énfasis en la ASALE.

Una revisión bibliográfica de la política lingüística panhispánica resalta que la información divulgada tiende a sostener el discurso académico oficial. España, que es desde donde más se ha generado información al respecto, impulsa su castellano como lengua oficial de Estado, del Reino, de ahí el corte centropeninsular que sesga los trabajos de los investigadores. Pese al contrapeso catalán, vasco o gallego, sus avances contra la normalización del castellano y, aunque pareciera estarse gestando inminentemente un cambio en el futuro próximo, en el momento de presentar este estudio la hegemonía de la lengua española es castellana.

Cabe adelantar que el impulso internacional de la *lengua española* se realiza, principalmente, a través de la promoción hecha por el Instituto Cervantes (que fomenta el término *español*, su enseñanza como lengua extranjera y la enseñanza de sus culturas), y mediante el reconocimiento a las obras académicas que cuentan con gran aceptación universal gracias a una tradición normativa de trescientos años, si bien en el siglo XXI esas normas se presentan como descriptivas, como meras recomendaciones, frente a su tradicional carácter prescriptivo. Tal dinámica, además de obstaculizar el desarrollo de narrativas alternativas de la historia de nuestra lengua, concentra la autoridad de manera indiscutible. Existe un apoyo irrestricto de la Corona tanto a la promoción de la lengua como al establecimiento del sistema que establece las normas. Sostener que una *monarquía lingüística* controla nuestra lengua es la forma de entender la complejidad subyacente que implica la planificación del lenguaje.

El avance científico hecho en el campo de la planificación de la lengua (Robert L. Cooper, Louis-Jean Calvet, F. Moreno Fernández) considera que existen dos dimensiones fundamentales: la planificación del estatus de la lengua como tal y la planificación del corpus normativo de esa lengua. El desarrollo de la disciplina de la política lingüística *per se* se ha impulsado desde la planificación de la educación y todo el significado político que implica la imposición de un modelo de lengua en vez de otro ha sido producto de ejecuciones empíricas, entendidas mejor como acciones y argumentos políticos y no tanto culturales, de lengua.

En el caso de nuestra lengua, la planificación del corpus normativo ha estado, tradicionalmente, a cargo de la Real Academia Española. La planificación del estatus de la lengua se ha impulsado a través del desarrollo de los pénsums (cu-

rrículos) de las materias que enseñan lengua de cada sistema hispanohablante y a discreción de las capacidades, prioridades y objetivos de la política exterior que cada gobierno de un país hispanohablante pudiese impulsar o no. Sin embargo, hasta la primera década de este siglo XXI, resultaba poco frecuente comparar la potencia de España y su maquinaria de industria cultural con cualquier país hispanoamericano, como México, Argentina, Colombia...

Considerando la interpretación dada y que esta corriente ideológico-editorial todavía no ha convenido en acuñar propuestas conciliadoras y encaminadas, por ejemplo, hacia la concepción de un nombre que exprese el estatus global de la lengua (como el prefijo griego *pan* sugiere), entre la literatura especializada se distinguen seis títulos que aportan visiones muy valiosas y que tratan de orquestarse en este trabajo:

1. *La lengua, ¿patria común? Ideas e ideologías del español* de José del Valle, profesor español del *College University of New York* (CUNY), por su aporte en torno a la dimensión ideológica de las políticas contemporáneas de promoción del español y al estatus simbólico del español como base de la *hispanofonía* y, por ende, como lengua global. Este trabajo es muy representativo, ya que un catedrático de origen español y no hispanoamericano emite una fuerte y elocuente crítica de un complejo panorama glotopolítico. Dicho brevemente, la glotopolítica se vincula con la intervención del lenguaje y las ideologías lingüísticas que cimentan la elaboración de su norma es una perspectiva caracterizada por una concepción contextual del lenguaje. Sin embargo, la publicación del profesor Del Valle es de 2007. En este mismo orden, conviene complementar el aporte a la comprensión del tema con el trabajo previo (2004): *La batalla del idioma. La intelectualidad hispánica ante la lengua*, editado también por José del Valle junto a Luis Gabriel-Stheeman.
2. Otro trabajo significativo es *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo* de Isidro Sepúlveda (2005), que aborda el fenómeno desde una perspectiva histórica para analizar la proyección de España sobre América en el siglo XIX y que representa una seña de identidad muy visible y rentable de la política exterior española por encima de los diversos gobiernos.
3. Silvia Senz y Montserrat Alberte editan en el 2011 *El dardo en la Academia. Esencia y vigencia de las academias de la lengua española* que divulga un conjunto de trabajos, entre los cuales también figura uno de José del Valle y otro del profesor Juan Carlos Moreno Cabrera (especialista en nacionalismo e imperialismo lingüístico en la Universidad Autónoma de Madrid). El compendio de trabajos representan una especie de respuesta general y colectiva en un momento muy significativo para

nuestra lengua: la publicación de las obras académicas vigentes (la *Nueva Gramática* de 2009 y la *Ortografía* de 2010).

4. *Orígenes de la Asociación de Academias de la Lengua Española*, publicado por la Fundación Miguel Alemán, el Fondo de Cultura Económica y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2010, cuya coordinación editorial está a cargo de Felipe Garrido (académico mexicano muy citado en este trabajo y que además personaliza una parte del conflicto existente en estos precisos momentos entre las academias y la ASALE). Este libro narra cómo se organizó y celebró el primer Congreso en 1951, y cómo de aquellos trabajos surgió la Comisión Permanente, la ASALE y el Convenio Multilateral de Bogotá en 1960. Incluye actas, minutas de sesiones y un registro de las discusiones, decisiones y anécdotas que se produjeron y que son vitales para esta tesina.
5. El recién publicado (2014) *La Real Academia Española. Vida e historia* de Víctor García de la Concha (obra presentada e incluida en el Catálogo Académico, es decir, *obra académica*) presenta un aporte ineludible para comprender muchos detalles de la RAE. Este trabajo hace énfasis en interpretar la ejecución y puesta en marcha de una estrategia real emitida por S. M. Juan Carlos I al autor del libro: hacer que las distintas academias actuaran como una sola.
6. El otro trabajo destacado es el realizado en 2011 por el profesor Celestino Del Arenal titulado *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, cuyo nombre es suficientemente elocuente, y que tiene como virtud el aporte de una interpretación del contexto político e internacional que permite complementar este análisis.

Junto a estos seis trabajos figuran además las obras académicas con sus doctrinas que, pese a que *ya no son tan normativas* sino más bien descriptivas, todavía siguen representando la voz de la autoridad en asuntos de lengua; junto con la única publicación específica editada en 2004 por la RAE/ASALE: *La Nueva Política Lingüística Panhispánica*.

En lo relativo a los asuntos de derecho internacional público, el trabajo del profesor Manuel Díez de Velasco ha sido y sigue siendo referencia para robustecer los análisis que aquí se pretenden respecto a la “significancia” y el procedimiento de celebración de convenios (tratados) internacionales entre estados.

Al centrar este estudio en el proceso de legitimación de la lengua panhispánica y en el rol de la ASALE, cabe mencionar que hasta el momento no existe ningún trabajo que sustituya la definición de *lengua española, español internacional o global* por el de *lengua panhispánica*. En la visita realizada a la Biblioteca de la RAE pudo conocerse, tras la revisión y lectura de las Memorias de los Congresos de Academias, que la II Comisión “Unidad y Defensa del Idioma Español”,

integrada por la Academia Salvadoreña de la Lengua Española, propuso en el IX Congreso en San José de Costa Rica (1989) el término *panespañol*, definiéndolo como “el gran acervo lingüístico de los términos de uso generalizado en España y en los demás países hispanohablantes y de los conceptos esenciales que, contenidos en ese léxico, constituyen el tesoro de la cultura hispánica y son un lazo de unión entre los pueblos hispanoamericanos y una prueba viva y permanente de que el panespañol existe como una unidad espiritual” (*Memoria IX Congreso ASALE*, pág. 100).

También se debe resaltar que es poco conocida la actuación de la ASALE. La propia comunidad hispanohablante no parece ser consciente de la existencia de un organismo internacional que trabaje en pro de la unidad de nuestra lengua. En términos prácticos, la ASALE debería ser la máxima autoridad de la lengua por su condición representativa de la totalidad de los países que conforman la comunidad de habla hispana. Sin embargo, sumida en las sombras, luce opacada por la RAE y ni siquiera su carácter jurídico internacional ni su responsabilidad es conocida; y tampoco se toma en consideración que fuera un antecedente fundamental en la explicación al impulso actual de lo *iberoamericano*.

Este trabajo es una tesina para optar al título interuniversitario de Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática y Universidad Complutense de Madrid, Universidad Carlos III, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Universidad Alcalá de Henares.

1.1. OBJETO DE ESTUDIO

Esta tesina centra su objeto de estudio en el proceso de legitimación internacional de la noción de *lengua común unida en la diversidad*, valga decir, la validación (ratificación) que hacen los Estados, utilizando un instrumento legal internacional, a la idea de que tanto España como los países históricamente vinculados a esta comparten la misma lengua. Ese proceso tiene facetas no solo lingüísticas y políticas sino también económicas y culturales (internacionales). La Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE) es el organismo internacional creado *ad hoc* para administrar la política lingüística panhispánica y velar por la conservación del idioma.

1.2. ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Esta tesina está dividida en ocho partes. En la Introducción, primer capítulo, se incluye además un apartado con la hipótesis, los objetivos y la metodología. El capítulo 2 presenta un recorrido por más de quinientos años de historia de la lengua, subrayando hitos significativos de su desarrollo, del debate y de las posi-

ciones asumidas respecto a la consecuencia de la expansión del imperio español y su consecuente avance hacia la discusión que termina en la política lingüística panhispánica y en el actual estatus global de la lengua. En el capítulo 3 se presenta una lectura política y enfocada en la interpretación de la política exterior y de la historia de las relaciones internacionales a modo de complemento y contraste con el desarrollo de la política lingüística panhispánica. El capítulo 4 es el más extenso y aborda la evolución de la disciplina que estudia la planificación del lenguaje y se analiza el proceso de creación de la Asociación de Academias de la Lengua Española y el debate que se generó en el I Congreso de Academias, el contenido de los convenios y tratados internacionales firmados que impulsan la idea de la lengua común, el funcionamiento, características y estructura de la ASALE y todo lo relativo a lo que ha sido la política lingüística panhispánica como tal. En el capítulo 5 se recogen las conclusiones. En el capítulo sexto, las recomendaciones. El capítulo 7 incluye las fuentes consultadas y los anexos se incluyen en el capítulo 8.

El trabajo se estructura dentro de una concepción multidisciplinaria que analiza tres dimensiones fundamentales del proceso de legitimación internacional de la idea *lengua común y unida en la diversidad (panhispánica)*. La dimensión histórica trata de ser plasmada en el capítulo 2. La dimensión política en el capítulo 3 y lo relativo a la dimensión académico-institucional en el capítulo 4. Estos tres capítulos conforman el corpus de este análisis.

1.3. HIPÓTESIS

Esta tesina está concebida a partir de las hipótesis siguientes:

1. El proceso de legitimación internacional emprendido por la ASALE valida un sistema de autoridad sobre la lengua (*monarquía lingüística*) que posiciona a la variante centropeninsular como el modelo de prestigio.
2. El consenso de la ASALE es parcial y no del todo representativo (*panhispánico*), ya que la participación, intereses y capacidades de cada una de las academias son desiguales.
3. La política lingüística panhispánica es un instrumento para la hegemonía cultural.
4. Existe la necesidad de nuevas definiciones para enmarcar una mejor comprensión del estatus global de la lengua estudiada.

1.4. OBJETIVOS

Para demostrar o resaltar los supuestos anteriores, se plantea un análisis de cómo ha sido el proceso de creación de esa *lengua común* que presenta a los

hispanohablantes como una comunidad *unida en la diversidad*, interpretando consecuencias políticas, sociales, económicas, culturales, históricas, etc. No obstante, la abrumadora cantidad de aspectos implicados en este proceso genera que el foco se centre, sin omitir un intento inicial de lectura transversal de más de cinco siglos, para ventilar cuestiones y actitudes relevantes en la segunda mitad del siglo XX, ya que a partir de entonces se crea la Asociación de Academias de la Lengua Española, que, junto con la RAE, congrega a una veintena de academias hispanoamericanas, de Filipinas y Estados Unidos. Se parte de la premisa de que la ASALE es clave para comprender las cuestiones siguientes: ¿Cuál ha sido el procedimiento jurídico y político que ha legitimado internacionalmente la idea de unidad de la lengua? ¿Cómo se ha consolidado el consenso que sostiene ese discurso de unidad en la lengua? ¿Cuál ha sido la participación y cuántos los esfuerzos dedicados? ¿Qué instrumentos administran esa acción? ¿Ejerce hegemonía algún país en este tema?

Este trabajo se aborda con los siguientes objetivos:

1. Interpretar los acontecimientos más resaltantes en la historia de la lengua española vinculados al desarrollo de las nociones *unidad en la diversidad* y *lengua común*, junto a la evolución de las ideas, posiciones institucionales e individuales emitidas al respecto.
2. Proponer una lectura (no tan filo-lingüística para los internacionalistas ni tan político-jurídica para los especialistas de la lengua) de los aspectos políticos, internacionales e ideológicos involucrados en la formación del concepto de comunidad hispanohablante global.
 - 2.1 Esbozar una interpretación a las vinculaciones y consideraciones jurídicas y de política exterior española relacionada con Hispanoamérica y nuestra lengua.
3. Estudiar el proceso de creación y funcionamiento actual del organismo internacional Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE).
 - 3.1 Analizar el contenido de los documentos (Convenios, Acuerdos y Tratados).
 - 3.2 Estimar el alcance de los Congresos de Academias y su vinculación con la política lingüística panhispanica.
 - 3.3 Considerar la situación actual del organismo internacional.
 - 3.3.1 Profundizar sobre su funcionamiento, asuntos internos y perspectivas.
 - 3.4 Aportar una lectura más panhispanica y menos monárquica, valga decir, democratizadora, del funcionamiento de la ASALE.

1.5. METODOLOGÍA

“Teoría, método y técnicas de investigación deben adecuarse entre sí además de con el objeto estudiado, sobre la mínima base de una coherencia lógica, formal, discursiva y material” (García P. 2012:129). Como este trabajo describe la creación y desarrollo de la Asociación de Academias de la Lengua Española, el procedimiento jurídico y político que genera el consenso internacional y la evolución de las ideas y posiciones relacionadas con la concepción de la *lengua común* y la *comunidad panhispánica* se utilizan métodos de descripción, de inducción, comparación y deducción para analizar contrastivamente los datos obtenidos de los documentos analizados y la bibliografía consultada.

Se realiza un análisis documental de las Actas de los Congresos de Academias de la Lengua Española, el Convenio de Bogotá y el desarrollo de los estatutos de la ASALE, así como el Tratado de Cartagena.

Se crea un texto argumentativo, en formato de ensayo monográfico, para aportar el análisis.

2. ANTECEDENTES E HISTORIA DE LA LENGUA PANHISPÁNICA

En un intento por ubicar al objeto de estudio en su contexto, este capítulo incluye cuatro epígrafes. Los primeras dos: “Nebrija, Colón y la *mundialización del castellano*: una lengua para dominar” y “Debate en torno a la lengua: posiciones de un lado y otro” abordan hechos relevantes de la historia de la lengua (el *castellano* o *español*). Los dos restantes: “La monarquía lingüística y el giro de la RAE” y “Estatus de la lengua panhispánica en el siglo XXI” evocan el contexto histórico enfatizado en las dos primeras partes, pero resaltando, en el caso del primero, las acciones concretas de las instituciones y la evolución de las ideas; y, en el caso del segundo, el debate suscitado que evidencia las posiciones sobre aspectos relacionados con los antecedentes e historia de la *lengua panhispánica* que aquí se destacan.

El concepto de *lengua panhispánica* que se propone se centra en definir el constructo que posiciona a nuestro idioma como el segundo con mayor cantidad de hablantes como lengua materna y el segundo también en cuanto a población total de usuarios nativos, segunda lengua o lengua extranjera y estudiantes; junto con el hecho de ser la lengua con mejor perspectiva de crecimiento en los años venideros.

Los antecedentes a los que se refiere este capítulo se han de vincular con el castellano y su extensión y evolución histórica, mientras que lo referido a la historia de la *lengua panhispánica* se asociaría con la concepción de *lengua común* y el trabajo que impulsa la ASALE. La génesis de la lengua española se relaciona con el romance de Castilla, mientras que su historia se vincula con la evolución de dicha lengua a partir del surgimiento de la nación española y el apogeo de su Imperio (del s. XV al s. XVII).

2.1. NEBRIJA, COLÓN Y LA MUNDIALIZACIÓN DEL CASTELLANO: UNA LENGUA PARA DOMINAR

La necesidad de cuidar de la lengua surge, principalmente, a partir del año 1492. Si bien es cierto que los pueblos prerromanos (tartessos, íberos, celtíberos, etc.) tenían sus lenguas y que durante los tiempos visigodos se enfrentaba contra lo árabe lo cristiano-bárbaro-hispánico, la toma de Granada terminó de consolidar la necesidad de unificación en una sola variedad dialectal: el castellano. El triunfo del proyecto de Castilla y Aragón, al cual se le fueron uniendo los demás reinos, catapultó ese modo de hablar que otrora había estado limitado a aquella población de castillos, pero, cuando se impuso como reino dominante, concentró la hegemonía de la península a partir del siglo XV. Los historiadores coinciden en dar fin al período de la historia llamado Medioevo con el mal llamado “descubrimiento” de América. A partir de entonces fue fundamental establecer un vehículo de comunicación entre las poblaciones controladas por el reino castellano, tanto las relativas al territorio de la península ibérica como las que desde entonces se anexaban en América, así como en zonas de la costa septentrional y oriental de África, costa mediterránea (hoy en día, el sur de Francia) y el norte y sur de Italia, algunos territorios insulares e incluso gran parte del archipiélago del sudeste asiático. El ímpetu por consolidar su cultura e influencia significó la pujanza económica y el poder territorial que dio paso a un inmenso imperio, en cuyos dominios nunca se ponía el sol (cuando amanecía en Filipinas, aún era de noche en Europa y en América se veía el ocaso del día anterior).

Aunque la hegemonía del reino de Castilla y Aragón generó que el castellano fuera la lengua del imperio, el reconocimiento como lengua española no se dio sino por parte de los extranjeros de otros reinos que aprendían aquella lengua para establecer contacto con las cortes aristócratas y la administración del imperio español. Amado Alonso (1942) recoge en su libro “Castellano, español, idioma nacional” una cita del documento que para él es el más antiguo donde aparece el neologismo *español* para referirse a la lengua. En esa “Útil y breve institución para aprender los principios y fundamentos de la lengua española” (conocida como “Anónimo de Lovaina”), datada en 1555, se dice que “esta lengua, de la cual damos aquí preceptos, se llama española: llámase así, no porque en toda España se hable una sola lengua que sea universal, porque hay otras muchas lenguas, sino porque la mayor parte de España la habla... Ciertamente esta lengua propiamente se debe llamar Castellana, porque es propia de la nación que llaman Castellana, que los romanos antiguamente contaban por Hispania Tarraconense”.

El castellano es el primer idioma que se consolida después de la hegemonía del latín. Antonio de Nebrija publicó el mismo año del mal llamado “descubrimiento de América”, su *Gramática de la Lengua Castellana*, en la que sintetiza un conjunto de normas que reglaron el uso de nuestra lengua. Tras los viajes

exploratorios de Colón al Nuevo Mundo, esa lengua se convirtió en la “compañera del imperio”, por lo que, en medio de la dinámica de *Mundialización* (Del Arenal, 2008) que conformó una sociedad internacional planetaria por primera vez en la historia, el modelo impulsado desde el imperio español consolidó el desbordamiento de esa lengua que, desde ese momento, desplegó su influencia. Fusionando el aporte del profesor Celestino Del Arenal, podría sostenerse que a partir del siglo XV y específicamente en el XVI, se inicia la *mundialización del castellano*; una lengua utilizada en principio para la conquista de territorios y fe y solo después para la colonia. Los *Documentos sobre política lingüística en Hispano-América (1492-1800)*, publicado por Francisco de Solano con el auspicio del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, demuestran las intenciones y prioridades de la Corona respecto a las lenguas indígenas y al desarrollo del castellano en *Indias*.

Con mucha frecuencia, sobre todo en lo que atañe a las “lenguas” históricas, en el sentido más usual de este término, la comunidad se identifica con la nación. Hay que advertir, sin embargo, que el concepto *nación* no es, para nada, netamente lingüístico. Es cierto que todo hablante tiene la conciencia de que sus actos lingüísticos pertenecen a un sistema nacional, aunque hable un dialecto local. Con todo, es lógico que *nación* y *comunidad idiomática* no coincidan de un modo exacto o que, por lo menos, no hayan coincidido siempre. En algunos casos, las comunidades idiomáticas son más amplias que las nacionales: así, las naciones hispanoamericanas respecto a la lengua española y los Estados Unidos respecto a la lengua inglesa. Pero también hay ejemplos de lo contrario: esto es, naciones que superan los límites de las comunidades idiomáticas. Tales son el caso de Bélgica, donde se hablan dos idiomas nacionales (francés y flamenco), y el de Suiza, país con cuatro lenguas, todas ellas con dignidad de idioma nacional (Coseriu, 1981).

Si bien es cierto que con frecuencia se ha considerado que la idea de ‘nación’ suele preceder a la de ‘comunidad idiomática’, el despertar de la conciencia nacional va de la mano con el nacimiento de la conciencia de una nueva comunidad idiomática, distinta de la primera. En el caso de la lengua que nos ocupa, “el acceso de Enrique II de Trastámara al trono de Castilla en 1369 (un golpe dinástico, una guerra civil, la muerte del rey legítimo) y la expansión mediterránea de la corona de Aragón, tendrían a corto y medio plazo trascendencia histórica extraordinaria. En efecto, el cambio dinástico en Castilla a favor de los Trastámara y la aparición de Aragón (siglos XII a XV) como primera potencia mediterránea occidental, fueron las verdaderas claves de la formación de España como nación: lo demás es retórica... Los intereses catalano-aragoneses en el Mediterráneo hicieron que España figurara por primera vez “gloriosamente en el mundo” (como escribió en *Bosquejo histórico de la Casa de Austria 1869*, el historiador y político Cánovas del Castillo)” (Fusi, 2012:72).

2.2. DEBATE EN TORNO A LA LENGUA: POSICIONES DE UN LADO Y DE OTRO

En este debate, deben contemplarse dos planos de una misma realidad, independientes uno del otro pero, al mismo tiempo, complementarios. Así, por una parte debe atenderse a las motivaciones subyacentes a la terminología: como ilustra la siguiente cita, el término *español* para referirse a la lengua no es creación de España, sino que procede de los extranjeros que hablan de esa comunidad nacional, viéndola desde fuera. “En los primeros años del s. XIII aparece *español*, con el significado de *lengua de Castilla*, en el texto francés del *Roman de Gaufrey: je soi bien parler francheis et alemant, / Lombart et espaignol, poitevin et normant*” (Mondéjar 1981:16)”. Por otra parte, en el plano histórico, la *Estoria de España* de Alfonso X el Sabio, con sus dos redacciones entre 1260 y 1284, designa a esa “comunidad nacional” como objeto de estudio historiográfico. Pese a esto, “una identidad española construida a partir de las memorias deshistorizadas y descorporeizadas de un pasado castellano estaba ya desubicada en su formación original” (J. R. Resina (2004:141): “Por su propio bien. La identidad española y su gran inquisidor, Miguel de Unamuno” (en Del Valle & Gabriel-Stheeman).

Puede verse cómo, en el devenir histórico, la defensa o el rechazo a un modelo u otro de lengua española no han estado ausentes, como evidencia la polémica entre Antonio de Nebrija y Juan de Valdés. En la fecha de su publicación, 1492, la Gramática castellana nebricense no contó con el reconocimiento actual; fue publicada una sola vez durante la vida de su autor y luego una vez más, siglo y medio más tarde. Sin embargo, la obra inicial de Nebrija, su *Gramática Latina*, es distinta, presenta argumentos sólidos de incuestionable aporte y utilidad. Casi cincuenta años más tarde de la publicación de la Gramática castellana de Nebrija, Juan de Valdés, en su *Diálogo de la lengua* (1535), asume una posición crítica respecto a la justificación de publicar una gramática castellana, además de criticar la calidad de la obra de Nebrija. Sostuvo que “ya sabéis que las lenguas vulgares de ninguna manera se pueden reducir a reglas de tal suerte que por ellas se pueden aprender; y siendo la castellana mezclada de tantas otras, podéis pensar si puede ninguno ser bastante a reducirla a reglas” (citado por Niedehere). El hecho de despreciar y tildar a la *Gramática de la lengua castellana* de Nebrija como una obra cargada de andalucismos y latinismos es la evidencia, como se está sosteniendo, de que ya existía un debate en la época por la aceptación o rechazo de un modelo de lengua o de otro. En el plano de la terminología, la cita de Mondéjar (1981) ilustra que el término *español* para referirse a la lengua no es creación de España. Historiográficamente, la labor de Alfonso X —y de la Escuela de Traductores de Toledo—, con la publicación de la *Estoria de España*, pudo tener como misión dotar de un soporte documental a un concepto incipiente de nación, que se estaba gestando por aquel tiempo. La creación del ‘concepto

España’, de igual modo que se ha vinculado frecuentemente con el matrimonio de los Reyes Católicos, también ha venido relacionándose, entre otros hechos, con la expansión del imperio durante el reinado de Carlos I. Pero quizá con la invasión napoleónica (y con el intercambio diplomático que ello implicó) es cuando fragua el concepto de ‘nación’ y su correlato con la realidad cultural y geopolítica. Es, pues, en el s. XIX cuando en cierto modo culmina el proceso de formación del constructo teórico sobre la noción ‘España’.

Volviendo al debate sobre el que versa este epígrafe, obsérvese la cita siguiente: “En el siglo XVI se desarrolló toda una maquinaria administrativa que con toda razón refrenda la idea de que el español fue uno de los primeros Estados modernos junto al francés y al inglés. La evolución de ese Estado durante los ss. XVII y XVIII no hizo sino reforzar su estructura al tiempo que desarrollaba un proceso de centralización y unificación. Como ha puesto en relieve Fusi (2012), el Estado español a finales del siglo XVIII era una realidad sólida e incuestionada, y su reino se extendía hasta conformar el mayor imperio de la época y que, a pesar de los problemas inherentes a tan extensas posesiones, presentaba un país estable, distendido, ilustrado y deseoso de incorporar los avances que ya apuntaba la revolución industrial” (Sepúlveda 2005:25).

Después de Nebrija, la publicación de la gramática de Bartolomé Jiménez Patón en 1614 marca otro hito importante. Se sabe que en 1555 ciudades como Lovaina y Amberes editaron manuales de lengua, pero esencialmente para aprendices extranjeros. La aportación de esta gramática de Jiménez fue incluir las diversas voces habladas en España. El carácter de la obra queda al descubierto en la dedicatoria del autor: “Instituciones de la gramatica española. Dirigidas al Licenciado don Sebastian de Cobarrubias Orozco, Capellan de su Magestad, Maestre escuela, y Canonigo de la Santa Iglesia de Cuencia, y consultor del santo oficio dela Inquisicion, y Autor del Tesoro de la lengua Española”. (citado por Niedehere).

La obra de Patón, como muestra la cita anterior, saludaba un mismo dogma y modo de acción, sintonizado y protegido por la nobleza de España. Tres años antes, en 1611, Sebastián de Covarrubias había publicado el primer diccionario de una lengua romance.

En este período renacentista, los humanistas estaban al tanto de que la revolución cultural colocaba a la lengua, y a la gramática en concreto, como base de cualquier educación y desarrollo cívico. Con la fundación de la Real Academia Española, cuna del buen gusto, en 1714, Felipe V institucionaliza la propuesta del Marqués de Villena brindándole protección a esa empresa con su real autoridad y ofreciéndoles a los miembros honores y privilegios como criados de la Casa Real.

En América, corrían tiempos románticos. Los intelectuales de la generación argentina de 1837, considerados como los más elocuentes y conscientes de sí mismos (Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría, Juan María Gutiérrez y Do-

mingo Faustino Sarmiento), “fueron vástagos de la independencia argentina de España (1810-1816), así como testigos de los graves conflictos ocurridos durante la agitada era postcolonial de su país” (Velleman, op. cit. 2005:35). Corrían tiempos de cambios y para los intelectuales la independencia política debía llevar consigo una liberación de lo cultural, significando, por supuesto, la ruptura con la tradición intelectual española. “Como escribió Echeverría: *nos parece absurdo ser español en literatura y americano en política... la lengua argentina no es la lengua española*” (Velleman, op. cit. 2005:37). Tal como manifiesta el lingüista Ángel Rosenblat, es Sarmiento quien expresa de forma más dramática los conflictos culturales y lingüísticos de la etapa postcolonial. La generación argentina de 1837 se caracteriza por su rito al pueblo y la tierra y el boom del *utis possidetis iuris*, así como por un antiespañolismo cultural y lingüístico, muy cerca de la hispanofobia. Sarmiento “en 1843 escribió: *La España no posee un solo escritor que pueda educarnos, ni tiene libros que nos sean útiles...*” Luego, en 1867 le escribe al presidente Mitre de Argentina: “¡Estamos hablando un idioma muerto! Las colonias no se emanciparán sino abandonándolo, o traduciendo entero otro” (Velleman, op. cit. 2005:38).

El trabajo de Andrés Bello era más moderado. Su *Gramática de la lengua castellana destinada al uso de los americanos*, publicada en 1847 en Chile, avisaba respecto a la influencia de las lenguas indígenas y africanas sobre el castellano hablado en la “América española”. Esta etapa histórica fue nefasta para España. El motivo principal de la redacción de la obra de Bello era alertar sobre el riesgo de que el castellano se transformase en “una multitud de dialectos irregulares, licenciosos, bárbaros”. La fragmentación se avizora como una amenaza que pudiese presentarse, pero lo que sí se fomenta es la implantación de dispositivos que canalicen la unidad lingüística: este es el objetivo de la norma.

Entrado ya el final del s. XIX, el modernismo de la lengua que impulsa por su parte el nicaragüense Rubén Darío exalta aun más el ímpetu nacionalista y romántico en las colonias emancipadas.

En contraparte, los intelectuales de la Generación del 98 en España modularon el siglo XX español. “Unamuno sostenía que la situación del latín durante y tras el Imperio Romano había sido muy diferente de la del español en América. Aparte de que éste poseía diferentes condiciones de sustrato y niveles de competencia cultural mucho más altos y amplios, la fragmentación lingüística en América se prevendría o retrasaría gracias al ascenso de la clase obrera (resultante del crecimiento del comercialismo postindustrial) y a innovaciones tecnológicas como la imprenta, que había perpetuado una norma escrita conservadora” (Velleman, opt. cit. 2005:61).

La fuente de la unidad hispánica, para Unamuno, es una lengua compartida que llega a denominar “sobrecastellano” o “hispanoamericano”. Define al “so-

brecastellano” como *el viejo romance castellano* enriquecido por su contacto con nuevas ideas y nuevas culturas. “El futuro lenguaje hispánico no puede ni debe ser una mera expansión del castizo castellano, sino una integración de hablas diferenciadas sobre su base, respetando su índole, o sin respetarla, si hace al caso” (Velleman, opt. cit. 2005:62).

A comienzos del siglo XX, otro hecho muy destacado es la polémica surgida entre el colombiano Rufino José Cuervo y el español Juan Valera a partir de una nota tipo prólogo que el primero incluyera en la publicación de un poemario (del argentino Francisco Soto) para facilitar su comprensión. Desde España, Valera alegó lo inapropiado que resultaba incorporar un glosario, y esta opinión del escritor andaluz generó un intercambio de publicaciones que evidencian posiciones distintas. Cuervo aseguraba que, ante la fragmentación y el cambio lingüístico, convenía incluir una lista con términos que en España se entendían de forma distinta o no eran conocidos. En la época, Unamuno apoyó la posición de Valera y el discurso de amenaza, de no correspondencia y de fragmentación quedó relegado a una demanda americana (Cuervo), muy vinculada al discurso reivindicador, y por ende, ninguneado e incluso anticuado.

Entrado el siglo XX, el auge de la filología hispánica encuentra en don Ramón Menéndez Pidal el pilar fundamental para desarrollar el estudio de la disciplina, evolucionando desde la historia y enfocándose en la recolección y el estudio de las fuentes históricas e identitarias de España.

Todo este debate en torno a nuestra lengua se desarrolla paralelamente al desempeño de las Academias. Si bien es cierto que la RAE cuenta con trescientos años de funcionamiento, los hechos expresados evidencian que la creación del corpus normativo estuvo enfocada, al menos hasta la publicación de la obra académica de 1931, en un modelo de lengua de prestigio que correspondía a la variante centropeninsular. Es a mediados del siglo XX cuando la propuesta de institucionalizar las reuniones interacadémicas condujo al proceso de la creación, entre 1951 y 1960, de la Asociación de Academias de Lengua Española (ASALE).

2.3. LA MONARQUÍA LINGÜÍSTICA Y EL GIRO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

El foco de esta sección es el concepto *monarquía lingüística*. Esta expresión no figura en la literatura especializada. Aun así, es la expresión más elocuente y que mejor define el sistema que arroga ser la autoridad de nuestra lengua. La Real Academia Española desde su fundación ha contado con una vinculación estrecha y el apoyo irrestricto de la Corona española. Con trescientos años de tradición y de prestigio al establecer normas lingüísticas, España ha sido la que manda en asuntos de lengua. La autoridad de la RAE, que procede del apoyo

real, así como su tradición y su prestigio, han modulado la propia institución y su sistema de funcionamiento a lo largo de esos tres siglos de existencia. Se sabe que la historia de nuestra lengua en América se ha desarrollado de formas diversas en distintas áreas geográficas, pero el patrón de “lengua ideal” ha sido la variante centropeninsular y nunca alguna de las variedades americanas. Esa *monarquía lingüística*, que acaparó la lengua centrándola en el modelo de España, fue evolucionando hasta plantear un giro, en 1870, que implicó el cambio de Estatutos de la RAE para que permitieran la fundación de las academias hispanoamericanas correspondientes.

A continuación, se revisan los hechos más significativos relacionados con la fundación de la RAE, la publicación de las principales obras académicas, el no reconocimiento a la propuesta americana de Andrés Bello y la fundación de las academias hispanoamericanas.

Don Juan Manuel Fernández Pacheco, marqués de Villena, recibió en 1713 de S.M. Felipe V el beneplácito de apoyo a la intención de fundar la primogénita Academia de Ciencias y Artes que luego pasó a llamarse Real Academia Española. Aquel grupo liderado por Villena “eran novatores, empeñados, en aquel momento de gran decadencia social, en que los españoles cobraran conciencia de su propia historia y del patrimonio de su cultura, y en que España se abriera al diálogo con Europa” (García de la Concha 2014:34).

Es menester reconocer que por razones políticas, religiosas o netamente didácticas, la creación de normas gramaticales no obedece a la simple idea de conocer la naturaleza y funcionamiento de una lengua, sino que se emprende con la idea de establecer un modelo ejemplar, como un paradigma de corrección que regula el buen uso del lenguaje. Este es un proceso que se inicia con la creación del *Diccionario de Autoridades*, publicado a partir de 1726, y continúa con la *Ortografía* (1740) de la Real Academia Española. En ese momento se empieza a establecer qué variedad dialectal se tomaría como modelo, para posteriormente decidir la representación gráfica atribuida a cada fonema. “En el caso hispano, [la variedad dialectal] elegida para este fin ha sido históricamente el dialecto cortesano castellano (el de las clases altas y educadas de Castilla que ostentaban el poder), y de ahí que la actual ortografía del español refleje más fielmente la pronunciación del castellano que la del canario, el caraqueño o el mexicano... esto hizo que la variedad castellana adquiriera un rango superior desde hace mucho, porque la gente suele creer que cualquier pronunciación que se desvíe de la norma ortográfica es incorrecta o cuando menos, vulgar” (Díaz Salgado, “Historia crítica y rosa de la Real Academia Española”, en Senz & Alberte 2010:34).

A lo largo de los años siguientes se publican diversas ediciones de la *Gramática*, la *Ortografía* y el *Diccionario*. En esta época, con respecto a la lengua, existían dos tendencias: una en la estela de Nebrija, que otorgaba primacía al

modo en que se habla, y otra más radical y menos naturalista, centrada en reglas y normas enfocadas en la etimología y el uso. De hecho, recordando el proemio ortográfico del *Diccionario de autoridades* (1726), cabe destacar que en ese texto la Academia reflexiona sobre la dificultad que supone adoptar la pronunciación como principal criterio regulador, dadas las diferencias existentes en ese punto entre los diversos dialectos e, incluso, entre hablantes de una misma región. Esto lleva, según el proemio ortográfico, a dar preferencia a los otros dos criterios: la etimología y el uso de la lengua, cuyo criterio administra la misma Academia a través de sus normas.

En 1771 ve la luz la primera *Gramática* académica, que se edita un año más tarde. En ese período los académicos superaron la dinastía de los de Villena, herederos de la dirección de la institución, y a partir de entonces sus elucubraciones y trabajos se centraron esencialmente en reeditar las obras académicas. No fue sino hasta finales del siglo XIX cuando la necesidad de reconocimiento de América se hizo innegable. Hasta entonces las obras carecían de alusiones a la lengua hablada al otro lado del Atlántico, por lo tanto, el enfoque era *centropeninsularista*, por aquello del modelo del castellano cortesano como referencia.

“En 1844, y a la par que la ortografía de Bello se oficializaba en Chile, la Real Academia hacía lo propio con la suya en España. A partir de entonces, y por decisión de la Corona, el texto académico sería obligatorio en las escuelas del ya mermado Imperio. Poco a poco, y gracias a la influencia peninsular en el terreno idiomático, la ortografía madrileña se fue aceptando en el resto de los países hispanos, hasta que Chile abandonó en 1927 la ortografía propuesta por Bello y se adscribió a la norma general” (Díaz Salgado op. cit 2010:36). Abundando en esto, “la *Gramática* publicada en 1931 por la Real Academia no incluye ninguna cita de un autor que no sea español” (Garrido, Felipe, 2010:19 Una lengua periférica. En *Orígenes de la Asociación de Academias de la Lengua Española*).

Durante el siglo XIX, la invasión francesa a España interrumpió el desarrollo académico. Después, los procesos emancipadores esculpieron un nuevo esquema y en 1870 la RAE impulsa un cambio en sus Estatutos, que da cabida a la creación de sucursales en Hispanoamérica. Este paso representa un giro decisivo en el futuro de la RAE. Si la Academia hubiera apoyado en su momento la totalidad de la reforma propuesta por Bello, “hoy en día nuestro idioma no sólo contaría con la misma uniformidad en la escritura, sino que nuestra ortografía sería mucho más sencilla y útil, lo que redundaría en un claro beneficio para todo aquel que aprendiera español” (Díaz Salgado op. cit 2010:38). Las aportaciones del gramático venezolano al sistema ortográfico fueron más simples y útiles que cualquiera de las propuestas por la Academia hasta la fecha: uso exclusivo de la letra *j* para la representación del fonema jota, representado como /x/: *general, jeno, jefa*; el de *g* para el fonema /g/: *gerra, seguir*; el uso exclusivo consonántico

para *y*: *yo, yegua* (pero *soi, estoi*); la eliminación de las *h* mudas: *umilde, ombre*; la *q* para representar la /k/: *qeso, qerencia* (la *k* desaparecía del alfabeto) y el uso exclusivo de la *z* para el sonido fricativo interdental de las hablas centronorteñas españolas: *zielo, zeleste*.

Por otra parte, el trabajo de los académicos hispanoamericanos empezaba a arrojar frutos. A partir del año 1871 comenzó el proceso de fundación de los pares de la RAE en América con la Academia Colombiana de la Lengua Española a cargo de Rufino José Cuervo y Miguel Antonio Caro y el resto de las veintiuna instituciones, hoy en día en Hispanoamérica, Estados Unidos y Filipinas.

En el apartado 4.3. de este trabajo se presentan pruebas documentales que complementan mejor el argumento de la *monarquía lingüística de la RAE, incluso en el siglo XX*.

2.4. ESTATUS DE LA LENGUA PANHISPÁNICA EN EL SIGLO XXI

Retomando el intento de teorizar sobre la *lengua panhispánica*, podría decirse que su historia nace cuando se establece formalmente un acuerdo multilateral entre los países cuya lengua oficial es el *castellano* o el *español*, mientras que los antecedentes de esa *lengua panhispánica* se vinculan a la historia del *castellano* que luego se hace *español* y que este trabajo propone que sea concebido como *lengua panhispánica*.

El debate más allá de la simple nomenclatura se alimenta de las posiciones ideológicas y políticas que cada parte en pugna hace suyas. En la Constitución Española (art. 3), el nombre de la lengua oficial es el *castellano*. De acuerdo con sus respectivas constituciones, habría que sostener que la lengua oficial de Guatemala (art. 143), Nicaragua (art. 11), Honduras (art. 6), Costa Rica (art. 76), Panamá (art. 7), República Dominicana (art. 29) y Cuba (art. 2), es el *español* y no el *castellano*. Técnicamente, solo siete países especifican en sus textos constitucionales que la lengua oficial de su estado es el *español*. ¿Sería descabellado sostener entonces que el español es una lengua centroamericana—caribeña? La respuesta a esta pregunta se deja para una futura investigación.

En el resto de constituciones de los países hispanohablantes (al igual que en el caso de la “Madre Patria”), es decir, en Colombia (art. 10), El Salvador (art. 62), Ecuador (art. 2), Paraguay (art. 140), Bolivia (art. 5), Perú (art. 48) y Venezuela (art. 9), la lengua oficial es el *castellano*. En el caso de Paraguay y Bolivia, el *castellano* comparte oficialidad con el *guaraní*. Y en el caso boliviano, también con el *aymara*, el *quechua* y otras muchas lenguas indígenas. Perú y Venezuela igualmente reconocen las lenguas indígenas como lenguas oficiales. No obstante, la correspondencia oficial en el mundo panhispánico sigue siendo “*en español*”.

En países como Argentina, Chile, Uruguay y México la oficialidad de nuestra

lengua es *de facto*. No figura en sus respectivas constituciones, y está regulada mediante leyes orgánicas o especiales de menor rango (educación, cultura, etc.).

Se subraya una vez más que la noción de *lengua panhispánica* que aquí se propone está relacionada con ese constructo total que presenta al *español* como una lengua internacional *unida en la diversidad*, proyectada globalmente, y que aglutina a la población con lengua materna, la de competencia nativa, la de dominio limitado y la de los estudiantes, según el *Informe “El español: una lengua viva”* divulgado por el Instituto Cervantes en el 2014. La cifra total de hablantes de esta *lengua panhispánica* asciende a 548 millones.

En esencia, 470 millones utilizan el *español—castellano* como lengua materna. El *Informe* sugiere que, desde una perspectiva demográfica, la población hispanohablante crece, mientras que la anglófona y la que habla mandarín presentan tendencias de control y disminución poblacional; junto con esto, vaticina que en 2050 Estados Unidos será el primer país hispanohablante del mundo y que, además, en todo el mundo —en tres o cuatro generaciones— el 10% de la población se entenderá en nuestra lengua.

La *lengua panhispánica* es, así, la lengua que hablan más de quinientos cuarenta millones de personas como lengua nativa, segunda o extranjera, que tiene sus antecedentes en el latín y el romance de Castilla, pero que empieza a escribir su historia tras la firma del Convenio de Bogotá en 1960. Este tratado establece un consenso académico y político entre los estados con el *castellano* o *español* como lengua oficial, comprometiéndolos a participar y apoyar la idea de fomentar la noción de lengua unida. En el siglo XXI, tras la nueva aprobación en 2007 de los Estatutos del organismo internacional ASALE, que administra la política lingüística panhispánica, se sella el acuerdo de unidad lingüística y las siguientes obras académicas son presentadas como las primeras en la historia que cuentan con la aprobación del conjunto de las academias, valga decir, son obras redactadas en consenso:

- *Nueva Gramática de la lengua española* (2009);
- *Ortografía de la lengua española* (2010);
- *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)* (2014).

El nombre de estas obras llama la atención. ¿Por qué no habrán seleccionado el calificativo *panhispánico* en el título de las obras si la característica que más destacan y promocionan institucionalmente es su condición de “consensuadas”? ¿Será esto una manifestación de que la *monarquía lingüística* sigue teniendo vigencia en la actualidad?

El otro rasgo interesante es que, si bien es cierto que la propuesta de la ASALE nace en México, convendría estudiar un poco más la posición que ahora está desempeñando este país y, por extensión, Hispanoamérica, en las críticas a la

hegemonía lingüística tradicionalmente administrada por la zona centropeninsular. Declaraciones recientes de académicos mexicanos expresan su descontento ante la más reciente publicación del DRAE (2014) por lo que consideran una incompleta representación del habla de variantes no españolas.

2.4.1. Valor económico y atractivo global en crecimiento

Desde un punto de vista económico, la lengua es un valor intangible, disponible sin coste alguno, y es al mismo tiempo un bien que no opera libremente en el mercado aunque se lleven a cabo operaciones financieras como, por ejemplo, en el pago por la enseñanza de esa lengua. Este tipo de perspectivas que exploran la naturaleza de la lengua como un activo (tangibles e intangibles) y como un recurso económico ha sido el centro del trabajo de García, Alonso y Jiménez en el libro *Valor Económico del Español*, editado con el patrocinio de Telefónica. Esta parece ser la nueva estrategia de España con respecto a la lengua.

Partiendo de que no existe vida económica sin transacciones y que estas se realizan sobre la base del uso de un idioma, sin la capacidad de comunicación que proporciona una lengua, dichas transacciones serían imposibles. Además de su valor instrumental para la comunicación y, por ende, para la negociación, la lengua también es vista como transmisora de emociones individuales y colectivas, por lo que se la considera como una materia prima a través de la cual se materializa el espíritu creativo del pueblo. Se deduce que el valor es más elevado cuanto más amplio sea el espacio en que la lengua opere. Así, la lengua tiene cinco características económicas (García, Alonso y Jiménez, 2007):

1. Es un bien sin coste de producción.
2. Es un bien no apropiable.
3. El valor del uso se incrementa con el número de usuarios.
4. Es un bien que no se agota con su uso.
5. Es un bien con costo único de acceso.

Esa visión economicista de la lengua se traduce en el *Informe “El Español: una lengua viva”* del 2014 de la siguiente manera:

- Norteamérica (Canadá, Estados Unidos y México) y España suman el 78% del poder de compra de los hispanohablantes.
- Compartir el español aumenta un 290% el comercio bilateral entre los países hispanohablantes.
- Las actividades desarrolladas por el conjunto de las industrias culturales ocupaban en España a más de 488.700 personas a través de la actividad económica de 103.320 empresas, durante el 2011.

- Las empresas editoriales españolas tienen 162 filiales en 28 países del mundo, pero el 85% de ellas están en Hispanoamérica, lo que les hace sostener que es relevante la importancia de la lengua común a la hora de invertir en terceros países.
- Más de 858.000 turistas viajaron a España durante 2013 y muchos de ellos se supone que participaron en el llamado “turismo idiomático”.
- La comunidad hispana estadounidense es la 14ª potencia económica del mundo por poder de compra. Cada diez años, la comunidad hispana estadounidense ha duplicado esa capacidad.

Al resaltar que la lengua es componente esencial del capital humano, se promociona que el 15% del PIB español está vinculado a la lengua. La importancia económica de la lengua es medida según estos factores: el número de hablantes, la extensión geográfica, el número de países en los que tiene rango oficial, el índice de desarrollo humano y la renta *per capita* de los hispanohablantes. De ahí, el mencionado *Informe* asegura que la contribución de la totalidad de los hispanohablantes al PIB mundial es de 9,2%.

Las nociones de lengua como mercado, como idioma para el comercio y como soporte de la comunicación y la creación son retransmitidas, con cifras, a través del brazo ejecutor de la política exterior de España en cuestiones de lengua: el Instituto Cervantes. Cabe destacar que este tipo de informaciones no son generadas ni emitidas por ningún otro estado hispanoamericano: el *Informe* obedece, evidentemente, a intereses españoles.

En síntesis, este capítulo de antecedentes e historia de la *lengua panhispánica* resalta, por una parte, la manera en que la autoridad de la lengua, por su nexo y dependencia de la Corona, ha impuesto un sistema que se ha definido en este trabajo como *monarquía lingüística* y, por otra, que el prestigio de dicha autoridad ha contribuido a la conservación de valores, doctrinas y normas de funcionamiento (hegemonía). Al mismo tiempo, se demuestra que a partir del siglo XX se inicia un proceso de consenso a favor de la lengua común, la *lengua panhispánica*, cuyo potencial y valor económico se divulga de manera indiscutible.

3. CONTEXTO POLÍTICO INTERNACIONAL PANHISPÁNICO

El análisis planteado en el capítulo anterior resalta algunos aspectos importantes del proceso de desarrollo de nuestra lengua, las posiciones asumidas frente a los hechos destacados, y la evolución de un debate que confronta las diversas posiciones en relación con el *castellano* o *español*. Esta parte de la dimensión histórica busca ahora ser complementada con una interpretación un tanto más política del contexto y del registro histórico del escenario internacional que involucra y rodea la labor de las academias y la construcción de la *lengua panhispánica*.

La razón por la que se plantea una lectura de los asuntos de política exterior se sostiene en que el campo de acción de la Asociación de Academias de la Lengua Española es internacional y una gran parte de su justificación, así como la conceptualización del trabajo que ejecuta, se da a partir de los constructos de lengua, raza, nación y comunidad que se han esbozado anteriormente.

3.1. CONSIDERACIONES DE POLÍTICA EXTERIOR: ESPAÑA E HISPANOAMÉRICA

Las relaciones internacionales entre España e Hispanoamérica tras finalizar la colonia han oscilado entre momentos de mayor y menor acercamiento. Aquella hegemonía centropeninsular, histórica, ha superado su condición política evolucionando hacia la influencia económica y cultural en territorio americano. Una de esas manifestaciones es, como sostiene este trabajo, la política lingüística panhispánica.

El adjetivo *panhispánica*, que califica a la totalidad de la comunidad del *Mundo Hispano*, denota que efectivamente se hace referencia a un colectivo similar, hermanado, *unido en la diversidad* (como sugiere el lema nuevo de la RAE, que

sintetiza la acción de lo que se conoce como *política lingüística panhispánica*), pero esta generalización no es del todo cierta.

Contrariamente a lo que se viene masajeando historiográficamente, la idea de unión de todo el Mundo Hispano es frágil de sostener, aunque se reconoce la creación de este concepto en el siglo XIX, sobre todo a partir del famoso grito de Argüelles: “Españoles, ya tienen patria”, cuando presentaba *La Pepa* (Constitución de 1812, el 19 de marzo, día de San José). Merece la pena también resaltar el artículo primero de dicho texto, el principal y más importante: “La nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios”. *La república* española se intentó, pero la historia es elocuente.

“Solo a partir de 1833 se aborda de forma realista la necesidad de establecer relaciones diplomáticas con los Estados de la América hispana, arrancando por la nueva política el 4 de diciembre de 1836, mediante la aprobación por las Cortes de un Decreto que autorizaba al gobierno el reconocimiento de las mismas. A partir de ese momento se inicia un largo, y no exento de problemas, proceso de establecimiento de relaciones con los países americanos, mediante un rosario de tratados de reconocimiento que comienza con el Tratado de Paz y Amistad entre México y España, suscrito en diciembre de 1836, y termina en 1894 con el Tratado suscrito con Honduras” (Del Arenal, 2011:19). Como lo complementa el profesor Celestino del Arenal (2011), el tipo de negociación adoptado fue bilateral, estudiando caso por caso y descartándose una declaración de independencia general. Consecuencia de ello es que las negociaciones se hicieron sin visión de conjunto y, al haberse demorado tanto durante todo el siglo XIX, se pierde la oportunidad (vista desde la perspectiva española) de recuperar el sentimiento de unidad que pudo haber existido en épocas de los Virreinos y de las Capitanías Generales.

Cuando el Gobierno Liberal de 1860 asume las riendas de España, ciertamente ya habían sido reconocidas algunas repúblicas americanas, pero existían todavía tres intervenciones españolas en México, República Dominicana y en el Pacífico contra Chile y Perú (y solo Perú fue reconocido después, siendo ya independientes las primeras tres; ver Tabla 2 en Anexos), si no se tiene en cuenta la lucha de los macheteros y la consecuente emancipación cubana.

En 1885 se consolidó la Unión Iberoamericana como “una Asociación internacional que tiene por objeto estrechar las relaciones de afectos sociales, económicas, científicas, artísticas y políticas de España, Portugal y las Naciones americanas, procurando que exista la más cordial inteligencia entre estos pueblos hermanos” (En www.filosofia.org, consultado el 11 de septiembre de 2014). Luego, con la celebración del IV Centenario del mal llamado Descubrimiento de América, quedó en evidencia el poco eco que tenía lo americano en la España oficial. Es posterior a la pérdida de Filipinas, Cuba y Puerto Rico cuando se consagra el trabajo que venía haciéndose de una parte y de otra desde mitad del siglo XIX, pese a todo lo descrito

antes y a las relaciones frías y hasta de distanciamiento hostil, entre americanos y españoles. Es justo recordar que la revolución española, iniciada en 1868 con el sexenio democrático, impulsa un trato de par con Hispanoamérica de solidaridad republicana, con el ideal de un progreso común enmarcado en un pensamiento federalista. “El hispanoamericanismo que se desarrolla en la segunda mitad del siglo XIX, que trae consigo la idea de *unión hispánica*, se inscribía en la línea de los movimientos reivindicativos románticos de exaltación de los valores espirituales de la nación” (Del Arenal, 2011:20).

El Congreso Político Iberoamericano se celebra al año siguiente de las celebraciones del IV Centenario, en 1893. Es un hito importante, pero que queda sumergido al verlo desde una visión más panorámica.

No es posible desentender que la trascendencia histórica de la independencia hispanoamericana en España no puede compararse con la trascendencia y divulgación que tuvo en España la guerra por Cuba. El “Desastre del 98”, que genera una crisis y una enorme desmoralización que sacude a la conciencia española, provoca, a modo de paliativo, un regeneracionismo con el que poder interpretar la descomposición que, sobre todo en América (aunque también en África), enlazará con las ideas federalistas y liberales que venían desarrollándose desde mediados de ese siglo XIX.

El período al que se hace referencia es enmarcado por los especialistas en España dentro de otro proceso más amplio, panorámico, cuyo registro da una lectura un poco más optimista y romántica. “El período de la Restauración, con toda la serie de transformaciones internas que se producen en España y con los cambios tan trascendentales que podemos observar en nuestra política exterior —desde el recogimiento canovista a la crisis del 98, de la neutralidad en la Primera Guerra Mundial hasta la participación de España en la Sociedad de Naciones—, va a dar lugar a una de las etapas, sin duda, más floreciente en los Estudios Internacionales en general y en la política exterior en particular. Contribuye a ello también el protagonismo que adquieren instituciones como el Ateneo de Madrid, las Reales Academias o las propias universidades, en donde se van a pronunciar importantes conferencias y se impulsará el debate nacional sobre la nueva política exterior, los acontecimientos europeos y la situación del mundo... El estado sentirá la obligación de intervenir, controlar y dirigir con mayor omnipresencia la política exterior en todo proceso de formulación, decisión, ejecución y control, lo que le obligó, entre otras cosas, a crear organismos... para el impulso de los Estudios Internacionales” (Pereira 2010:69).

3.2. DEL HISPANOAMERICANISMO AL IBEROAMERICANISMO

Luego del *Encuentro Entre Dos Mundos* (1492), lo español estableció un modelo. El transitar de la historia hizo que, ya entrado el siglo XIX, la situación global fuera otra. En esta etapa de mirada introspectiva, España se ve a sí misma

en América. Rafael Altamira denominó a ese fenómeno *americanismo*; Frederick Pike *hispanismo*; Van Aken *panhispanismo*; pero antes, el cubano Fernando Ortiz había definido que la unión de los pueblos de habla cervantina, que buscaba lograr una íntima compenetración intelectual y una fuerte alianza económica, era, en esencia, el *panhispanismo* (Sepúlveda, 2005). Esos constructos son formas en que España interpreta su vínculo con sus antiguas colonias.

Como *Hispanoamericanismo* es conocido el proceso que se da en España en forma de corriente reconocedora, con una mirada igualitaria hacia las colonias ya emancipadas, en búsqueda de una redefinición identitaria. El siglo XIX gesta estos conceptos. La perspectiva *totalizadora*, entendida como una visión aglutinadora, empieza a verse y a redefinirse a sí misma como un todo, como una comunidad unida a partir de la lengua y por extensión, de una nación. Y esta misma idea es la que se recoge en la frase *españoles de un lado y otro del océano*, incluida en la Constitución de 1812. Esta es una referencia ineludible, pero la definitiva inclusión de lo *americano* como parte de lo *español* está todavía más presente en la década de los sesenta del siglo XIX con los gobiernos liberales y federalistas. Sin embargo, el shock de 1898 genera, como es lógico, que esta dinámica se profundice. El abordaje del *hispanoamericanismo* como modo de pensar lo español en América, se manifiesta dentro de tres corrientes interpretativas bien definidas; el *panhispanismo*, el *hispanoamericanismo progresista* y la *hispanidad* (Sepúlveda: 2005). Todas ellas, como se sostuvo antes, son miradas del *americanismo español*, sinónimo del término *hispanoamericanismo*, siendo este último el preferido en este trabajo.

La primera corriente que se distingue es el *panhispanismo*. Busca recuperar el prestigio internacional y fortalecer los valores tradicionales. Sostuvo concepciones poco matizadas de las relaciones España-América y cargadas de fuerte contenido ideológico. “El panhispanismo se define principalmente en razón a tres componentes conceptuales de su programa: su fuerte contenido nacionalista y la reivindicación del pasado colonial español; la defensa y exaltación de la religión católica; y la promoción de un orden social regulado por parámetros burgueses con un fuerte contenido jerárquico. Estos componentes mantenían como objetivo básico del programa la reconquista espiritual de América por España, entendida esta como la proyección de una hegemonía moral de España hacia sus antiguas colonias” (Sepúlveda: 2005:102) De ahí se deduce que la corriente “hispanoamericanista” o “americanistaespañola” prioriza dos elementos centrales: la raza y la lengua.

La segunda corriente se conoce como *hispanoamericanismo progresista* y, a diferencia de la primera, no está tan bien delimitada. Sepúlveda (2005) sostiene que su origen no se encuentra en el planteamiento conservador de proyección nacional (*panhispanismo*), sino en el acercamiento hacia las colonias, emprendido por parte de los liberales españoles. Dicha corriente se enmarca también

dentro de ese *americanismo español* descrito y, al ser concebida desde las bases del krausismo y el positivismo, la tendencia natural a la hermandad universal krausista se asimiló en América como una *conjunción armónica* que condujo a la *mancomunidad natural*, facilitándose así la idea de crear en la masa social élites generadoras de valores superiores. Los intelectuales españoles, al pretender dejar su huella en América y divulgar esos valores “superiores”, intentaban influir en sus jóvenes pueblos hermanos, no curtidos todavía en el arte de la política internacional, para evitar la hegemonía de otra potencia exterior que fuera ajena a su tradición histórico-identitaria. América era un medio y, además, un fin para que España saliera de aquel anquilosamiento secular.

En un entorno marcado por la debilidad de las políticas exteriores de España y de los países hispanoamericanos, “para contrarrestar la preponderancia de las grandes potencias se necesitaba un *medio aglutinante* de los múltiples impulsos hasta generar una *estrategia de independencia* (en palabras de Milza), con respecto a Francia, Gran Bretaña e Italia, por parte de España, y a los Estados Unidos, por parte del resto de América...ineficaces los campos políticos y económicos, fue, por tanto, la *identidad cultural* el medio aglutinante —a través de la proyección y fortaleza de esa identidad— necesario para la conformación de una *estrategia de independencia*” (Sepúlveda, 2005:127). De ahí surgió el primer programa del *hispanoamericanismo progresista*, un dodecalogo ambicioso redactado... a finales del siglo XIX, y que incluye los puntos siguientes:

1. Reconocimiento mutuo de los títulos facultativos y científicos para el ejercicio de las profesiones en los distintos Estados de España, Portugal y América.
2. Posibilidad de suprimir las aduanas terrestres entre España y Portugal, sin perjuicio de la renta de ambas naciones.
3. Falta de tratados con las repúblicas americanas: gestiones que deben practicarse para celebrarlos.
4. Convenios postales: estudios que deben celebrarse para la más segura y económica comunicación de pliegos e impresos, entre España y las naciones iberoamericanas.
5. Estudio de un anteproyecto de edificio para exposición permanente de frutos naturales y productos de la industria de las naciones iberoamericanas en Madrid y recursos para llevarlo a cabo.
6. Estudios para los medios de habilitar locales en las repúblicas hispanoamericanas y Brasil, para la exposición permanente de productos naturales y de las industrias pertenecientes a España y Portugal.
7. Tratados de propiedad literaria con las naciones iberoamericanas y gestiones que deben practicarse para celebrarlos.

8. Posibilidad de una reorganización económica en Cuba y Puerto Rico, que permita el desarrollo de su riqueza, ya sea con tratados de comercio o sin ellos.
9. Consideraciones de la instrucción que deberá adoptarse para formar el personal de administración en nuestras provincias ultramarinas.
10. Qué medios deben emplearse para españolizar las gentes de color en nuestras Antillas de Cuba y Puerto Rico.
11. El progreso de los pueblos guarda relación con el desarrollo de sus servicios civiles, destinándose a todos los de ese carácter en España el 24 por 100 del total del presupuesto de ingresos; ¿qué medios podían adoptarse sin lastimar los demás servicios para aumentar los civiles?
12. Causas del atraso y decadencia de la administración municipal y medios de remediarlas.

De los puntos destaca el carácter iberocéntrico en que el reconocimiento institucional, el impulso de sistemas comerciales, así como de comunicación y de administración pública era el modo en que se concebía la consolidación de los Estados. Se resalta lo estéril de la propuesta en lo relativo a Cuba y Puerto Rico y el lenguaje utilizado en el punto diez: “españolizar las gentes de *color* en *nuestras* Antillas”.

El enfoque *panhispanista* y el *hispanoamericanista progresista* se alternaron hasta los años treinta del siglo XX, cuando eclosionan por la radicalización del primero y la sequía creativa del segundo. El nuevo régimen republicano no se vio necesitado ni de políticas de sustitución ni de las estrategias independentistas de Alfonso XIII. Hay que resaltar aquí la celebración en 1929 de la Exposición Iberoamericana, la primera que utiliza en su nombre el calificativo resultante de la raíz *ibérica*.

La tercera corriente del *americanismo español* se conoce como *hispanidad* y surge ante la paradoja que se origina entre el deseo de generar un acercamiento y la ausencia de un respaldo programático aceptado, que fuera consensuado como en épocas anteriores. Esta corriente es la que después reimpulsa el general Franco.

“La hispanidad, como todo pensamiento ideológico de reacción, se define por lo que sostiene, como por lo que rechaza, aún más por lo que niega y el modo en que lo hace, que por lo que afirma... Las diferencias más sobresalientes con el *hispanoamericanismo* radican en la negación de la superposición de identidades, en las opuestas interpretaciones de los elementos identificadores comunitarios y en la propia concepción nacionalista sobre la que ambos movimientos se basan; por último, pero en realidad aspecto fundamental, se diferencian en cuanto al voluntarista apoliticismo del primero y la explícita instrumentación política de la segunda” (Sepúlveda, 2005:160).

En definitiva, el *americanismo español* se manifiesta entre el impulso de la unión espiritual entre España y América en explícita oposición a los propósitos mercantilistas como forma de afianzar los lazos entre los pueblos a través del intercambio entre mercados (Sepúlveda, 2005). En esa dinámica de constructos se desarrolló la política exterior de la Segunda República española.

La Constitución española de 1931 se hace eco expreso del hecho iberoamericano, tratando de pares y concibiendo a España como República y, en su artículo 24, establece que “a base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites que fijará la ley, se concederá la ciudadanía a los naturales de Portugal, los países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen”. Sin embargo, se sabe que la Segunda República nace en un contexto nacional e internacional tan complicado que dificulta y condiciona el ejercicio de esos dogmas en la política internacional.

La derrota de la República en la Guerra Civil (1939-1945) le da un nuevo giro a la política exterior española. “La política hispanoamericana en este período se convierte en expresión de un nacionalismo expansionista que, emulando a la Alemania nazi y la Italia fascista, pretende afirmar la presencia e influencia española en Hispanoamérica, propugnando la sustitución del panamericanismo, liderado por Estados Unidos, por el hispanismo capitaneado por España” (Del Arenal, 2011:37).

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se da paso a un período de aislamiento internacional de España. “Aunque Estados Unidos había reconocido al gobierno de España en 1939, se opuso sin embargo a que el país fuera admitido en la ONU. En febrero de 1946, la Asamblea General hizo una declaración en la que no reconocía al gobierno de Franco como representante de la nación española, al considerarlo fruto del apoyo de las potencias del Eje durante la Guerra Civil. En febrero de 1945, las tres potencias —Estados Unidos, la URSS y Gran Bretaña— habían declarado en Yalta que no serían aceptados dentro de la ONU aquellos regímenes instalados con ayuda de las potencias del Eje” (Huguet; en Pereira 2010:639).

Mientras tanto, la búsqueda de España hacia Hispanoamérica no cesaba. En 1948 se crea por primera vez una oficina de educación y cultura que precede a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). El constructo *Iberoamérica*, cosecha de Ramiro de Maetzu, empezó a posicionarse como sustituto de lo *hispanoamericano*. No es absurdo sostener que, en sus inicios, la política franquista hispanoamericana se asemejó más a los planteamientos *panhispánicos* descritos por Isidro Sepúlveda en cuanto al contenido nacionalista, ideológico/religioso (y anticomunista), y exaltador del pasado imperial colonial que a la corriente *hispanoamericanista progresista*. La política exterior de Franco ignoró la mayor parte

de acontecimientos vinculados a las relaciones internacionales con los países hispanohablantes tanto durante el período republicano como durante la dictadura de Primo de Rivera.

En esta etapa de aislacionismo, Franco impulsa la *Comunidad Hispánica de Naciones* en 1945, pero se dificulta su acción debido al esquema bipolar que presenta, por un lado, el fin de la guerra y, por otro, el señalamiento internacional de España, al tener un gobierno respaldado por el Eje. El foco que se le da a su trabajo busca fortalecer el vínculo panhispánico a partir de las mismas ideas del *americanismo español*, pero esta vez impulsando la defensa de los valores cristianos junto con un férreo combate contra el comunismo.

Tras contar con el reconocimiento de Estados Unidos y estando apoyada en su lucha anticomunista, España firma un Concordato con la Santa Sede en 1953, que dinamiza un poco su aislamiento, al mismo tiempo que fomenta el reconocimiento internacional. No obstante, “como señala Whitaker, la política hispanoamericana iniciada por Martín Artajo será una especie de neohispanidad, purgada de las connotaciones pro Eje y antinorteamericanas de la Hispanidad” (Del Arenal, 2011:42).

Para no olvidar el contexto del objeto de estudio, cabe recordar que, a la convocatoria hecha por México para celebrar el I Congreso de Academias en 1951, en el que se creó la Asociación de Academias (ASALE), España no pudo asistir. El II Congreso de la ASALE tuvo lugar en Madrid en 1956 y fue entonces donde se consolidó el aporte español a lo que posteriormente se materializaría en el Convenio de la Asociación de Academias. Más adelante se incluyen los Estatutos de la ASALE de 1960 que evidencia la primacía de la RAE y no el supuesto de “primas inter pares”.

Por esa época lo hispanoamericano va siendo sustituido por una idea renovada de comunidad iberoamericana. No obstante, la Comunidad Hispánica de Naciones continuará hasta 1977, pero la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) nace en 1954, aunque hereda la tradición de la Oficina de Educación Iberoamericana desde 1949 y aprueba sus primeros estatutos para 1957. Esta organización busca la cooperación entre los países iberoamericanos. Su propósito fundamental es el desarrollo y el intercambio educativo, científico, tecnológico y cultural de los Estados Miembros, con el objeto de contribuir a elevar el nivel cultural de sus habitantes como personas, formarlos integralmente para la vida productiva y para las tareas que requiere el desarrollo integral y fortalecer los sentimientos de paz, democracia y justicia social (Art. 2 del Reglamento Orgánico).

Por un lado, lo *hispanoamericano* y, por otro, lo *iberoamericano* conviven-decantan una dualidad de conceptos que la Comunidad Iberoamericana concibe no ya un organismo internacional, aunque sí, sino como una *comunidad espon-*

tánea, de facto, no articulada, entre los pueblos de habla hispana (habría que incluir portuguesa también) de las dos orillas del Atlántico, que genera corrientes de simpatía y de solidaridad por encima de las barreras de todo tipo que nos separan.

Después de la democracia, el cambio más notable de la política exterior se centra en América. A partir de ahí se presenta una distinción fundamental en el modo en que España aborda lo relativo a Hispanoamérica.

Desde 1978, la política exterior española deja atrás la *Hispanidad* del franquismo y consolida una nueva manera de concebir su relación con América Latina. A partir de entonces, lo *iberoamericano* se apodera de los discursos oficiales al punto de hacerlo una coordenada esencial para definir el rol de España en el mundo. Con la inspiración heredada de la Unión Ibérica de 1580, la mirada actual visualiza a *Iberoamérica* como el “nombre que recibe el conjunto de países americanos que formaron parte de los reinos de España y Portugal...No debe usarse para referirse exclusivamente a los países americanos de lengua española, caso en que se debe emplear el término *Hispanoamérica*...Su gentilicio, *iberoamericano*, se refiere normalmente solo a lo perteneciente o relativo a Iberoamérica, esto es, a los países americanos de lengua española y portuguesa” (Diccionario Panhispánico de Dudas, 2005:350).

Es vital resaltar aquí que la única publicación académica que incluye en su nombre el adjetivo que define a la política lingüística, el *Diccionario Panhispánico de Dudas*, es elocuente al establecer que lo *iberoamericano* no refiere a España ni a Portugal sino a la huella de su extensión histórica en América.

4. POLÍTICA LINGÜÍSTICA, CONGRESO DE ACADEMIAS Y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA

La política lingüística panhispánica es producto del trabajo realizado por la Asociación de Academias de Lengua Española. Hoy en día, la ASALE administra la política lingüística panhispánica, pero llegar a ser organismo internacional ha significado la gestación y alumbramiento de un consenso que ha venido fomentando el establecimiento de doctrinas no muy representativas ni efectivas para la diversidad del uso, doctrinas que, además, no son compartidas ni aceptadas por toda la comunidad hispanoparlante.

En la actualidad, la Asociación de Academias de la Lengua Española está conformada por cada una de las academias de lengua española de los diecinueve países hispanoamericanos (18 + Puerto Rico), la Real Academia Española, la academia en Estados Unidos y la de Filipinas. En total son veintidós órganos estatales que han venido gestando relaciones a partir y en torno a nuestra lengua. Pero ha sido, cuando menos, un proceso laborioso.

Desde la segunda mitad del siglo XX se empezó a gestar la idea de crear una corporación académica con todas las instituciones de la lengua española. También desde entonces, en las universidades europeas y norteamericanas, se empieza a modular una corriente de pensamiento e investigación desde las ciencias humanas y sociales, centrada en la glotopolítica y/o planificación del lenguaje. En el escenario internacional la dinámica subsecuente de Guerra Fría condicionó, inicialmente, que se produjera la consolidación de ese organismo internacional y académico para nuestra lengua.

Este cuarto capítulo está dividido en las cuatro partes siguientes: los *Fundamentos de planificación lingüística* y *El Congreso de México: una propuesta trascendente*, donde se describen algunas de las posiciones que existen en torno a nuestra lengua; *La ASALE: lengua común con personalidad jurídica interna-*

cional, donde se desarrolla mejor el proceso y el trabajo que llevan a cabo las academias y, por último, el *Alcance de la política lingüística panhispánica*.

4.1. FUNDAMENTOS DE PLANIFICACIÓN LINGÜÍSTICA

La idea que sugiere el término “política lingüística” ha estado presente desde hace siglos en nuestra civilización, ya sea de una forma manifiesta o encubierta. Está vinculada al hecho de planificar para intervenir con fines estandarizadores sobre el estatus y el uso de la lengua, ergo representa una acción fundamental para el control político, social y cultural.

En la historia de la civilización occidental abundan ejemplos que demuestran que desde muy temprano se entendió la importancia del control y la estandarización de las formas de comunicación. El mito de la torre de Babel es quizá el más antiguo, pero la imposición de un modelo y de una lengua sobre un territorio dominado (Imperio Romano), la creación de un alfabeto litúrgico (el glagolítico que ahora se llama cirílico diseñado por los búlgaros Kiril y Metodio) y el resurgir del aprendizaje y la enseñanza del latín durante el período Carolingio, por nombrar solo algunos ejemplos, ilustran la importancia que ha tenido el monolingüismo en los asuntos hegemónicos; valga decir, todo aquello que significa el establecer un idioma que rija la forma de hacer un contrato, una norma, una ley, un modelo, en fin, hasta una ideología.

El control sobre la lengua, su estandarización y el fomento de un modelo de uso están vinculados con múltiples y muy diversos factores: por una parte con el individuo, usuario de esa lengua, con el grupo, sociedad a la cual pertenece, con factores culturales y de identidad, con el ejercicio de poder y la toma de decisiones, con el cambio, con la historia, con la esencia, etc., pero también, y por otra parte, con ideas, concepciones, teorías que modulan a la sociedad, a las formas en que se redactan las políticas públicas y a ese colectivo que hace o hará uso de esa lengua. Junto con lo dicho, estas decisiones están a merced de la influencia del valor económico de la lengua y los intereses comerciales. Así, puede decirse que la política lingüística es un asunto del que no escapa nada.

De la interpretación de los términos se identifican dos corrientes muy bien delimitadas: la visión angloamericana, volcada en la instrumentación de la planificación y los objetivos, y la visión europea, más atenta a la política y al poder (glotopolítica).

La diferencia entre política lingüística y planificación lingüística es casi imperceptible, se tiende a presentarlas como sinónimos, al mismo tiempo que se explican con ejemplos. De esa manera parece complicarse el poder establecer una definición precisa, quizá, por la necesidad de adecuar las definiciones a las necesidades y a los contextos en que se ejecutan esas políticas. El concepto de *política*

lingüística refiere a la actuación o determinación de las grandes opciones en materia de relaciones entre las lenguas y la sociedad (a través de legislaciones, decretos judiciales, o lineamientos políticos para definir cómo y de qué forma usar la lengua para alcanzar las competencias de los hablantes y el uso correcto). Por su parte, la puesta en práctica de esa política (pública) se asocia más a lo que se entiende como *planificación lingüística*. En realidad ambos conceptos se complementan entre sí. Las decisiones de poder (la política) y el paso a la acción (la planificación) están vinculados inexorablemente. Lo que sí valdría la pena aclarar es que el debate teórico en torno a estas ideas se ha venido dando desde una perspectiva sociolingüística, pues coincide cronológicamente con el nacimiento de la sociolingüística en vista de que para comprender el objeto de estudio es vital comprender los cambios sociales que lo impulsan (Cooper: 1997).

El francés Louis-Jean Calvet en su libro *Políticas lingüísticas* sostiene que el primero en utilizar *language planning* fue Einar Haugen en 1959, en un estudio de los problemas del uso de la lengua noruega tras siglos de dominación danesa. Cooper, de la Universidad Hebrea de Jerusalén, también reconoce que efectivamente fue Haugen el primero en emplear dicho término en una publicación el último año de la década de los cincuenta del siglo XX, pero afirma que “no existe una definición única y universalmente reconocida de la planificación lingüística” atribuyéndole a George Miller (1950) la creación de la idea *ingeniería lingüística*, como idea que será el germen del concepto que interesa.

En la tradición francesa ha sido utilizado también el término “glotopolítica” para referirse a las políticas de la lengua y los idiomas o incluso los de “sociopolítica aplicada”, “reglamentación lingüística” y/o “desarrollo lingüístico”. Sin embargo, la aplicación y consolidación de una disciplina, en caso de que pudiera llamarse de esa forma, se concentra, esencialmente, entre la dupla en el tándem planificación-política, sin que el término francés *glotopolitique* haya aportado una nueva concepción al respecto. Aún más, el desarrollo de los términos y su diferenciación entre ellos parece estar circunscrito al campo de la planificación, con sus tipologías, funciones y variedades. De hecho, Robert Cooper en su libro *La planificación lingüística y el cambio social* sostiene que de todos los términos que se usan hoy el de “planificación lingüística” es el más popular.

Si bien es cierto que el noruego Haugen fue el primero en utilizar la expresión planificación lingüística definiéndola como “la actividad consistente en preparar una ortografía, una gramática y un diccionario para orientar a escritores y hablantes de una comunidad de hablantes heterogénea”, Cooper agrega a esta definición un detalle interesante: en realidad el primero en plantear la idea de planificación lingüística fue Uriel Weinreich en 1957 pero lo hizo en el marco de una participación en un congreso celebrado en la Universidad de Columbia y fue allí donde Haugen tomó esa noción, la desarrolló y finalmente pasó a la historia

como el primero en publicar un libro al respecto *Planning for a standard language in modern Norway*. En ese trabajo Haugen sostiene que la planificación lingüística es una forma de “intervención estandarizadora (por medio de reglas ortográficas, etc.) del Estado, de manera de construir una identidad nacional luego de siglos de dominación danesa”.

A partir de la década de los 60 del siglo pasado, tras el frenesí del cambio de perspectiva que supuso el nacimiento de la sociolingüística, la intención de analizar los aspectos sociales, culturales, políticos y de planificación de la lengua generaron una efervescencia de ideas planteadas en trabajos que incluían en su análisis las variables del contexto. Tanto Robert Cooper como Louis Calvet presentan en sus trabajos una cronología, sobre todo de los años setenta y ochenta que muestra el modo en que fueron evolucionando las ideas relacionadas con planificación y políticas lingüísticas. El primero, estadounidense, apela a la comparación de las definiciones manejadas por los diferentes autores, mientras que el segundo, francés, se enfoca en una serie de trabajos publicados que reflejan el desarrollo y el interés por el estudio sobre el tema.

Para aportar una pequeña muestra de la evolución cronológica de las ideas en torno a la política o planificación lingüística, a continuación se citan definiciones compiladas por Robert Cooper entre 1959 y 1986:

1. Haugen, 1969: «En mi definición, la planificación lingüística incluye la labor normativa de las academias y los comités de la lengua, todas las formas de lo que se suele denominar cultivo del idioma (Sprachpflege en alemán, sprogrøgt en danés, språkvård en sueco) y todas las propuestas de reforma o normalización del idioma ».
2. Thorburn, 1971: « [La planificación lingüística] ocurre cuando se trata de aplicar el cúmulo de conocimientos del idioma para cambiar el comportamiento lingüístico de un grupo de personas».
3. Rubin y Jernudd, 1971: «La planificación lingüística es la modificación deliberada del idioma, es decir, la modificación de los sistemas del código o del habla, o de ambos aspectos de un idioma, planificada por organizaciones establecidas con ese propósito o investidas de la facultad de cumplir esos propósitos. Como tal, la planificación lingüística se centra en la solución de problemas y se caracteriza por la formulación y evaluación de alternativas encaminadas a resolver los problemas del idioma a fin de encontrar la solución más satisfactoria (más eficaz u óptima)».
4. Jernudd y Das Gupta, 1971: «No definimos la planificación como una actividad idealista y exclusivamente lingüística sino como una actividad política y administrativa encaminada a resolver los problemas del idioma en la sociedad».

5. Gorman, 1973: «A mi entender, el empleo más adecuado de la expresión planificación lingüística se refiere a las medidas coordinadas encaminadas a seleccionar, codificar y a veces elaborar aspectos ortográficos, gramaticales, léxicos o semánticos de un idioma y difundir las medidas acordadas».
6. Das Gupta, 1973: «La planificación lingüística consiste en un conjunto de actividades deliberadas sistemáticamente formuladas para organizar y desarrollar los recursos lingüísticos de la comunidad en un marco cronológico ordenado».
7. Fishman, 1974: «La expresión planificación lingüística se refiere a la búsqueda organizada de soluciones para los problemas del idioma, típicamente en el plano nacional».
8. Tauli, 1974: «La planificación lingüística es la actividad metódica consistente en reglamentar y mejorar los idiomas existentes o crear nuevos idiomas regionales, nacionales o internacionales comunes».
9. Karam, 1974: «Las expresiones [del ámbito de la planificación lingüística] examinadas se refieren a una actividad mediante la cual se procura resolver un problema lingüístico, generalmente en el plano nacional, y que se centra en la forma, el uso o ambos aspectos del idioma».
10. Weinstein, 1980: «[Cabe definir la planificación lingüística como] una actividad consciente que se realiza hace mucho tiempo con la autorización del gobierno y el propósito de modificar un idioma o sus funciones en una sociedad a fin de resolver problemas de comunicación».
11. Paráfrasis de las palabras de Neustupny, 1983: «La planificación lingüística es la atención sistemática, rigurosa, racional y organizada que presta la sociedad a los problemas del idioma».
12. Pratos, citado por Markee, 1986: «La formulación de políticas lingüísticas involucra decisiones relativas a la enseñanza y al uso del idioma y su elaboración meticulosa por las autoridades pertinentes, para orientación de otros».

El fundamento en todo este caso es comprender que la política lingüística siempre ha estado allí, influye sin querer o queriendo, ejerce una clara influencia en el modo en que se usa y en cómo se promociona el estatus de una lengua y por ello es clave para el control político, social y cultural, pero también para todo lo relativo al dominio y hegemonía de lo cultural y los efectos subrepticios del *soft power*, concepto propuesto por Joseph Nye.

4.1.1. “Dominio de la lengua, dominio del mundo”

En este apartado se comparte una cita larga de un trabajo realizado en 1987 por Wolfgang Reinhard. Conviene excusarse ante las recomendaciones metodo-

lógicas y alejarse de cualquier intención de plagio destacando tipográficamente y con las respectivas comillas casi la totalidad de un trabajo sin desperdicio que describe magistralmente el vínculo entre lengua y control, entre lengua y dominio. Es una mirada antropológica que complementa puntos clave de la relación dominación-planificación de la lengua.

“En el prefacio a su *Elgantiae Linguae Latinae*, Lorenzo de Valla, el máximo representante de la orientación retórico-filológica del Humanismo renacentista, llega a hablar de la conexión de la lengua latina con el Imperio Romano. La difusión del latín le parece mucho más gloriosa que la expansión del imperio, ya que ha sido la que *ha enseñado a los pueblos y razas todas las artes llamadas liberales; les aportó las mejores leyes; los impulsó al conocimiento: a ella le deben agradecer el no llamarse más bárbaros (...) se sacudieron su dominación pero la lengua les pareció un preciado néctar, resplandeciente como seda preciosa como oro y gemas, y la conservaron para sí como un dios surgido del cielo. En el latín está presente también un sacramento, un signo de la voluntad divina, custodiado religiosamente por extranjeros, bárbaros y enemigos por siglos. No deberíamos quejarnos de los romanos sino alegrarnos y gloriarnos ante los pueblos del mundo. Italia, las Galias, España, Panoni, Dalmacia, Illiria son nuestras y otros países. Pues allí donde prevalece el latín, está el imperio romano*”. Prescindiendo de la euforia humanista, es una descripción nada imprecisa de la constelación lingüística a fines de la Edad Media. Pero, además, nos induce a pensar que, si se perdiera el dominio europeo en el mundo, no se podría afirmar algo parecido, en particular del inglés, la lengua de un imperio que no por casualidad es comprado una y otra vez con el romano (...) Hacia el 1500, al consolidarse la expansión europea en el mundo merced al descubrimiento, las potencias coloniales ofrecían las siguientes cifras, a partir de las cuales se puede suponer, sin que se pueda afirmar, que corresponde a la misma cantidad de hablantes de las respectivas lenguas: Portugal 1 millón, Castilla 8,3 millones, Francia 10 millones, Inglaterra 2,3 millones, sin olvidar a Rusia con 5,5 millones. Con una población mundial de alrededor de 425 millones, el 0,25% de la misma hablaba portugués, 2% castellano, 2,3 francés, 0,5% inglés y el ruso 1,3%. A mediados de los 70 del siglo XX el proceso de descolonización estaba concluido, había alrededor de 133 millones de hablantes de portugués, 247 millones de hispanohablantes, 115 millones de francófonos, 600 millones de anglófonos y 242 millones de ruso parlantes, incluido los bilingües (...) La totalidad de los hablantes de estas lenguas crece de 8 a 33,4% del total de la población mundial; solo considerando los hablantes de lenguas maternas, de 8 a 22,25%. Y en el caso del portugués, el español y el inglés asciende el número de personas de los denominados “países maternos” al

10%, o menos, de la totalidad (...). Si echamos una mirada sobre el Nuevo Mundo en los siglos XVI y XVII, concentrándonos en el desarrollo de la lengua y la política lingüística en los dominios coloniales, se pone en evidencia el componente humanista omnipresente dentro de este proceso (...). El proceso de “glotofagia” colonial transcurre en tres fases: en una primera fase los nuevos amos ocupan la mayoría de los centros civiles de los países conquistados y de allí en adelante hacen de su lengua el criterio de la vida “pública” con lo cual difunden su propia cultura y lengua, mediante la creación de escuelas al estilo del “país de origen”. Las lenguas vernáculas perdieron así su prestigio, se convirtieron en *Un-Sprachen* (no lenguas) en tanto las élites colaboracionistas autóctonas aprendían la nueva lengua del poder y se tornaban bilingües. Es la segunda fase ya son hablantes de una sola lengua, la nueva, mientras el resto de la población ciudadana se tornaban bilingüe; el pueblo campesino por el contrario, se aferra a la lengua materna, una situación que se corresponde dentro de la economía de subsistencia. Finalmente hay una posible tercera fase en la cual las lenguas vernáculas desaparecen totalmente, “devoradas” por la lengua introducida por los dominadores. Cuando esto no ocurre, salen a relucir los fenómenos de interferencia lingüística, especialmente los préstamos lexicológicos, las relaciones históricas de poder. La historia de la lengua se convierte en una especie de arqueología del colonialismo (...). Por cierto que los fenómenos de “interferencia” en el ámbito de la expansión ibérica no ofrece una imagen tan nítida. No solo el portugués brasileño se ha enriquecido con miles de palabras de origen indio, para lo que habría que contar con la supuesta capacidad de mezcla de los portugueses. También las lenguas de los orgullosos amos, españoles e ingleses, se han apropiado del patrimonio lingüístico americano en un volumen nada desdeñable. La lista de préstamos lexicológicos comienza de los textos del primer viaje de Colón, en 1492, con “canao”, “cacique”, “cazave” y otras donde predominan nombres de plantas y animales así como caracterizaciones de los componentes del sistema socio cultural autóctono. Lo mismo puede decirse de los contactos iniciales entre españoles y grandes culturas indígenas y de los primeros ingleses en el nuevo mundo. Ciertamente que la apertura inicial se cortó abruptamente, pues la mayor parte de los préstamos lexicológicos provienen de los primeros contactos lingüísticos. El Arawak, Nahuatl, Kichwa, entre los españoles, la lengua Algonquina entre los ingleses. Son raros los préstamos redundantes. A menudo los españoles e ingleses han llevado de vuelta a occidente palabras arawakas o algonquinas colaborando con la difusión de estas lenguas. Por otra parte, procedieron mientras tanto a dominar todo lo nuevo principalmente el material de las propias lenguas, menos por préstamos lexicológicos que echando manos de neologismos como “pavo”, o “corn” para “maíz”, y de

nuevas creaciones como la “Casa de Contratación” o “poison ivy”. Los préstamos lexicológicos en el español son por lo general menos distantes del modelo indígena que el inglés. Seguramente el español es más próximo fonéticamente a las lenguas indígenas, pero no se debe despreciar la mediación de hablantes bilingües que en el ámbito español fueron numerosos. En sumo, los fenómenos de interferencia se producen ya dentro de las lenguas de los dominadores colonialistas, parcialmente condicionados, social, política y hasta ideológicamente. En lo que refiere al trato con las lenguas vernáculas de América, nos encontramos con testimonio de ideologías lingüísticas ya en el comienzo de la Conquista. Por un lado, se trata de la idea de un isomorfismo entre lenguaje y realidad fundada en una filosofía realista, según la cual no podría haber problemas reales de comprensión porque las lenguas indígenas son semejantes a las europeas e incluso están emparentadas con ellas. Algo semejante se podría suponer del humanista Petrus Mártir de Anghiera cuando cuenta que Colón habría comprobado que las lenguas indígenas eran más fáciles de escribir en alfabeto latino y en consecuencia más fáciles de estudiar. Por otro lado, nos encontramos con la antiquísima concepción, que puede resultar reforzada por un rechazo nominalista del isomorfismo, según la cual se afirma que los extranjeros son bárbaros y como el nombre lo indica, no sólo hablan una lengua incomprensible sino inferior, cuando no fuera, como en el caso de las bestias, carecieran de lengua”.

En trabajos futuros, podría comentarse muchas cosas a partir de esta larga cita.

4.2. EL CONGRESO DE MÉXICO: UNA PROPUESTA TRASCENDENTE

El origen de la Asociación de Academias de Lengua Española (ASALE) se lo debemos a México. Por ello se utiliza uno de los libros mencionados en la Introducción de este trabajo. Es una publicación especializada en los *Orígenes de la Asociación de Academias de la Lengua Española* y que fue editada por académicos mexicanos en 2010. Como ahí se incluyen las partes pertinentes de las actas de las sesiones de la Academia durante el tiempo de preparativos y de realización del Congreso; el temario y el programa de actividades del Congreso, así como las actas de los plenos y los discursos de inauguración y de clausura, esta publicación es de fundamental importancia para este trabajo. Valga este párrafo para dispensar el continuo uso de citas al resumen que se presenta a continuación de las posiciones y los hechos más relevantes de este Congreso.

En 1950 el entonces presidente mexicano, Miguel Alemán Valdés (1903-1983), expresó la iniciativa, a través de la Academia Mexicana de la Lengua

(AML), por la que planteaba una reunión de las veinte corporaciones académicas existentes. "Todas sin excepción", con el fin de "poner al servicio de la humanidad esa fuerza de amor y de cohesión espiritual que es el idioma". La idea no fue aislada, sino que correspondió a un plan de modernización nacional, en virtud del cual se fundaba el Instituto Nacional de Bellas Artes y luego a la Ciudad Universitaria de la UNAM en 1952. El mundo que seguía después de la segunda guerra mundial impulsaba a unos a marcar y alinearse a viejos sistemas heredados de los imperios, pero para otros representó una "oportunidad para apropiarse de redes de control, al reubicar los centros de poder fuera de sus sedes tradicionales en la Europa Occidental...realizar el sueño de la autonomía de la periferia, dentro de una asociación de intereses comunes" (Garrido, Felipe op. cit. (2010:27)).

El aislamiento del que era víctima España después de la segunda guerra mundial, tras su vinculación y ayuda a las tropas de Hitler y porque además estaba gobernada por el único dictador vivo en Europa, hicieron que en 1948, México, y no España por su aislamiento, consiguiese que la lengua española pasara a ser lengua de trabajo en la Organización de Naciones Unidas (ONU). Estos asuntos de política exterior se analizarán mejor en el próximo capítulo, pero lo que conviene resaltar es que debido a ese rechazo internacional que sufría España y la suspensión de relaciones con México que reconocía a la República pero no al gobierno franquista conspiraron, de algún modo, para que tuviera lugar la celebración del I Congreso de Academias. A todas las academias se les enviaron cartas de invitación tan pronto hubo sido convocado el Congreso, pero conscientes de que la de la Real Academia era un asunto aparte, se envió una delegación desde México para invitar personalmente, en octubre de 1950, a los académicos españoles y someter a su consideración un proyecto de temario para el evento. Inicialmente, Ramón Menéndez Pidal, director de la RAE entonces, aceptó la invitación. Al mes siguiente el temario estuvo listo y la prensa publicaba los nombres de los académicos que irían a México, pero se frustró la posibilidad de la participación española, debido al voto del representante mexicano ante la ONU en contra de levantar las sanciones contra España (impuestas desde 1946), junto con el apoyo de México a una propuesta soviética contraria al gobierno español.

Aun y cuando se trataba de un asunto estrictamente "lingüístico", tan solo un mes antes de la celebración del Congreso, en marzo de 1951, los organizadores del evento en México recibieron un telegrama indicando que la delegación española no viajaría al D.F. *por indicación de la Superioridad*. Al tiempo, "el ministro de Educación del gobierno franquista fundamentó ante la prensa aquella "indicación de la Superioridad". Dijo que, por razones de patriotismo, la Real Academia Española había puesto como condición para acudir al Congreso que el gobierno mexicano manifestara "públicamente haber dado término a sus relaciones con el gobierno rojo y desconociese la representación diplomática (repúbli-

cana) existente en México”. Como esa condición no fue atendida, “la RAE había decidido no acudir al referido Congreso de Academias” (Garrido 2010: 29).

Valga aquí destacar la intransigente posición española que denota, por un lado, rechazo a lo que se opone a su dictadura y, por otro, la autoridad que ejerce una institución que se entiende enmarcada en una visión de la *monarquía lingüística*.

El 23 de abril de 1951 (homenajeando a Cervantes en el aniversario de su muerte) se reúne el I Congreso de Academias de la Lengua Española en la ciudad de México. Por una parte, al confirmarse la no presencia de España, en México hubo académicos que propusieron aplazar el Congreso tres meses, otros suspenderlo alegando que sin la RAE era irrealizable. El presidente Alemán consideraba que el evento debía celebrarse. Catorce votos a favor y dos en contra decidieron que el Congreso se llevara a cabo como estaba previsto. Ante la ausencia de académicos españoles, las opiniones de las delegaciones asistentes al Congreso se encontraron. A los cuatro días de sesiones, un académico de México propuso que las academias desconocieran los lazos con la Española, establecidos desde el cambio de Estatutos de 1870. Invitaba a asumir la autonomía e independencia, a reorganizarse y luego, ya todas las academias como pares de la RAE, aprobar un pacto de iguales entre todas. Las reacciones ante esta propuesta fueron diversas. Un académico peruano y otro cubano consideraron que el tema escapaba a la jurisdicción del Congreso. Otro académico del Perú abogó por la natural y legítima primacía española y entre una posición y otra, al final, votaron formalmente en contra de la propuesta todas las delegaciones excepto las de Uruguay, Panamá, Guatemala y Paraguay, considerando que había que discutir más el asunto. Filipinas se abstuvo y por otra parte, individualmente y aunque sus delegaciones habían votado en contra, un académico chileno y otro de Colombia levantaron su voz para emitir su voto personal a favor de la autonomía. Una sesión especial extraordinaria de la Academia Mexicana discutió el tema al momento; diecisiete votaron en contra de la propuesta hecha por uno de sus miembros, dos a favor y uno se abstuvo.

Queriendo o sin querer, España hacía una entrada “triumfal”. La discusión durante el I Congreso de Academias de la Lengua Española fue evolucionando hasta el punto de que los académicos asistentes propusieron crear un diccionario alternativo al DRAE. La idea era que fuera realizado por la Comisión Permanente, pero inmediatamente, representantes de Chile y Filipina exigieron que el único Diccionario fuera el de la RAE. Un académico de Guatemala opinó que el DRAE no respondía a las formas de vida de América. Uno peruano sostuvo que no era verdad que la RAE pretendía el monopolio de la lengua. Uno tras otro fueron intercambiando posiciones hasta que tuvo que intervenir la Mesa Directiva del Congreso cuando el mismo académico mexicano que había propuesto el desconocimiento de los lazos

con la RAE, Martín Luis Guzmán, “negó que el proyecto amenazara la unidad del idioma; al contrario, tendía a defenderla. Si los representantes de la Real Academia hubieran asistido al Congreso, no habrían visto mal que se encomendara preparar un diccionario a una Comisión Permanente, de la cual ellos formarían parte...La propuesta fue desechada por once votos en contra y seis a favor (Garrido 2010: 35).

La dinámica académica continuaba y nuevamente se generó una polémica al generarse una disputa cuando el académico de República Dominicana “sugirió que la Comisión Permanente redactara una gramática que sirviera como texto oficial en toda Hispanoamérica. Muchos delegados juzgaron que redactar una gramática era un trabajo individual; otros adujeron que en sus países la Gramática de la Real Academia era el texto oficial y que adoptar tal acuerdo los distanciaría de la RAE. La respuesta fue agresiva: (el académico dominicano) declaró que lamentaba que aun quedaran en América sedimentos de coloniaje cultural; que en ese terreno, América seguía sojuzgada por Europa. *Hay —dijo— una verdadera conciencia subordinada en el Congreso...* Cada vez que se había presentado una cuestión en que la asamblea podría obrar libremente, el Congreso la había evadido. No era posible que los delegados estuvieran siempre totalmente subordinados a la RAE” (Garrido 2010: 36). El incidente terminó cuando el académico declaró que la Academia Dominicana retiraba su proposición sobre la gramática.

Por tercera vez, don Martín Luis Guzmán, el académico correspondiente de la Academia Mexicana que había inicialmente visto cómo se rechazaban sus propuestas sobre el desconocimiento de lazos con la RAE y sobre la redacción de un diccionario, expresó una denuncia en cuanto a una *deformación académico-correspondiente que clasificó como delectación morbosa en la subordinación y la sumisión*. Leyendo un texto de un académico paisano de 1911 demostró que *el atractivo que ha tenido y conserva hasta la fecha la Academia Mexicana es el de ser Correspondiente de la Española, miembro de aquel cuerpo renombrado, rama de aquel árbol que tanto sabios ha producido*. A conciencia de que la Comisión Permanente debía revisar las bases de las relaciones entre las academias y la RAE, Guzmán propuso la modificación de esos Estatutos. Esta vez la propuesta fue aprobada por siete votos contra cinco.

En el discurso de clausura, resumiendo el resultado del Congreso, “en 600 apretadas páginas impresas en mimeógrafo, fueron presentadas 82 ponencias: de unidad y defensa del idioma español; de cuestiones gramaticales y lexicográficas; de colaboración interacadémica, de iniciativas, tendientes todas a mejorar nuestro léxico; y de proposiciones de tipo general para hacer traducciones importantes, diccionarios depurados, “sumas cervánticas”, sin olvidar por un momento en tan arduas tareas a los padres del idioma español en América” (Garrido, Felipe opt. cit. (2010:39).

Se hizo un recuento de los hispanohablantes y, en números redondos, las cifras eran estas: “145 millones: 28 en España, 92 en América y 22 en México”. Pudo terminar el I Congreso de Academias de la Lengua Española y se inicia entonces la labor de la Comisión Permanente, que llevará a cabo las decisiones. Destaca la labor diplomática que se hace con España a fin de encontrar que un representante de la RAE sea enviado a México (eso sucede un año más tarde), junto con la preparación de un modelo que permita superar los tradicionales enfrentamientos entre los especialistas, defensores de su lengua.

4.3. ASALE: LENGUA COMÚN CON PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL

La Asociación de Academias de la Lengua Española era una necesidad, pero se esboza con la revisión de las normas que establecían las relaciones entre la RAE y las otras academias de lengua correspondientes, y que habían sido propuestas durante el I Congreso de Academias de la Lengua Española en México. Cinco años más tarde, durante la celebración del II Congreso de Academias en Madrid, en 1956, se presentan y se aprueban las bases del proyecto y se propone celebrar un tratado “en virtud del cual todos los pueblos de habla española se unan para la defensa y desarrollo de su lengua común”. En el III Congreso de Academias, en Colombia, se consagra la legalidad y el carácter jurídico internacional de la Asociación de Academias de Lengua Española con la firma y posterior ratificación del Convenio Multilateral de la Asociación de Academias de la Lengua Española firmado en Bogotá el 28 de julio de 1960. Las partes firmantes de dicho convenio reconocen el carácter internacional que tienen tanto la ASALE como su Comisión Permanente (artículo 1). El artículo 2 expresa que “cada uno de los Gobiernos signatarios se compromete a prestar apoyo moral y económico a su respectiva Academia nacional de la Lengua Española” y además específica, “a proporcionarle una sede digna y una suma anual adecuada para su funcionamiento”. Más adelante se analiza con más detalle el Convenio de Bogotá de 1960 pues este tratado representa el hecho sobre el que se basa la idea de que la legitimación de la *lengua panhispánica* se alcanza con la ASALE.

Cabe mencionar que, según el documento G.-3.º relativo a las Actas y Labores del III Congreso, (páginas 124 a 126) al que se pudo acceder, especialmente para este trabajo, en la Biblioteca de la RAE, los primeros Estatutos de la ASALE aprobados durante aquel III Congreso de Academias, en 1960, son los siguientes:

Artículo 1.º La Real Academia Española y las demás que existen en el mundo de habla castellana forman una Asociación de Academias, cuyo fin es trabajar asiduamente en la defensa, la unidad e integridad del idioma común, y velar porque su natural crecimiento sea conforme a la tradición y a la naturaleza íntima del castellano.

Artículo 2.º Las Academias asociadas convienen en que la Real Academia Española sea la llamada a coordinar esta labor colectiva de defensa, conservación y desarrollo del idioma.

Artículo 3.º Los medios de que se valdrá cada Academia para conseguir sus fines serán, entre otros, los siguientes:

- a) Procurar que el gobierno de su país la reconozca como entidad privada de interés público para consultarla en caso necesario sobre la redacción e interpretación gramatical de leyes y decretos, nomenclatura oficial, neologismos necesarios en la administración pública, etc. y para asesorarse con ella en lo que se refiere a la enseñanza del castellano en las escuelas y colegios, y en todo lo que contribuya a conservar en la vida oficial la pureza del idioma.
- b) Colaborar con la Academia Española, según las normas de trabajo que se acuerden, en la redacción de la Gramática y del Diccionario, y especialmente en la recolección de los regionalismos de su respectiva área lingüística.
- c) Procurar influir, por medio de la prensa y cualesquiera otros medios de publicidad, en la corrección del lenguaje.
- d) Anotar todos los neologismos que requieren examen y proponer a la Real Academia Española la forma o locución que parezca más conveniente y conforme con la índole del idioma. Serán aceptados aquellos vocablos que fueren aprobados por la mayoría de las Academias Asociadas.
- e) Abrir concursos para premiar los mejores trabajos lingüísticos y literarios.
- f) Publicar un Boletín o al menos una Memoria anual en que se de cuenta de los trabajos de la Corporación.
- g) Contribuir a la redacción del Anuario General de Academias de la Lengua.
- h) Formar una biblioteca especializada en materias gramaticales, lexicográficas y lingüísticas en general.

Artículo 4.º Cada cuatro años o antes si fuere posible se reunirá un Congreso de Academias de la Lengua; y para poner en prácticas las resoluciones del mismo y preparar el siguiente funcionará, según su propio Estatuto, una Comisión Permanente que será el órgano de coordinación entre las Academias que constituyen esta Asociación.

Artículo 5.º Cada Academia se dará libremente su propio Estatuto y reglamento, ateniéndose a las normas fundamentales contenidas en los presentes Estatutos, con las modificaciones que aconsejen las circunstancias.

Artículo 6.º En todas las Academias habrá los siguientes cargos: Director o Presidente, Secretario y aquellos otros que correspondan a las necesidades de su organismo.

Artículo 7.º Los miembros de número de cada Academia no serán menos de 8 ni más de 36. Podrá cada Academia nombrar Académicos Correspondientes y Honorarios.

Artículo 8.º De cada elección y recepción de miembros de número efectuadas por cualquiera de las Academias y de los cambios ocurridos en ellas, se dará cuenta a la Española para los efectos consiguientes.

Artículo 9.º Las Academias asociadas se deben recíproco auxilio en todo lo que respecta a los fines de su instituto. Podrán, por consiguiente, hacerse representar en actos académicos que se realicen fuera del país de su residencia, por los miembros de la Academia que tenga su sede en el lugar en que se celebre el acto.

Artículo 10.º Como el fin de las Academias es científico y literario, la Asociación se mantendrá ajena por completo a cualquier tendencia o propósito político y en consecuencia

independiente, por todos conceptos, de la acción política y de las relaciones internacionales de los respectivos gobiernos.

Artículo 11.º Si en países extranjeros en donde haya núcleos importantes de población de habla castellana (como el caso de los sefardíes) se fundare una Academies de la Lengua conforme a estos estatutos, podrá solicitar su ingreso en la Asociación y el próximo congreso de ella resolverá lo que juzgue conveniente.

Artículo 12.º La Comisión Permanente tendrá a su cargo la realización y reglamentación de los acuerdos de los Congresos de Academies, así como la reglamentación de la “Orden de Cervantes” y del “Premio Cervantes” creados en el III Congreso.

El resultado tras los acalorados pero bien justificados debates iniciados durante el I Congreso de Academies queda, al parecer, zanjado, evidenciando un claro reconocimiento especial a la autoridad de la RAE. Ya desde el primer artículo de estos primeros Estatutos es de notar la primacía, la posición privilegiada de la RAE: “la Real Academia Española y las demás que existen en el mundo de habla castellana forman una Asociación de Academies, cuyo fin es trabajar asiduamente en la defensa, la unidad e integridad del idioma común, y velar porque su natural crecimiento sea conforme a la tradición y a la naturaleza íntima del castellano”. Nótese la primacía de la RAE. También es digno de resaltar que en el texto se refieren a un *mundo de habla castellana* y que buscan *defender la unidad e integridad del idioma común* que al final designan como *castellano*. El artículo 2 no deja lugar a dudas sobre la autoridad de la RAE: “Las Academies asociadas convienen en que la Real Academia Española sea la llamada a coordinar esta labor colectiva de defensa, conservación y desarrollo del idioma”. En el artículo 3, donde se supone que hablan de los medios de los que cada Academia se valdrá para alcanzar sus fines, se establece que cada academia debe procurar que su gobierno le reconozca su carácter consultor en asuntos de interpretación y redacción de leyes y reglamentos; que la academia colabore con la RAE; que influya en su respectivo país para que se use correctamente el lenguaje (según las normas que como en el caso de la *Gramática* ignoraron el aporte de América –que sí aparecía en la obra académica de 1931); que atienda los neologismos y los proponga a la Española; y así colaborar con el Anuario General de Academies, el Boletín, creación de concursos y bibliotecas. El artículo 8 merece también ser destacado porque confirma la tesis de la hegemonía que se ejerce al evidenciarse que *el meridiano de la lengua pasa por Madrid*: “de cada elección y recepción de miembros de número efectuadas por cualquiera de la Academies y de los cambios ocurridos en ellas, se dará cuenta a la Española para los efectos consiguientes”.

4.3.1. Reivindicación y tipología de un organismo internacional

En las últimas décadas, los organismos internacionales han proliferado hasta duplicar, en número, a la cantidad de Estados (198 según la ONU). Los factores

son múltiples e interactúan en el contexto de la dinámica de la Globalización, un contexto cada vez más interactivo, pacifista y unido a la conciencia de que la unidad favorece el progreso. Esas ideas han sido el germen para favorecer la cercanía entre diferentes. A su vez, la revolución de las telecomunicaciones y la superación del tiempo y el espacio han hecho que más ciudadanos (sociedad civil) de muy distintos orígenes, se sientan más cercanos hasta el punto de llegar a compartir sus problemas ya no individuales, sino colectivos, a nivel global. Incluso pudiera percibirse que sus retos son compartidos, solidarios, de tal forma que se haga necesaria la creación de marcos comunes de entendimiento e intercambio de ideas y proyectos en pro del bien común.

Las Naciones Unidas, como el organismo internacional por excelencia, fue un marco importante para evitar confrontaciones tras las graves tensiones durante la Guerra Fría. Pero, en lo que respecta al sentido de “unidad”, podemos hablar de la Unión Europea como ejemplo de éxito en el acercamiento entre Estados. Desde Europa se ha divulgado, con ejemplos demostrativos, que se pueden alcanzar mayores metas si todos reman en la misma dirección (y la crisis actual viene, precisamente, cuando esto deja de ocurrir). Por ello, no es de extrañar que en todo el mundo hayan surgido puntos de encuentro no sólo ya en el campo económico, sino también en busca de la cooperación en temas diversos. En el esquema actual de relaciones internacionales, la individualidad choca de frente con la dinámica del mundo actual y, como se sostenía arriba, la búsqueda del bien común, colectivo, se consolida discursivamente.

En 2014, los profesores especialistas en organismos internacionales iberoamericanos de la Escuela Diplomática ignoraban la existencia y dudaban de que la Asociación de Academias de la Lengua Española fuera un organismo internacional, con personalidad jurídica y autonomía para decidir por sí mismo cuestiones relativas a su campo de especialización y acción. Se resalta este punto por el nutritivo intercambio intelectual al respecto y porque forma parte del proceso de realización de este trabajo. Además, los constructos ideológicos regionales que se tratan en el capítulo siguiente, sobre todos los relativos a lo *hispanoamericano* y lo *iberoamericano*, se han construido en torno al legítimo hecho de que el factor común de dichas comunidades es la lengua: bien la panhispánica o ésta y el portugués (aunque la correspondencia entre el de Portugal y Brasil sea abismalmente menor que la existente entre la lengua hispánica de España y las de América).

Pese a que en 1960 se celebró un Convenio Multilateral específico y centrado en la lengua, la ASALE, según lo expuesto por aquellos profesores de la Escuela Diplomática, no es considerada como un antecedente en la consolidación de organizaciones internacionales “regionales” (iberoamericanas). A continuación se resalta que la ASALE es un organismo internacional especia-

lizado en impulsar una política lingüística panhispanica, aunque dicha política no se nombra ni figura en la documentación oficial sino hasta comienzos de este siglo XXI.

En lo relativo a su tipología, es prioritario definir que “un organismo internacional es un sujeto de derecho internacional derivado, creado, generalmente, por Estados, dotados de una estructura permanente e independiente, en cuyo seno, por procedimientos complejos, se va a elaborar una voluntad jurídica distinta a las de los Estados creadores, destinada a realiza las competencias que le han sido atribuidas” (Diez de Velasco 1973).

Desmenuzando esta definición de *organismo internacional*, se encuentran características comunes en todas las organizaciones internacionales. Los creadores de los organismos son Estados, ya que como sujetos primarios del derecho internacional son ellos quienes deciden unirse de forma estatal o intergubernamental en otro sujeto internacional *ad hoc* de carácter secundario. El instrumento de creación suele ser un tratado entre los Estados partícipes, cuyo número, si los integrantes lo consienten, puede ampliarse con el tiempo. Además, las organizaciones internacionales tienen una estructura orgánica que da vida a su funcionamiento, es decir, no están vacías de contenido, sino que brota de las mismas una actividad que les da protagonismo y relevancia. También persiguen unos fines y competencias, para lo cual se les cede poder para que tengan una autonomía (relativa, ciertamente) respecto a sus creadores, así como una especialización y capacidad de decisión en su campo. Esto es sustancial para el entendimiento entre los Estados partícipes en la organización, al reducir a una sola voz las divergentes opiniones que pueden surgir en los asuntos para los que el organismo se haya creado, de tal forma que tienen un ámbito de decisión al margen de los Estados (y, como resultado de ello, muchas veces estos tienen que cumplir decisiones que no son de su agrado porque han cedido competencias). “Esta autonomía puede manifestarse en el ámbito internacional a través de actos unilaterales o por la adopción de Tratados con otros sujetos internacionales” (Diez de Velasco, 1973: 359)

Los tipos de organismos internacionales se distinguen según diferentes factores, que detallamos a continuación.

En primer lugar, su “duración” puede ser permanente o finita. En cuanto a sus competencias, se puede distinguir entre “plenas”, que son aquellas que tienen un ámbito de decisión de obligado cumplimiento por parte de los Estados miembros, “semiplenas”, con resoluciones vinculantes o “de consulta”. Por sus materias, se clasifican en función del campo al que estén destinados, por ejemplo la “economía” o la “cultura”, si bien también las hay que incluyen “diversas materias”. En lo relativo a su composición, existen organismos internacionales “puros” (sólo Estados), “mixtos” (Estados y otras entidades públicas menores),

“integrados” (Estados y otras organizaciones internacionales) o “autónomos” (sólo organizaciones internacionales). Una última clasificación podría ser la de la relación con los poderes públicos de los países, lo que distingue entre “gubernamentales” y “no gubernamentales”.

Para definir a la ASALE, hay que remitirse al Convenio fundacional de Bogotá (1960), donde se expresa que la ASALE es un órgano creado por los “gobiernos de los pueblos representados en el Tercer Congreso de la Asociación de Academias de la Lengua Española, deseosos de celebrar una convención que consagre el carácter jurídico internacional de la Asociación”. Es decir, son los sujetos primarios en el derecho internacional quienes la crean. Y su instrumento fundacional es un Tratado (aunque aquí se le denomine Convenio). Por otro lado, existen unos órganos de gobierno de dicho organismo (ASALE) que la hacen funcionar de forma permanente. Toman decisiones al margen de los Estados en la búsqueda de sus fines, en este caso, rigen la política lingüística panhispánica de forma unitaria para todos los países hispanohablantes. Por lo tanto, se cumplen las condiciones de partida para comprobar que se trata de una organización internacional.

Por otra parte, para clasificarla, habría que acotar que la ASALE es una organización de duración indefinida, tal como refleja el artículo 6 de su Estatuto vigente (2007). Tiene competencias plenas en su ámbito de actuación, ya que todos los Estados parte aceptan sus decisiones (como es obvio, al no estar aquellas relacionadas con una cuestión política es más fácil que sean aceptadas). Su campo de acción es el lingüístico-cultural. Es una organización pura, ya que está formada solamente por Estados, a través de sus respectivos órganos: las academias de lengua de cada país. También es un organismo de cooperación, ya que no pretende sustituir a las academias nacionales, sino buscar los puntos comunes. Por todo ello la ASALE es una organización de carácter gubernamental. En el caso de que tenga que alcanzar acuerdos, sí es posible que los haga, porque actúa de representante única de todas (*Ius Tratatium*), y aunque no tiene representación diplomática por sí misma, sí que tiene responsabilidad internacional.

En vistas de todo esto, no cabe duda de que la ASALE es un organismo internacional, porque aunque su campo de acción está algo alejado de lo meramente político y es más bien lingüístico, al estudiarla se evidencia que cumple con las características básicas definidas en la teoría de los organismos internacionales.

Su acción hace que cumpla también una de las razones de ser de estos organismos: la intención de acercar a diferentes a través de puntos comunes de entendimiento, puntos que en este caso se corresponden con algo tan grande e importante como una lengua común, su defensa y su desarrollo.

En 1960, la ASALE ya es una organización gubernamental, pues fundamenta su existencia en la unión de órganos gubernamentales, como son las Academias de la Lengua de cada país, además de estar financiada por las aportaciones de cada uno de los estados miembros según se podrá leer directamente de la transcripción de los documentos analizados (más adelante). Por otro lado, tiene unas competencias cedidas por las partes (estados) a este ente superior, ya que su fin último es trabajar por la unión del idioma. La ASALE tiene su domicilio y sede en la Casa de la Real Academia Española, en Madrid. Sus órganos cumbres son la “Comisión Permanente” y el “Congreso”, que se reúne al menos cada cuatro años, marcando las líneas maestras tanto en el ámbito de la propia institución como en el de los trabajos llevados a cabo bajo sus auspicios.

Para complementar la información aportada hasta aquí, a continuación se presenta la lista de los Congresos de Academias (“realizados” por la ASALE) hasta el momento:

- I Congreso (México, 1951).
- II Congreso (Madrid, 1956).
- III Congreso (Santafé de Bogotá, 1960).
- IV Congreso (Buenos Aires, 1964).
- V Congreso (Quito, 1968).
- VI Congreso (Caracas, 1972).
- VII Congreso (Santiago de Chile, 1976).
- VIII Congreso (Lima, 1980).
- IX Congreso (San José de Costa Rica, 1989).
- X Congreso (Madrid, 1994).
- XI Congreso (Puebla de los Ángeles, 1998).
- XII Congreso (San Juan de Puerto Rico, 2002).
- XIII Congreso (Medellín, 2007).
- XIV Congreso (ciudad de Panamá, 2011).
- XV Congreso (2015).

La aprobación de los Estatutos que da forma a la ASALE, así como la firma y ratificación del Convenio de Bogotá consolidan un paso decisivo hacia la política lingüística panhispanica.

4.3.2. Convenio Multilateral de Bogotá 1960

El texto del *Convenio Multilateral sobre la Asociación de Academias de la Lengua Española* firmado en Bogotá el 28 de julio de 1960 es el siguiente:

Los Gobiernos de los pueblos representados en el Tercer Congreso de la Asociación de Academias de la Lengua Española, deseosos de celebrar una convención que consagre el carácter jurídico internacional de la Asociación, a fin de darle mayor eficacia,

CONSIDERANDO

Que en el año 1951 se reunió en la ciudad de México, por iniciativa del Presidente de los Estados Unidos de Mexicanos, el Primer Congreso de Academias de la Lengua Española;

Que dicho Primer Congreso acordó la creación de la Asociación de Academias de la Lengua Española y de la respectiva Comisión Permanente;

Que el Segundo Congreso de Academias de la Lengua Española, reunido en Madrid en el año de 1956, recomendó la celebración de un convenio entre los Estados a que pertenecen dichas Academias, en virtud del cual todos los pueblos de habla española se unan para la defensa y desarrollo de su lengua común;

Que es obligación de los Estados fomentar la cultura de sus pueblos y atender la defensa de su patrimonio espiritual, particularmente de su lengua patria:

Que, tratándose de los pueblos hispanos, la unidad de lenguaje es uno de los factores que más contribuyen a hacerlos respetables y fuertes en el conjunto de las naciones;

Han resuelto celebrar el siguiente:

CONVENIO

Artículo Primero: Los Gobiernos signatarios reconocen el carácter internacional que por su naturaleza tanto la Asociación de Academias de la Lengua Española, creada en el Congreso de Academias de México de 1951, como la Comisión Permanente, órgano de la misma.

Artículo Segundo: Cada uno de los Gobiernos signatarios se comprometen a prestar apoyo moral y económico a su respectiva Academia nacional de la Lengua Española, o sea a proporcionarle una sede digna y una suma anual adecuada para su funcionamiento.

Artículo Tercero: Los mismos Gobiernos signatarios se comprometen a prestar apoyo moral y económico para el sostenimiento de la Asociación de Academias de la Lengua Española y de su Comisión Permanente.

Artículo Cuarto: Los Gobiernos signatarios se comprometen a hacer incluir en sus respectivos presupuestos las partidas necesarias para el cumplimiento de este Convenio.

Artículo Quinto: El presente Convenio queda abierto a la firma o adhesión de todos los Estados de Lengua Española y será ratificado en conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, en Madrid, y éste notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios.

Artículo Sexto: El presente Convenio entrará en vigor, entre los Estados que lo ratifiquen, cuando siete por lo menos de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones. En cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen sus instrumentos de ratificación.

Artículo Séptimo: El presente Convenio tendrá validez indefinida pero podrá ser denunciado con doce meses de anticipación, notificándolo así al Gobierno de España para que éste lo ponga en consentimiento de los demás signatarios.

Artículo Octavo: Este Convenio será registrado en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas por el Gobierno de España.

En fe de lo cual, los infrascritos, que han depositado sus plenos poderes, firman la presente Convención.

En la ciudad de Bogotá, a los veintiocho días del mes de julio de mil novecientos sesenta.

A partir de este convenio se logra la legitimación internacional de la lengua panhispánica; noción que sostiene este trabajo al definir un nombre común para esa lengua que usan y con la que se comunica una comunidad que tiene hoy en día más de 548 millones de personas. El reconocimiento del carácter internacional que tiene tanto la ASALE como su Comisión Permanente junto al compromiso que asume cada estado a prestar apoyo moral, económico y sede a su respectiva Academia demuestra un consenso panhispánico y una declaración de intenciones en pro de esa defensa a favor de la unidad e integridad del idioma común.

No obstante, hasta el momento, ni el Convenio ni los Estatutos de la ASALE de 1960 hablan de política lingüística panhispánica. El Convenio aporta carácter internacional a la causa que describen los Estatutos. La aplicación de la teoría que aporta la disciplina glotopolítica o de planificación lingüística se realizó más tarde, en el caso hispano, ya que, como quedó expreso al comienzo de este capítulo, el aporte se inicia en 1959.

Estos hechos deben ser interpretados dentro de una lectura más integral, internacionalista, que es aquella en la que el propio organismo finalmente se desempeña, a través de la Comisión Permanente. A partir de los Estatutos se modula la razón de ser de la ASALE y con el Convenio de Bogotá se legitima su trabajo e impulsa la Política Lingüística Panhispánica.

Respecto al proceso de ratificación y la entrada en vigor, se presenta un cuadro realizado a partir de la información que figura en las actas anexas al Convenio. Así se presenta la siguiente tabla que especifica el orden en que ratificaron los diferentes países firmantes, la fecha del depósito y la página del documento en que se encuentra la información ahí compilada. Según el artículo 7 del Convenio, este instrumento entra en vigor el 18 de diciembre de 1963, cuando el séptimo país deposita su ratificación (Ecuador: 26 de noviembre 1963). La tabla siguiente muestra el orden:

TABLA 1: Ratificación del Convenio Multilateral sobre ASALE de Bogotá 1960

ORDEN	PAÍS-ESTADO	RATIFICACIÓN	DEPÓSITO	PÁG.-DOC.
1	Panamá	3 jul. 1962	18 dic. 1962	31-32
2	Argentina	18 ene. 1963	25 mar.1963	49-51
3	Paraguay	18 sep. 1963	18 oct. 1963	35-36
4	Costa Rica	23 sep. 1963 (el 13 decreto)	22 oct. 1963	27-29
5	Guatemala	21 oct. 1963	14 nov. 1963	25-26
6	Colombia	31 oct. 1963	4 dic. 1963	11-13
7	Ecuador	26 nov. 1963	18 dic. 1963	15-16
8	Nicaragua	11 nov. 1964 24 nov. 1964 4 ene. 1965	1 feb. 1965	43-48
9	Venezuela	8 ene. 1965	28 jun. 1965	19-20
10	Bolivia	9 nov. 1965		37
11	El Salvador	16 may. 1967	13 jun. 1967	17-18
12	Chile	14 oct. 1967	14 dic. 1967	21-22
13	Dominicana	1968	10 ene. 1969	38-42
14	Perú	19 ago. 1969	15 oct. 1969	23-24
15	Uruguay	5 nov. 1969	22 abr. 1970	53-54
16	Honduras	28 nov. 1972	13 dic. 1962	55-57
17	Cuba	7 sep. 1994 20 oct. 1994 25 oct. 1994	4 oct. 1994	33-34

Valga resaltar que en la copia del Tratado de Bogotá 1960 analizada no figuran, al parecer, 18 ratificaciones, sino 17 como lo expresa el cuadro anterior. México no aparece. El hecho de que figuren dos o tres fechas es porque es esa información la que consta en el documento.

4.3.3. Tratado de Cartagena de Indias 1994

Después del Convenio de Bogotá, entre otras cosas, la guerra fría, la crisis y las transiciones impusieron su dinámica. Si bien es cierto que existe avance, es el Tratado de Cartagena de Indias el que da un impulso importante a la ASALE, porque es celebrado en el marco de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, paralelamente al X Congreso de Academias de la Lengua Española e implica la renovación del pacto anterior. Para este trabajo no fue posible encontrar respuesta al hecho de que tanto el Convenio de 1960 como este Tratado de 1994 fuesen realizados en Colombia.

El texto completo del Tratado de Cartagena de Indias presenta como introducción los antecedentes. Cita íntegro el Convenio de Bogotá a modo de “considerandos” y plantea:

PROPUESTA

El paso del tiempo ha restado al Convenio anterior una parte del vigor con que fue acordado. Las circunstancias aconsejan ahora fortalecer la unidad de nuestra lengua, con el más firme soporte político, cultural y económico de la Comunidad hispanohablante en el mundo. En esta empresa están especialmente comprometidas las Academias asociadas.

Por ello, el X Congreso de Academias ha resuelto solicitar a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de dicha Comunidad que, en la próxima Cumbre de Cartagena de Indias, consideren la conveniencia de incluir en su agenda el estudio, y en su caso, la firma del pertinente compromiso internacional que renueve el Convenio de Bogotá, acogiendo lo que se estime pertinente de las siguientes propuestas:

1. Que los Convenios bilaterales que se estipulen entre las naciones firmantes den acogida a los proyectos de la Asociación, relativos a la unidad, la perfección y el desarrollo de la Lengua Española.
2. Que los Gobiernos signatarios se comprometan a facilitar el intercambio de investigadores y estudiosos entre los Centros de Investigación lingüística de las distintas naciones.
3. Que los Gobiernos signatarios se comprometan a ayudar a las Academias nacionales, y a su Asociación, y a solicitar la participación de recursos internacionales para implantar una red de comunicaciones que agilice y haga más eficaz la imprescindible unión, de pensamiento y de realizaciones, de todas las Academias.
4. Que los beneficios que resulten de las precedentes incluyan a las comunidades hispanohablantes en entidades políticas diferentes tales como Filipinas, Estados Unidos y Puerto Rico.

Acordando el Congreso que estas propuestas se remitan a todos los Gobiernos como petición colectiva de la Asociación, y que, además, cada una de las Academias las haga llegar como propias al Gobierno de su país.

Y siendo este el primer Congreso que se celebra desde la instauración de la “Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos”, expresa su deseo de saludar cordialmente a los máximos dignatarios de las naciones que se reúnan en Cartagena de Indias.

Madrid, 12 de mayo de 1994.

FERNANDO LÁZARO CARRETER. Presidente del X Congreso de la ASALE

En este texto tampoco figura la expresión *política lingüística panhispánica*

El instrumento hace un excelente planteamiento inicial para, en esencia, buscar más apoyo político y económico. El punto que merece la pena destacar es el primero, que introduce la posibilidad de realización de acuerdos bilaterales, alineados con los objetivos comprometidos de unidad, perfección y desarrollo. Es en torno a esta época cuando se nota un crecimiento sustancial en la actividad de la ASALE.

4.3.4. Nuevos Estatutos 2007

Los viejos Estatutos de ASALE habían estado vigentes desde 1960. En 2007, en el marco de la celebración del XIII Congreso de Academias de la Lengua en Medellín se redactan unos nuevos Estatutos que definen mejor el objeto del organismo y que son los que se mantienen vigentes en la actualidad. También se aprueba un Reglamento que delimita mejor a la ASALE.

Este documento es el más completo y específico publicado hasta ahora por la Asociación.

Los Estatutos fueron aprobados durante la segunda sesión plenaria del 22 de marzo de 2007. Establecen 35 artículos divididos en seis títulos: “Disposiciones generales”, “Fines”, “Órganos de gobierno”, “Nuevos miembros”, “Patrimonio y régimen económico”, “Modificación”. La primera versión de los Estatutos, la de 1960, tenía solo doce artículos.

El Reglamento fue aprobado durante la tercera sesión plenaria, el 23 de marzo. Incluye 63 artículos divididos en cinco capítulos: “Organización de las tareas académicas, comisiones y plenos”, “Actividades, premios y distinciones”, “Administración”, “Congresos”, “Modificación”.

El artículo 1 de los nuevos Estatutos de la ASALE mejora la denominación y nombra a todas las academias que son miembros de la Asociación, empezando por la RAE y según su orden de creación. Se incluye el calificativo academias asociadas para referirse a cualquiera de las instituciones que son miembros de la ASALE.

El artículo 2, referido a la “naturaleza y ámbito”, confirma que la Asociación “tiene carácter jurídico internacional reconocido en el Convenio Multilateral so-

bre la Asociación de Academias de la Lengua Española, suscrito en 1960 en Bogotá y posteriormente ratificado por dieciocho Estados que tienen el español como lengua oficial”.

El tercer artículo habla de la “personalidad” y se reafirma en que la ASALE tiene personalidad jurídica propia, con plena capacidad para realizar actos y contratos con la idea de cumplir sus objetivos y fines. De esa manera enfatiza que “en consecuencia, puede adquirir, poseer, disponer y enajenar toda clase de bienes muebles e inmuebles obtenidos por cualquier título legítimo, incluso los de donación, herencia o legado; realizar toda clase de actos y contratos, así como litigar y comparecer en juicio en defensa de sus derechos e intereses”.

El domicilio, tanto de la ASALE como de su Comisión Permanente, “a todos los efectos legales”, es la Casa de la Real Academia Española, calle Felipe IV, 4, Madrid, España; así se establece en el artículo 4.

La colaboración institucional entre España y los países hispanohablantes se consolida a través del artículo 7 de los Estatutos, que determina que el “fin esencial” de la ASALE es “trabajar a favor de la unidad, integridad y crecimiento de la lengua española, que constituye el más rico patrimonio común de la comunidad hispanohablante. Por ello desarrollará una política lingüística panhispánica, que implica la participación real y efectiva de todas las Academias asociadas en las obras que, como el Diccionario, la Gramática y la Ortografía, sustentan y expresan la unidad de la lengua...”.

En los Estatutos de 2007 se menciona explícitamente que la ASALE “desarrollará una política lingüística panhispánica”. Hasta este momento no ha aparecido antes este término, al menos en la documentación pública a la que se ha podido acceder, con la excepción de un folleto oficial de la RAE/ASALE publicado en 2004, aunque hay que destacar que es evidente el trabajo realizado y la sintonía que también se resaltaba en el Tratado de Cartagena de Indias (1994).

Los Estatutos son muy completos y consideran que el control ejecutivo y la coordinación la lleva a cabo la Comisión Permanente, cuyas funciones son estas: cumplir con los acuerdos adoptados, realizar las gestiones para la conservación y mejora de la Asociación, formular proyectos de reforma del Reglamento, colaborar con las academias en pro del desarrollo lingüístico y la creación de comisiones especiales para atender las necesidades que lo requieran. La Comisión Permanente está constituida por el presidente, secretario general, tesorero y no menos de dos vocales. La sede de la Comisión, al igual que la de la ASALE, estará en Madrid.

El presidente de la Asociación lo es también de su Comisión Permanente y corresponde este cargo al Presidente de la Real Academia Española. Esto es muy interesante porque el artículo 15, de alguna manera, garantiza que sea la RAE la que marque la pauta. Las funciones son presidir y representar a la Asociación,

velar por el cumplimiento de los acuerdos, velar por la participación activa de cada Academia, así como impulsar la política lingüística panhispánica. Nótese también que el artículo 16 establece que el Secretario General es elegido mediante voto secreto por los jefes de delegación de cada academia (excepto la española) en los Congresos, finalizando su mandato en el siguiente Congreso. Entre las funciones del Secretario destacan las siguientes: actuar como fedatario, custodiar las actas, despachar los asuntos administrativos y presentar informes detallados de la actividad de la Comisión Permanente.

El Tesorero también debe ser un miembro de número de la Real Academia Española (art. 17), nombrado por la Junta de Gobierno y ratificado por el Pleno. Entre sus funciones destaca la elaboración de los presupuestos ordinarios y extraordinarios, así como velar por la buena marcha de las finanzas de la Asociación. Los vocales son designados cada año en función de un turno de rotación, del que queda excluido la RAE. La Comisión Permanente funciona en Pleno al menos tres meses al año, y en sus reuniones se tratan los proyectos en curso y los asuntos de gobierno de la ASALE.

En caso de haber proyectos concretos, se nombrarán Comisiones Interacadémicas. Junto con esto, para resolver asuntos específicos pueden nombrarse Comisiones Especiales (en las que estarán presentes el Presidente y el Secretario General).

Los Estatutos del 2007 establecen que el fin esencial de la Asociación es trabajar en pro de “la unidad, integridad y crecimiento” de la lengua española (Artículo 7). De esta forma podemos comprender que es necesario que sus integrantes se impliquen en los proyectos que se llevan a cabo, especialmente en las obras que la Asociación saca adelante, tales como el Diccionario, la Gramática y la Ortografía, que son la base del conocimiento y del uso correcto del vínculo más importante entre todos los países asociados: la lengua que todos ellos comparten. Además de esto, aunque intrínsecamente unido a ello, la Asociación fomenta la investigación y la organización de actos que puedan impulsar el fin básico de su creación. Asimismo, la Asociación premia con la Medalla de Oro de la Asociación de Academias de la Lengua a personas o instituciones que colaboren en alcanzar los fines de la ASALE, y también convoca los Premios Asociación de Academias de la Lengua Española para fomentar iniciativas de conocimiento y difusión del español.

La ASALE se financia por tres vías principales. La primera, que ya se ha apuntado, corresponde a la aportación de las Academias miembros, esto es, la aportación de cada Estado. Luego, mediante los beneficios derivados de los derechos de autor y también a través de las subvenciones públicas o privadas. A ello hay que añadir que, además de estos ingresos dinerarios, hay también una aportación fundamental de la Real Academia Española, que es la de proporcionar una sede, cediendo y manteniendo el espacio para el uso de la ASALE, así como

proveyendo de material y personal colaborador a la misma (asuntos explícitos en el Artículo 29).

La cuantía y periodicidad de las aportaciones de cada miembro las fija la Comisión Permanente de acuerdo con los directores de las Academias asociadas. Básicamente las partidas de gasto son dos: el funcionamiento y los proyectos que se lleven a cabo (estos, por lo general, son minuciosamente estudiados antes de que se decida si recibirán o no ayuda de la Asociación).

A modo de paréntesis cabe destacar que, desde el mes de febrero de 2014 (y hasta septiembre del mismo año), se estuvo tratando de materializar el contacto con la RAE y con la ASALE para acceder a la información relativa a los datos económicos. Incluso, el subdirector de la Escuela Diplomática envió una carta solicitando ayuda y autorización para este trabajo de investigación pero como en Palacio, las cosas van despacio, se sigue esperando la respuesta; si esta llegara, se podría preparar un documento que contraste el aporte en metálico que ha hecho cada país para así comprender mejor el funcionamiento y la dinámica de la gestión y cómo es el ejercicio de gobierno de la Asociación de Academias y la política lingüística panhispánica.

En definitiva, los Estatutos de la ASALE aprobados en 2007 ilustran cómo se hace efectiva la Asociación. Presentan temas fundamentales: la naturaleza y su personalidad jurídica, el domicilio, duración, fines, gobierno, nuevos miembros, régimen económico y modificación de la organización. De alguna manera, estos puntos establecen las reglas de juego de la Asociación. Es muy importante el Título 2, ya que es la parte donde se trata DE los fines y evidencia la misión y la visión de la Asociación. También destaca el Título 3, referido a los órganos de gobierno, y que deja establecidas las relaciones de poder dentro de la ASALE y cuál va a ser la función de los distintos órganos y la conformación de estos.

En el Título cuarto de los Estatutos se trata el acceso de nuevos miembros a la Asociación. Sólo se permite el acceso de una Academia por país y esta debe ser de ámbito nacional y no regional. En el Título 5 vemos lo referente al régimen económico, mientras que el último Título versa sobre la modificación de los propios Estatutos, que siempre ha de realizarse durante un Congreso.

El Reglamento, que también fue aprobado en 2007, durante el XIII Congreso en Medellín, desarrolla con detalle el funcionamiento de la Asociación, principalmente el de su gobierno. Especifica cómo debe ser el día a día de los órganos, los mecanismos de elección de los vocales y las consideraciones oportunas para velar que se lleven a cabo las tareas que se le encomiendan principalmente a la Comisión Permanente, en tanto que es ella la que administra y fija la continuidad del proyecto panhispánico.

El Reglamento también trata de las Comisiones Interacadémicas. Se establece la duración de unos mandatos muy concretos en el ámbito en que funcionan, y

se incluye, además, la posibilidad de convocar reuniones de presidentes, si fuese necesario.

En la segunda parte del Reglamento encontramos las normas referentes a la Medalla de Oro y otras condecoraciones que la institución pudiese conceder. Tras ello vienen los puntos sobre la Administración, que explican los recursos y las ayudas que la ASALE puede dar y los puntos relativos a los Congresos, órgano extraordinario que tiene una organización muy específica, con reuniones previas, mesa organizativa y otras consideraciones propias de una reunión de este nivel.

Como puede deducirse, estos documentos van desarrollando la organización. Se comienza por un Convenio, que representa el compromiso de abrir paso a una acción continuada. Al coincidir las partes en que existen objetivos comunes y en que la cooperación entre ellas ayuda a alcanzar esos fines en común, los nuevos Estatutos concretan la definición de dichos compromisos. Por su parte, el Reglamento establece cómo van a organizarse los aspectos más concretos. Esta estructura es propia de una organización internacional, que, pese a su carácter sencillo, por tener unas funciones específicas y carecer de conflictos políticos que la afecten, tiene los aspectos propios de su rango, afirmando que la vinculación se lleva a cabo con la idea de que sea un órgano superior a los equivalentes nacionales. Y ese carácter internacional se acentúa más aún cuando ha ido aumentando el ámbito o marco de influencia de sus acciones, hasta llegar a las co—publicaciones, que suponen un hito en el desarrollo del proyecto panhispánico. Una empresa que, para mal o para bien, no habría sido posible, teóricamente, sin un organismo superior a las Academias nacionales.

4.4. ALCANCE DE LA NUEVA POLÍTICA LINGÜÍSTICA PANHISPÁNICA

La Nueva Política Lingüística Panhispánica (NPLP) es el nombre de un folleto oficial co-publicado por la ASALE y la RAE en 2004 y que describe en 28 páginas La nueva función de las Academias de la Lengua en el Mundo Hispánico. Así se titula el primer apartado de este librito, que da detalles de La actividad lexicográfica y de su proyecto integrado, que incluye la Escuela de Lexicografía, la preparación de la 23ª edición del DRAE (publicado en octubre 2014), la página web y el proyecto de divulgación online, el Diccionario Panhispánico de Dudas presentado ese año, información sobre el Diccionario Histórico, el de Americanismos, la Ortografía, la Nueva Gramática, etc. Si hay una publicación oficial que defina ese nuevo punto de vista, es esta, y lo hace de la siguiente manera:

“Las funciones atribuidas tradicionalmente a las Academias de la Lengua consistían en la elaboración, difusión y actualización de los tres grandes códigos normativos en los que se concentra la esencia y el funcionamiento de cualquier

lengua y que aseguran su unidad: la Ortografía, el Diccionario y la Gramática. Hasta hace algunos años, el modo de alcanzar esos objetivos se planteaba desde el deseo de mantener una lengua ‘pura’, basada en los hábitos lingüísticos de una parte reducida de sus hablantes, una lengua no contaminada por los extranjerismos ni alterada por el resultado de la propia evolución interna. En nuestros días, las Academias, en una orientación más adecuada y también más realista, se han fijado como tarea común la de garantizar el mantenimiento de la unidad básica del idioma, que es, en definitiva, lo que permite hablar de la comunidad hispanohablante, haciendo compatible la unidad del idioma con el reconocimiento de sus variedades internas y de su evolución. Esta orientación panhispánica, promovida por la Real Academia Española y que las Academias han aplicado sistemáticamente y se plasma en la coautoría de todas las obras publicadas desde la edición de la Ortografía en 1999, procede de la voluntad política de actuar en una determinada dirección, pero requiere también de medios humanos, económicos y técnicos que permitan conocer la realidad actual del español con todo detalle, para luego poder recomendar, con conocimiento de causa, las líneas de actuación más adecuadas” (RAE/ASALE 2010:3).

De lo expresado se puede sostener que el discurso oficial reconoce lo que, al parecer, luego no cumple. Según se puede entrever de la posición actual de la Academia Mexicana, no solo es que hace algunos años el foco de la lengua pura era el centropeninsular, sino que en la actualidad aún continúa siéndolo.

La información divulgada en la página web de la Asociación de Academias de la Lengua Española (www.asale.org) reconoce que “el comienzo de la colaboración institucional entre España y los países de América sobre la lengua compartida por todos ellos —en la actualidad, casi quinientos millones de hispanohablantes— se remonta a mediados del siglo XIX”.

Sin embargo, el manejo que se hace del discurso obliga a subrayar dos puntos. El primero, que efectivamente la intención de reconocimiento e intercambio entre España e Hispanoamérica surge como una consecuencia de la inevitable emancipación, pero que, como se precisa en este trabajo, con la modificación de los Estatutos de la RAE en 1870 se inicia la creación de las Academias en América, léase esto como el inicio de esa colaboración, pero que, aún en la Gramática de 1931, seguía sin incluirse ninguna referencia americana, más bien al contrario, todas eran españolas. El otro aspecto importante a resaltar es que la cifra de hablantes citada en ese folleto de 2010 no coincide con la divulgada en el reciente Informe Español Lengua Viva 2014 del Instituto Cervantes, órgano también oficial del Estado español. La página web de ASALE especifica que la lengua a la que se refiere es aquella compartida “entre España y los países de América”. Pues bien, la cifra de hispanohablantes no es de casi 500 millones como sostienen, sino de un poco más que 400. Para ser exactos, 424.205.408 hablantes en el “Mundo Hispano”, según precisa dicho Informe del Instituto Cervantes.

El site agrega que “este acercamiento (entre España y América) guarda estrecha relación con los procesos de independencia, tras los cuales las nuevas naciones adoptan —en su mayoría— el español como lengua oficial y crean sus propias academias. Ya en 1851, durante la dirección de Francisco Martínez de la Rosa, la Real Academia Española (RAE) designó miembro honorario al gramático venezolano Andrés Bello. Unos años después, en 1871, se fundó la Academia Colombiana de la Lengua, la primera de las veinte corporaciones existentes en el continente americano y que, junto a la filipina y la española, forman la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), constituida en 1951 en México”. Esta información hace énfasis en el peso del proceso histórico más que en una definición propia de lo que es la Nueva Política Lingüística Panhispánica (NLPL) y su alcance.

Llama poderosamente la atención que la información colgada en el website de ASALE es literalmente la misma que despliega el portal de la RAE (www.rae.es). Incluso el dominio .org de la ASALE y el .es de la Real Academia no deja lugar a dudas: una es una organización (internacional) y la otra una institución (nacional).

Para definir la política lingüística panhispánica hay que valorar el conjunto de medidas, dictámenes, posiciones y normas establecidas para regular el uso e impulsar el estatus de nuestra lengua; esta lengua que, en su conjunto, presentada y considerada globalmente, es definida en este trabajo como lengua panhispánica. Ahora bien, entender el desarrollo de la Historia de la lengua y lo relativo a la política y al desarrollo social, educativo, cultural, económico, etc., de cada país que considera a esta lengua como lengua oficial es más que útil, *sine qua non*, para poder plantear una lectura integral y global.

En el caso de nuestra lengua, hay que entender que, desde su expansión extramuros a finales del siglo XV, aquel castellano evoluciona y es, científicamente hoy en día, un dialecto de lo que se conoce como Spanish language internacionalmente. Sin embargo, como ha quedado demostrado en las páginas anteriores, el consenso hacia el reconocimiento mutuo en pro del fortalecimiento, desarrollo y unidad de nuestra lengua se inicia a mediados del siglo aunque es a finales de esa centuria y, especialmente, en este siglo XXI, cuando los discursos de las academias asociadas parecen finalmente coincidir, aunque al mismo tiempo también parece evidenciarse una tensión que amenaza la continuidad de esa política lingüística panhispánica.

El 13 de junio de 2014, el portal de la Fundación del Español Urgente (FUNDEU), que está financiado por el grupo Banco Bilbao Vizcaya (BBVA), publicó una entrevista exclusiva que le hiciera la Agencia de Noticias EFE a Víctor García de la Concha (distinguido hispanista, anterior director de la RAE y jefe actual del Instituto Cervantes). García de la Concha comentaba que “la política

panhispánica no tiene vuelta atrás, si se la cultiva. O crece o muere. Y la responsabilidad de hacerla crecer recae en la Academia Española”. Como resultó imposible concertar una entrevista con Víctor García de la Concha para los fines del presente trabajo, esta declaración es decisiva, considerando que el actual director del Instituto Cervantes ha sido el artífice, como director de la RAE entre 1998 y 2010, de la política lingüística panhispánica, con el apoyo, como siempre, de la cabeza de la política exterior de España: “S. M. el Rey, pocos días después de mi elección, me indicó: Dedicáte por entero a América. Hay que conseguir que todas las Academias de la lengua vivan y actúen como una sola. Yo os ayudaré en todo” (García de la Concha 2014: 359).

Al ver la posición actual de la Academia Mexicana, antes hay que reconocer que la primera década del siglo XXI ha sido el mejor momento de la política lingüística panhispánica. Se cosecha la publicación de las obras consensuadas y se cuenta con la promoción de la enseñanza y el estatus de nuestra lengua globalmente, al amparo del “boom” económico y político impulsado indudablemente desde España. La participación económica de cada país al proyecto ASALE no pudo ser encontrada, como ya se ha dicho, por falta de acceso a los archivos de la RAE-ASALE. Se destaca que en mayo de 2014, un mes antes de la sentencia antes indicada de García de la Concha para con la política lingüística panhispánica, Felipe Garrido (académico mexicano y editor del libro *Orígenes de la ASALE...*) asegura que por “considerar que el diccionario de la Real Academia Española es inequitativo con las expresiones que se utilizan fuera de la Península Ibérica, la Academia Mexicana buscará independizarse. El reto es por lo tanto generar un diccionario tan amplio, y mejor, que el diccionario de la institución europea (DRAE), pues son necesarios recursos verdaderamente equitativos y que reconozcan las hablas locales”.

He aquí que la polémica de 1960 ha regresado y está a la orden del día. Esta es parte de la realidad de la política lingüística panhispánica en estos momentos. La declaración la hace el director adjunto de la Academia Mexicana (AM) al término del VI Congreso Regional Centroamericano 2014, y este hecho resulta muy significativo porque desde el I Congreso Regional en 1967 se evidencia el trabajo y la pugna por la que “cada quien arrime la brasa a su sardina”. “Felipe Garrido recordó que en 2010 se publicó la primera edición de un diccionario de mexicanismos a cargo de la AM, con el que se busca arraigar la idea de que los modismos regionales son totalmente legítimos, por lo que se prepara una segunda edición que hasta el momento ha duplicado el tamaño de su antecesor” (En <http://www.elcastellano.org/ns/edicion/2014/mayo/aml.html>, consultado el 9 de septiembre de 2014).

Se visualiza un abismo en forma de triángulo que, en uno de sus lados, concentra la posición normativa y tradicionalista de la RAE, en el otro lado, la realidad de un uso distinto —que evidencia cierta fragmentación, por ejemplo, entre el habla argentina y la mexicana del ciudadano común de educación prome-

—, y en el tercer lado se hallan los intereses políticos y económicos de las clases dirigentes que deciden pero maniquean entre la parte académica y la de los usuarios, según convenga. Por ello conviene hacer un recorrido cronológico de algunos hechos significativos a fin de tener una perspectiva integral del proceso de legitimación internacional de la noción de lengua unida en la diversidad. Al respecto hay que decir que la información desplegada para el siglo XX se centra en presentar, básicamente, los años en que fueron realizados los Congresos de Academias, que ya se incluyeron en este capítulo.

En realidad la política lingüística panhispánica tomó un nuevo rumbo en 1999, con la publicación de la Ortografía, revisada conjuntamente por vez primera por las veintidós academias, tal como se hace constar en la propia cubierta del libro. Esta colaboración inter academias se ha incrementado especialmente en la primera década de este siglo XXI, con la aparición de obras como el Diccionario Panhispánico de Dudas (2005), la Nueva Gramática de la Lengua Española (2009), el Diccionario de Americanismos (2010) y la Ortografía de la Lengua Española (2010), todas ellas con un marcado carácter panhispánico y coeditadas por la RAE y la ASALE. Años antes, también se había celebrado el I Congreso Internacional de la Lengua Española en Zacatecas, 1997.

La primera década del siglo XXI ha sido, pues, la más prolífica.

2001. El 12 de julio, con la firma de un acuerdo entre la Fundación Carolina y la RAE, nace la Escuela de Lexicografía Hispánica, un programa de posgrado creado con el objetivo de formar lexicógrafos que puedan trabajar en las academias de sus respectivos países.

2001. Del 16 al 19 de octubre se celebra en Valladolid (España) el II Congreso Internacional de la Lengua Española.

2001. Se publica la vigesimosegunda edición del Diccionario de la Lengua Española, presentada oficialmente en el II Congreso Internacional de la Lengua Española.

2004. Del 17 al 20 de noviembre se celebra en Rosario (Argentina) el III Congreso Internacional de la Lengua Española.

2005. Se publican el Diccionario Panhispánico de Dudas y el Diccionario del Estudiante.

2006. Comienza la preparación del Nuevo Diccionario Histórico del Español, patrocinado por el Ministerio de Educación del Gobierno de España.

2007. Se publica el Diccionario Práctico del Estudiante, adaptación del Diccionario del Estudiante, dirigida a los hispanohablantes de América.

2007. Del 26 al 29 de marzo se celebra en Cartagena de Indias (Colombia) el IV Congreso Internacional de la Lengua Española.

2007. El 14 de junio la RAE y el Banco Santander firman un acuerdo para la elaboración del Corpus del Español del Siglo XXI.

2007. El 30 de octubre se inaugura el Centro de Estudios de la Real Academia Española y de la Asociación de Academias de la Lengua Española.

2009. El 10 de diciembre se presenta oficialmente la Nueva Gramática de la Lengua Española, elaborada conjuntamente por las veintidós academias de la lengua.

2009. Las academias americanas reciben el Premio Internacional Antonio de Nebrija como reconocimiento a su esfuerzo por conservar y difundir el idioma español.

2010. Se publica el Diccionario de Americanismos de la Asociación de Academias.

2010. Debido al terremoto que sufre Chile el 27 de febrero, se suspenden las actividades presenciales del V Congreso Internacional de la Lengua Española, que se iba a celebrar en Valparaíso entre el 2 y el 6 de marzo. Las ponencias y comunicaciones de los congresistas están recogidas en la Red.

2010. El 27 de julio la Nueva Gramática de la Lengua Española recibe el Premio Internacional Don Quijote de la Mancha.

2010. El 16 de diciembre José Manuel Blecua (silla h) es elegido vigesimonoeno director de la corporación. Víctor García de la Concha se hace presidente del Instituto Cervantes luego de que Mario Vargas Llosa no aceptase el nombramiento.

2010. El 17 de diciembre se presenta en Madrid la nueva Ortografía de la Lengua Española, primera ortografía académica que describe pormenorizadamente el sistema ortográfico del español.

2011. Publicación del tercer y último volumen de la Nueva Gramática de la Lengua Española, Fonética y fonología, que se presenta en Madrid el 20 de diciembre.

2012. La Academia se sumó, el 8 de noviembre, a los actos conmemorativos del bicentenario de la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812.

2013. El 3 de junio se presenta en Madrid el VI Congreso Internacional de la Lengua Española (CILE), que se celebra en Panamá del 20 al 23 de octubre.

2013. El 26 de septiembre la Reina doña Sofía inaugura en la Biblioteca Nacional de España la exposición “La lengua y la palabra. Trescientos años de la Real Academia Española”. Al día siguiente, abre sus puertas al público. Es visitada por 41.922 personas.

2013. Del 20 al 23 de octubre se celebra en Ciudad de Panamá el VI Congreso Internacional de la Lengua Española, dedicado al «español en el libro».

2014. El 14 de marzo la RAE cierra la 23.^a edición del Diccionario de la lengua española, que se publicará en octubre de 2014.

2014. El 3 de abril se presenta “Al pie de la letra. Geografía fantástica del alfabeto español”, obra en la que un total de 67 académicos escriben comentarios y reflexiones sobre las distintas letras que designan su plaza como miembros de la corporación.

2014. El 27 de mayo la RAE y el Instituto Cervantes firman un convenio de colaboración con el Gobierno de Panamá para promover el conocimiento del español en ambos países, así como su cultura y educación.

Como ya se ha subrayado, los primeros diez años muestran mayor alcance y consenso. Luego, y el último hecho destacado en la lista anterior es elocuente a este respecto, y de modo similar a la posición de México (que evaluaba independizarse del dogma RAE/ASALE), la postura de Panamá evidencia que al parecer es más productivo alcanzar acuerdos bilaterales (como se impulsa a partir del Tratado de Cartagena de Indias de 1994, presentado por Fernando Lázaro Carreter a la Cumbre Iberoamericana) que lidiar a favor de un ideal común que no puede sino interpretarse como un empeño impulsado desde España.

El adjetivo nueva de la política lingüística panhispánica queda a la interpretación de que puede sostenerse que, efectivamente, desde 1870 se inicia el intercambio con la fundación de academias (que desde los Estatutos de la ASALE de 2007 son calificadas como iguales, como asociadas); pero la conciencia de hacer política lingüística panhispánica se catapulta ante la cantidad de los recursos, la situación del mundo en ese momento y la promoción global que se impulsa y fomenta a partir del siglo XXI. No queda claro si esta noción de “novedad” que distingue un antes y un después en la política lingüística panhispánica se refiere al cambio asumido a partir de 1870 (con el cambio de Estatutos RAE), en 1951-1960 (creación e internacionalización de la ASALE) o en 2007 (Estatutos ASALE). Además, ¿hasta qué punto es posible comprender la concepción / política / visión panhispánica desvinculando ese “meridiano de la lengua que pasa por Madrid” de la realidad interna de España, o de su normalización del castellano y la pugna con las otras lenguas nacionales (catalán, euskera, galego, etc.) A este respecto podrían añadirse otras muchas líneas en la investigación pero hay que decir que la política lingüística en España tendrá que desarrollarse en otro trabajo. Lo verdaderamente cierto, después de la exposición e investigación en el asunto, es que la política lingüística panhispánica parece ser mucho y nada al mismo tiempo. No hay hablantes de lengua panhispánica.

5. CONCLUSIONES: LOS DIEZ PUNTOS INCONCLUSOS

Nada es inocente en los asuntos de lengua. Abordar un tema como este implica y denota mucho. En realidad no podría considerarse estos hallazgos como definitivos. De ahí que, a modo de lista, se incluye aquí un conjunto de enunciados que concentran las principales “conclusiones” de este trabajo:

1. La tesina demuestra que el uso de la denominación *castellano*, *español* o *lengua española* no es lo suficientemente representativo ni aceptado totalmente por los usuarios de la lengua. En la historia se han propuesto muchas veces otros términos para denominar la lengua: así, por volver sobre algunos de los ejemplos citados, los representantes de la generación argentina de 1837 decían que la lengua *argentina* no era *española*; Unamuno habló de *sobrecastellano* o *hispanoamericano*, y la Academia Salvadoreña propuso *panespañol* en 1989.
2. La propuesta de denominar *lengua panhispánica* a nuestro idioma reinterpreta la idea legitimada internacionalmente por la ASALE en cuanto a una *lengua común y unida en la diversidad*; esta que, más que *castellano* o *español*, es *la lengua panhispánica*. Por tanto, es posible proponer una nomenclatura que permita nombrar a nuestra lengua de forma descriptiva y representativa de su realidad y estatus global.
3. La ASALE ha sido siempre un satélite de la RAE. Depende de ella económica, gerencial, institucional y dogmáticamente. Los Estatutos de la ASALE, que finalmente fueron aprobados en 1960, evidencian que el debate que hubo en el I Congreso fue solo cháchara. Al final, España evidencia su autoridad, tradición y prestigio, como queda patente en lo que expresan los documentos estudiados.
4. En el 2014 se identifica un momento de tensión interacadémica; por un lado, se ve que un destacado académico de la RAE considera que la “res-

ponsabilidad de hacer crecer” a la política lingüística panhispánica recae en España, mientras que otro destacado académico de México amenaza con independizar a su academia por considerar que las voces incluidas en el DRAE 2014 no son representativas en cuanto panhispánicas.

5. Se detecta una situación conflictiva institucional, también vinculada con la tensión interacadémica descrita antes, pero ahora en Argentina. El hecho de que se proponga establecer el *Instituto Jorge Luis Borges*, en contrapeso al Instituto Cervantes, evidencia que la labor hecha en Suramérica cada vez se nivela más y se equipara a la española, o también puede ser que esa iniciativa evidencie una posible fragmentación de nuestra lengua, en vista de que lo que se promociona desde España no es suficiente para representar (en este caso) lo argentino.
6. La diferencia entre el trabajo realizado por las academias americanas y por la española es muy considerable. Se observa una participación activa de algunas (pero no de todas) las academias hispanoamericanas. Además de lo descrito en relación a México y Argentina, se debe destacar que en Colombia se celebró el Convenio de Bogotá de 1960, el Tratado de Cartagena de Indias en 1994 y se aprobaron los Estatutos y el Reglamento de la ASALE en 2007. Y en Chile se propuso la creación de las obras consensuadas y el adjetivo *panhispánica* que califica la política lingüística.
7. La política lingüística panhispánica es un instrumento de la política exterior de España que es apoyado por los países hispanohablantes y que da continuidad a un modelo de *monarquía lingüística* que fomenta tradiciones y valores conservadores. Además, por existir tanta desigualdad entre las distintas academias, se termina aceptando lo que proponen (o trabajan) unas pocas.
8. La política lingüística panhispánica no está bien definida todavía. La información oficial divulgada hace énfasis en lo histórico y no en la planificación. Lo relativo al estatus-enseñanza y el establecimiento de normas está desarrollado básicamente por la RAE, legitimada por la ASALE y por el Instituto Cervantes.
9. La búsqueda de una idea de *lengua unida* no es un hecho aislado, sino parte de un proceso de política exterior que se manifiesta a través de la concepción de comunidades hispanohablantes, las cuales subrayan los vínculos culturales entre España y sus antiguas colonias en América, Asia y África.
10. La lengua es un negocio y también una forma de ejercer *softpower* y acciones de diplomacia cultural que podrían ser interpretadas como pretensiones neocolonialistas.

6. RECOMENDACIONES

Como la política lingüística panhispánica es una propuesta de la ASALE, pero no ha habido una expresión multilateral expresa ni tampoco un texto establecido más allá de la copublicación RAE/ASALE de 2010, se podría avanzar en virtud de establecer un Tratado que redefine los acuerdos alcanzados a través de los Congresos de Academias de la Lengua Española.

En ese proceso de redefinición, España podría encontrar conveniente impulsar el cambio de la nomenclatura de esa lengua global que, en la actualidad, alcanza a más de 548 millones de usuarios para convenir en distinguir *lengua panhispánica* de su *castellano* (mal llamado *español*). Además, con esto se generaría, especialmente en Centroamérica y El Caribe y por extensión en toda Hispanoamérica y en el mundo, un oportuno y enriquecedor debate destinado a definir la ambigüedad, impulsando la necesidad de analizar y estudiar las variedades de nuestra lengua para una mejor constitución de los constructos ideológicos y regionalistas. Conviene fomentar el restablecimiento del consenso, pero también es adecuado hacerlo ahora más sincero y democrático, a fin de lograr una mayor representatividad.

Continuar el desarrollo de la investigación en este tema es fundamental para poder construir un escenario adecuado a la realidad global de la situación de nuestra lengua.

8. FUENTES CONSULTADAS

Journals y libros

ALONSO, Amado (1942): *Castellano, español, idioma nacional. Historia espiritual de tres nombres*. Buenos Aires: Losada.

ALONSO, Amado (1953): *Estudios Lingüísticos. Temas hispanoamericanos*. Madrid: Gredos.

ALVAR, Manuel (ed.) (1986): *Hombre, etnia, estado*. Barcelona: Ariel.

ALVAR, Manuel (ed.) (2000): *Manual de dialectología hispánica. El español de América*. Barcelona: Ariel.

ALVAREZ MURO, Alexandra (ed.) (2007): *Textos sociolingüísticos*. Venezuela: Publicaciones del Vicerrectorado Académico de la Universidad de Los Andes.

BASTARDAS BOADA, Albert (1996): Políticas y planificación lingüísticas en Martín Vide, C. (ed.) “*Elementos de lingüística*”. Barcelona: Octaedro. Págs. 341-360.

CALVET, Louis-Jean (1997): *Las políticas lingüísticas*. Francia: Edicinal.

CASTILLO L. Mónica y Johannes KABATEK (eds.) (2006): *Las lenguas de España. Política lingüística, sociología del lenguaje e ideología desde la Transición hasta la actualidad*. Madrid: Vervuert-Iberoamericana.

COOPER, Robert (1997): *La planificación lingüística y el cambio social*. Reino Unido: Cambridge.

COSERIU, Eugenio (1999): *Lecciones de lingüística general*. Madrid: Gredos

DEL ARENAL, Celestino (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina / Siglo XXI Editores.

DEL VALLE, José y Luis GABRIEL-STHEEMAN (eds.) (2004): *La batalla del idioma. La intelectualidad hispánica ante la lengua*. Madrid: Vervuert/Iberoamericana.

DEL VALLE, José (ed.) (2007): *La lengua, ¿patria común? Ideas e ideologías del español*. Madrid: Vervuert-Iberoamericana.

DIEZ DE VELASCO, M (1973), *Instituciones de derecho internacional público*, (16ª Edición, 2007), Editorial Tecnos, Madrid.

DUCROT, Oswald y Tzvetan TODOROV (1998): *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje*. México y España: Siglo Veintiuno Editores.

ENCICLOPEDIA DEL ESPAÑOL EN LOS ESTADOS UNIDOS (2008) Instituto Cervantes/Santillana: Madrid

FOGELQUIST, Donald (1968): *Españoles de América y americanos de España*. Madrid: Gredos.

FUSI AIZPURUA, Juan P. (2012): *Historia mínima de España*. Madrid: Turner.

GARCÍA CANCLINI, Néstor (2008): *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires: Paidós.

GARCÍA DE LA CONCHA, Víctor: “El español en la escena lingüística internacional”. En: *Revista Política Exterior*. 2013, vol. XXVII, N.º 155, sep.-oct., pp.108-121. Madrid.

GARCÍA DE LA CONCHA, Víctor (2014): *La Real Academia Española. Vida e historia*. Madrid: RAE/Espasa.

GARCÍA, D., José L., José A. ALONSO y JIMÉNEZ, Juan C. (2007): *El valor económico del español*. Madrid: Ariel / Fundación Telefónica.

GARCÍA PICAZO, Paloma (2012): *La investigación del medio internacional. Fundamentos teóricos y conceptuales, métodos y técnicas*. Madrid: Tecnos.

GARRIDO, Joaquín (2008): “Lengua y estado en España. El debate en artículos de opinión y las opciones de política lingüística”. En A. Ubach (coord.) *Tejedora de palabras. Homenaje a María del Pilar Palomo*. Madrid, Fragua, 179-193.

GARRIDO, Felipe (2010) *Orígenes de la Asociación de Academias de la Lengua Española*. México: Academia Mexicana / Fondo de Cultura Económica / UNAM / Conculta / Fundación Miguel Alemán.

GRIJELMO, Álex (2004): *Defensa apasionada del idioma español*. México: Taurus.

GÓMEZ TORREGO, Leonardo (2011): *Las normas académicas: últimos cambios*. Madrid: Editorial SM.

KITOVA-VASÍLEVA, María (2013): *El “amor a la palabra”. Las fuentes del interés por la lengua desde la Antigüedad hasta finales del Renacimiento*. Lugo: Axac.

LAPESA, Rafael (2008): *Historia de la lengua española*. Madrid: Gredos.

MACEDO, Donaldo, Bessie DENDRINOS y GOUNARI, Panayota (2005): *Lengua, ideología y poder. La hegemonía del inglés*. Barcelona: Grao.

MONDÉJAR CUMPIÁN, José (1978): “Castellano” y “español” dos nombres para una lengua. Granada: Editorial Don Quijote.

MORENO CABRERA, Juan Carlos (2008): *El nacionalismo lingüístico. Una ideología destructiva*. Barcelona: Península.

MORENO FERNÁNDEZ, Francisco (2012): *Principios de sociolingüística y sociología del lenguaje*. Barcelona: Ariel.

PEREIRA, Juan Carlos (coord.) (2009): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Ariel. 2º Ed.

RAE [Real Academia Española] (2001): *Diccionario de la Lengua Española (DRAE)*. Vigésimo segunda edición. Madrid: Espasa.

RAE/ASALE [Real Academia Española / Asociación de Academias de la Lengua Española] (2004): *La Nueva Política Lingüística Panhispánica*. Madrid: RAE/ASALE.

RAE/ASALE [Real Academia Española / Asociación de Academias de la Lengua Española] (2005): *Diccionario Panhispánico de Dudas*. Madrid: Santillana.

RAE/ASALE (2009): *Nueva Gramática de la lengua española*. Madrid: Espasa.

RAE/ASALE (2010): *Ortografía de la lengua española*. Madrid: Espasa.

SALVADOR, Gregorio (1993): *Política lingüística y sentido común*. Madrid: Istmo.

SENZ, Silvia y Montserrat ALBERTE (eds.) (2011): *El dardo en la Academia. Esencia y vigencia de las academias de la lengua española*. Vol. I y II. España: Melusina.

SEPÚLVEDA, Isidro (2005): *El sueño de la madre patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*. Madrid: Ambos mundos.

SOLANO, Francisco de (1991): *Documentos sobre política lingüística en Hispanoamérica 1492-1800*. CSIC: Madrid.

ZAMORA VICENTE, Alonso (1999): *Historia de la Real Academia Española*. Madrid: Espasa Calpe.

ZAVALA, Silvio (1996): *Poder y lenguaje desde el siglo XVI*. El Colegio de México.

En línea y Webites

ARIZTIZABAL, Silvia: La doctrina Monroe y el intervencionismo estadounidense http://fido.palermo.edu/servicios_dyc/publicacionesdc/vista/detalle_articulo.php?id_libro=143&id_articulo=4974 [Consulta: jueves, 11 de septiembre de 2014]

ASALE <http://www.asale.org/>

DEL ARENAL, CELESTINO: Mundialización, creciente interdependencia http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf [Consulta: viernes, 5 de septiembre de 2014]

INFORME “EL ESPAÑOL: UNA LENGUA VIVA” 2014 <http://eldiae.es/wp-content/uploads/2014/07/El-espa%C3%B1ol-lengua-viva-2014.pdf>

FILOSOFÍA.ORG <http://www.filosofia.org/hem/med/m012.htm>

MEZA, Jesús: *La encrucijada del “español”*, 2013, <http://jesusmeza.blogspot.com/laencrucijadadelespanol.com> [Consulta: lunes, 1 de septiembre de 2014]

NIEDEHERE, Hans-J. *La “Gramática de la lengua castellana” (1492) de Antonio de Nebrija*. Universität Trier (Alemania) <http://elies.rediris.es/elies16/Niederehe1.html> [Consulta: domingo, 31 de octubre de 2014]

OCAMPO, José Fernando: Las relaciones interamericanas (1810-1959): De la independencia a la revolución cubana. <http://www.moir.org.co/Las-relaciones-interamericanas.html> [Consulta: domingo, 14 de septiembre de 2014]

RAE <http://www.rae.es/>

TORO HARDY, Alfredo: El nuevo panamericanismo. http://www.eluniversal.com/1999/03/04/opi_art_011 [Consulta: viernes, 12 de septiembre de 2014]

8. ANEXOS

Se incluyen dos adjuntos. El primero corresponde a los Estatutos de la ASALE (2007) que, además de ser accesible *online*, por su extensión no fue incluido en el cuerpo del trabajo. Su lectura ofrece los lineamientos vigentes de la ASALE.

El segundo anexo que se incluye es la *Tabla 2*, que contrasta información en cuanto a la fecha de independencia de cada país, la fundación de su academia de lengua y el año en que cada Estado ratificó la firma del Convenio de Bogotá de 1960.

Estatutos aprobados en la segunda Sesión Plenaria, el jueves 22, en el XIII Congreso de la Asociación de Academias de la Lengua Española (Medellín, Colombia, 21 al 24 de marzo de 2007).

TÍTULO 1. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o.— DENOMINACIÓN

La Asociación de Academias de la Lengua Española es una entidad integrada por la Real Academia Española, la Academia Colombiana de la Lengua, la Academia Ecuatoriana de la Lengua, la Academia Mexicana de la Lengua, la Academia Salvadoreña de la Lengua, la Academia Venezolana de la Lengua, la Academia Chilena de la Lengua, la Academia Peruana de la Lengua, la Academia Guatemalteca de la Lengua, la Academia Costarricense de la Lengua, la Academia Filipina de la Lengua Española, la Academia Panameña de la Lengua, la Academia Cubana de la Lengua, la Academia Paraguaya de la Lengua Española, la Academia Boliviana de la Lengua, la Academia Dominicana de la Lengua, la Academia Nicaragüense de la Lengua, la Academia Argentina de Letras, la Academia Nacional de Letras del Uruguay, la Academia Hondureña de la Lengua, la Academia Puertorriqueña de la Lengua Española y la Academia Norteamericana de la Lengua Española.

La expresión «Academias asociadas» utilizada en los presentes Estatutos comprende a todas y cada una de las Academias mencionadas y a las que puedan incorporarse a la Asociación en el futuro.

La Asociación de Academias se rige por las normas contenidas en los presentes Estatutos.

Artículo 2o.— NATURALEZA Y ÁMBITO

La Asociación de Academias tiene carácter jurídico internacional reconocido en el Convenio multilateral sobre la Asociación de Academias de la Lengua Española suscrito en 1960 en Bogotá y posteriormente ratificado por dieciocho Estados que tienen el español como lengua oficial.

Artículo 3o.— PERSONALIDAD

La Asociación de Academias tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para realizar actos y contratos en cumplimiento de sus fines.

En consecuencia, puede adquirir, poseer, disponer y enajenar toda clase de bienes muebles e inmuebles obtenidos por cualquier título legítimo, incluso los de donación, herencia o legado; realizar toda clase de actos y contratos, así como litigar y comparecer en juicio en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 4o.— DOMICILIO

A todos los efectos legales, la Asociación de Academias y su Comisión Permanente tienen su sede y domicilio en la Casa de la Real Academia Española situada en la calle Felipe IV, número 4, de Madrid (España).

Artículo 5o.— REGLAMENTO

Para regular su funcionamiento interno, la Asociación de Academias establecerá un Reglamento.

Artículo 6o.— DURACIÓN

La Asociación de Academias tendrá una duración indefinida.

TÍTULO 2. FINES

Artículo 7o

El fin esencial de la Asociación de Academias es trabajar a favor de la unidad, integridad y crecimiento de la lengua Española, que constituye el más rico patrimonio común de la comunidad hispanohablante.

Para ello desarrollará una política lingüística panhispanica, que implica la participación real y efectiva de todas las Academias asociadas en las obras que, como el Diccionario, la Gramática y la Ortografía, sustentan y expresan la unidad de la lengua.

En el ámbito de esa acción común, la Asociación de Academias fomentará investigaciones filológicas, lingüísticas y literarias, impulsará publicaciones y promoverá actividades que contribuyan a su fin básico.

La Asociación de Academias se mantendrá ajena por completo a cualquier propósito distinto de sus concretos objetivos.

Artículo 8o

Las Academias asociadas asumen el compromiso de participar activamente en la política lingüística panhispanica de la Asociación.

Para cada uno de los proyectos comunes, designará cada Academia a uno o, en su caso, varios académicos responsables específicos.

Artículo 9o

La participación de las Academias en los proyectos comunes podrá articularse a través de Comisiones interacadémicas específicas para cada proyecto. Cada una de ellas estará integrada por el Presidente y el Secretario general de la Asociación; por un ponente y un secretario técnico del proyecto, y por los académicos coordinadores de cada una de las áreas lingüísticas.

El método de trabajo y las pautas de funcionamiento de las Comisiones interacadémicas se establecen en el Reglamento.

Artículo 10o

Se instituye la Medalla de Oro de la Asociación de Academias de la Lengua Española, que podrá otorgarse a personas o instituciones como reconocimiento por su ayuda a las actividades de la Asociación.

Artículo 11o

La Asociación convocará los Premios Asociación de Academias de la Lengua Española para fomentar iniciativas que contribuyan al mejor conocimiento y difusión de la lengua Española.

TÍTULO 3. ÓRGANOS DE GOBIERNO

1. EL CONGRESO

Artículo 12o

El Congreso de la Asociación es el órgano de participación, análisis y deliberación integrado por todas las Academias asociadas. Corresponde al Congreso determinar las líneas maestras de la acción conjunta de las Academias, tanto en el ámbito institucional como en el de los trabajos lingüísticos, al servicio de la unidad del español. El Congreso sesionará al menos cada cuatro años.

2. LA COMISIÓN PERMANENTE

Artículo 13o

La Comisión Permanente de la Asociación de Academias de la Lengua Española es el órgano ejecutivo de gobierno y de coordinación entre las Academias asociadas.

Son funciones de la Comisión Permanente:

Cumplir los acuerdos adoptados en los Congresos de la Asociación de Academias.

Realizar las gestiones pertinentes y concertar los acuerdos que convenga, con el propósito de asegurar la existencia y el funcionamiento de la Asociación de Academias.

Realizar las gestiones pertinentes y concertar los acuerdos que convenga, con el propósito de mejorar el funcionamiento de la Asociación de Academias.

Colaborar con las Academias asociadas en el cumplimiento de sus fines, y proponerles las iniciativas que juzgue oportunas para lograr un mayor desarrollo y fortalecimiento.

En caso necesario, constituir Comisiones especiales, formadas por miembros de distintas Academias en número no superior a cinco, para atender asuntos que lo requieran.

Formular proyectos de reformas al Reglamento, y someterlos a la aprobación del Congreso o de las Academias asociadas. Se considerará aprobada por las Academias la propuesta que, en el plazo de tres meses, no sea objeto de observaciones.

Artículo 14o

La Comisión Permanente está constituida por un Presidente, un Secretario general, un Tesorero y no menos de dos vocales.

Artículo 15o

El Presidente nato de la Asociación de Academias de la Lengua Española y de su Comisión Permanente será el Director de la Real Academia Española. En el caso de que, por razones fundadas, no pueda ser el Director de la Real Academia Española, la Junta de Gobierno de esa Corporación propondrá a uno de sus miembros de número, que será ratificado por el Pleno.

Son funciones y obligaciones del Presidente:

Presidir la Asociación, así como representarla oficial y legalmente.

Cuidar del cumplimiento de sus Estatutos, Reglamento y acuerdos.

Impulsar el desarrollo de la política lingüística panhispánica y estimular la participación efectiva de todas las Academias.

Promover proyectos e iniciativas de la Asociación de Academias al servicio de su fin básico, así como recabar recursos económicos y otras ayudas para su realización.

Presidir, en los términos reglamentarios, las reuniones de la Comisión Permanente, las Comisiones interacadémicas y las Comisiones especiales. En caso necesario, convocar y presidir reuniones plenarias de Directores y Presidentes de las Academias.

Artículo 16o

El Secretario general será elegido en cada Congreso plenario entre los miembros de número de las Academias asociadas excepto la Española.

La elección del Secretario general será por voto secreto de los jefes de delegación presentes en el Congreso, o, en su defecto, de quienes estos designen.

El Secretario general ejercerá su cargo hasta el siguiente Congreso.

Si no pudiera completar su mandato, será sustituido, de acuerdo con su orden, por uno de los tres suplentes elegidos en el Congreso entre los miembros de número de las Academias asociadas.

Son funciones y obligaciones del Secretario general:

Actuar como fedatario de la Asociación. Redactar y certificar las actas de las reuniones de la Comisión Permanente.

Completar y custodiar el archivo de actas de la Asociación.

Extender y firmar los documentos que se hayan de expedir.

Despachar los asuntos administrativos y la correspondencia de la Asociación.

Informar a todas las Academias de los cambios en la composición y junta directiva así como de las actividades de cada una de ellas.

Preparar con el Presidente las reuniones del pleno de la Comisión Permanente.

Desempeñar la secretaría oficial de las Comisiones interacadémicas, con la asistencia de un secretario técnico específico de cada uno de los proyectos, y de las Comisiones especiales.

Colaborar con la Academia del país anfitrión en la organización de los Congresos plenarios de la Asociación de Academias.

Presentar a cada Congreso un informe detallado de las actividades de la Secretaría general en el cuatrienio anterior.

Colaborar con la Presidencia para asegurar el cumplimiento de las resoluciones aprobadas en cada Congreso y en las gestiones inherentes a su ejecución.

Artículo 17o

El Tesorero será un miembro de número de la Real Academia Española, nombrado por la Junta de Gobierno y ratificado por el Pleno de esta Corporación.

Son funciones y obligaciones del Tesorero:

Elaborar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la Asociación y presentarlos a la Comisión Permanente para su aprobación.

Preparar y presentar a la Comisión Permanente las cuentas del año una vez cerrado el ejercicio.

Visar y ordenar el pago de todos los gastos de la Asociación.

Velar por la buena marcha de las finanzas de la Asociación.

Artículo 18o

Las Academias, por riguroso turno de rotación, designarán cada año los vocales de la Comisión Permanente de entre sus miembros de número con preferencia especialistas en materia lingüística.

Si alguna Academia, al corresponderle el turno de designación de vocales, no hiciera uso de esa facultad, el derecho de nombramiento pasa a la Academia siguiente.

La Real Academia Española, a la que pertenecen el Director y el Tesorero, y la Academia a la que pertenezca el Secretario general quedarán excluidas del turno de provisión de los vocales.

Artículo 19o

El turno de provisión de vocales de la Comisión Permanente será el establecido por sorteo en el IV Congreso de la Asociación de Academias, celebrado en 1964 en Buenos Aires. El orden de Academias es el siguiente:

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 1. Panameña | 12. Filipina |
| 2. Colombiana | 13. Argentina |
| 3. Guatemalteca | 14. Nicaragüense |
| 4. Puertorriqueña | 15. Paraguaya |
| 5. Hondureña | 16. Dominicana |
| 6. Costarricense | 17. Venezolana |
| 7. Cubana | 18. Boliviana |
| 8. Peruana | 19. Mexicana |
| 9. Uruguaya | 20. Ecuatoriana |
| 10. Chilena | 21. Norteamericana |
| 11. Salvadoreña | |

Artículo 20o

Cada Academia tendrá derecho, fuera de turno, a designar un representante para formar parte de la Comisión Permanente siempre que lo haga a sus expensas.

En ese caso, la Real Academia Española podrá, a su vez, nombrar a otros vocales de entre sus miembros de número, aunque sin rebasar nunca la proporción de un español por cada cuatro de otras Academias asociadas.

Tienen voto en la Comisión sólo los primeros miembros delegados por las Academias —no otros que se hacen cargo de sus gastos—, más el Secretario, el Tesorero y el Presidente.

Artículo 21o

Serán elegibles para los cargos de la Comisión Permanente todos los miembros de número de las Academias asociadas con la edad hábil que señale el Reglamento.

Artículo 22o

La Comisión Permanente puede reunirse en lugares diferentes de su sede oficial.

Artículo 23o

Cuando la Comisión Permanente no esté constituida en pleno, se encargará de su gestión ordinaria y de la ejecución de los acuerdos congresuales una comisión delegada integrada por el Presidente, el Secretario general y el Tesorero.

TÍTULO 4. NUEVOS MIEMBROS

Artículo 24o

Formará parte de la Asociación una sola Academia de cada país.

Artículo 25o

Corresponde a la Asociación decidir la incorporación a ella de otras Academias, tanto ya existentes como de nueva creación.

La Asociación no es competente en el proceso de constitución de nuevas Academias.

Artículo 26o

Para que pueda ingresar en la Asociación una Academia de la Lengua Española fundada en un país no representado en ella deberá cumplir los siguientes requisitos:

Tener carácter nacional y no meramente regional.

Contar ente sus fundadores con al menos tres académicos correspondientes de cualquiera de las Academias asociadas, que sean nacionales del país sede de la nueva Academia.

Disponer de unos Estatutos ajustados tanto a los principios generales de los Estatutos de la Asociación de Academias como a las normas básicas que rigen las Academias asociadas, especialmente en lo relativo al número y calidad de sus miembros —ocho personas, al menos, de categoría relevante— y a su fin estrictamente científico en el ámbito de la lengua española y de la literatura hispánica.

Artículo 27o

La solicitud de ingreso en la Asociación de Academias por parte de una nueva Academia será tramitada de acuerdo con el procedimiento siguiente:

La Academia aspirante presentará un documento de solicitud a la Comisión Permanente, junto con la nómina de sus miembros y de su junta directiva, así como una copia de sus Estatutos y de su acta de fundación.

La Comisión Permanente redactará un informe en el que valore si la Academia aspirante cumple los requisitos establecidos en el artículo 25 de estos Estatutos.

Se remitirá a todas las Academias copia del informe de la Comisión Permanente y de la documentación.

* En el plazo máximo de tres meses las Academias deberán pronunciarse sobre la solicitud en tres posibles sentidos: aceptación, rechazo o remisión al próximo Congreso de Academias. Para la

aprobación de la solicitud se requerirá el pronunciamiento de no menos de dieciocho Academias y el dictamen favorable de un mínimo de quince de ellas.

Si en el plazo de un año a partir de la fecha del envío del informe y los documentos a las Academias, estas no se han pronunciado en el número y forma indicados, la Comisión Permanente someterá la solicitud de ingreso a la consideración del siguiente Congreso de la Asociación.

La resolución del Congreso de la Asociación seguirá el procedimiento de votación establecido en el Reglamento, salvo que se acuerde someterla a las normas de este artículo.

En el caso de que la solicitud de ingreso se presentara a la Comisión Permanente dentro de los doce meses inmediatamente anteriores al Congreso de Academias, será este quien conozca de ella, previo envío del informe y la documentación a las Academias por parte de la Comisión Permanente.

TÍTULO 5. PATRIMONIO Y RÉGIMEN ECONÓMICO

Artículo 28o — PATRIMONIO

El patrimonio de la Asociación de Academias está constituido por toda clase de valores, derechos y bienes muebles e inmuebles.

Artículo 29o — RECURSOS ECONÓMICOS

Los recursos económicos para el logro del fin básico de la Asociación se obtendrán de:

1. Aportaciones de las Academias asociadas.
2. Ingresos procedentes de los derechos de autor derivados de las ventas de las obras académicas, conforme a lo establecido en el Reglamento.
3. Subvenciones y donaciones, periódicas o no, recibidas de entidades o instituciones públicas o privadas, o de particulares.

A esos recursos se añadirá la aportación, con carácter permanente, de sede e infraestructuras por parte de la Real Academia Española.

Artículo 30o — ADMINISTRACIÓN

Los recursos económicos de la Asociación de Academias serán administrados por la Comisión Permanente.

Artículo 31o — AYUDAS A LAS ACADEMIAS

La Asociación de Academias podrá conceder ayudas económicas específicas a las Academias en las modalidades previstas en el Reglamento.

TÍTULO 6. MODIFICACIÓN

Artículo 32o

Los casos no previstos en estos Estatutos se resolverán mediante consultas a las Academias y, si se estima oportuno, en un Congreso.

Artículo 33o

Cualquier Academia puede proponer modificaciones a estos Estatutos, que la Comisión Permanente estudiará y elevará al siguiente Congreso, donde se discutirán y, en su caso, se aprobarán.

Artículo 34o

Quedarán derogadas cuantas normas y disposiciones se opongan a lo establecido en estos Estatutos.

Artículo 35o

Los presentes Estatutos entrarán en vigor en el momento de su publicación por la Asociación de Academias.

Corresponde al Pleno del Congreso la facultad de decidir sobre todos los asuntos de índole institucional y lingüística sometidos a su consideración. Para ello se requerirán al menos dos tercios del total de los votos emitidos por las delegaciones presentes.

TABLA 2
Reconocimiento como República por España, Fundación de la Academia
de la Lengua y Ratificación del Convenio de Bogotá 1960.

Estado	Reconoc. República	Fundación Academia	Ratificac. ASALE
México	<u>1836</u>	1875	-
Ecuador	1840	1874	1963
Chile	1844	1885	1967
Venezuela	1845	1883	1965
Costa Rica	1850	1923	1963
Nicaragua	1850	1928	1964
República Dominicana	1855	1927	1968
Bolivia	1861 (1847)	1927	1967
Argentina	1863 (1857-1859)	1931	1963
Guatemala	1863	1887	1963
El Salvador	1865	1875	1967
Uruguay	1870 (1841-1846)	1943	1969
Perú	1879 (1853)	1887	1969
Paraguay	1880	1927	1963
Colombia	1881	<u>1871</u>	1963
Honduras	1894	1949	1972
Panamá	1902	1926	<u>1962</u>
Cuba	1927	1926	1994
Puerto Rico	(EE.UU.)	1955	(EE.UU.)
Filipinas	“1946”	1924	-
Estados Unidos	“1776”	1973	1980
España	N/A	1713(14)	-

Los datos subrayados indican el primero de cada columna.

La información que falta no pudo encontrarse.



Ilustración de Jesús A. Meza M.

