

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 56**

**Selección de memorias
del curso selectivo de
funcionarios de la Carrera
Diplomática 2015**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2015**

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA 2015**



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-33133-2016

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

Página

COREA DEL NORTE. Perspectivas de una realidad distópica	13
1. RESUMEN	17
2. INTRODUCCIÓN	21
3. PREMISAS	22
3.1 Consideraciones generales	22
3.2 El factor humano	22
3.3 La existencia precede a la esencia	23
4. PASADO	25
4.1 Introducción	25
4.2 Antecedentes históricos	25
4.3 Historia reciente	27
4.4 Conclusión	31
5. PRESENTE	32
5.1 Introducción	32
5.2 Dimensión interna	32
5.2.1 Política interna	32
5.2.2 Economía	44
5.3 Dimensión externa	49
5.3.1 Consideraciones generales	49
5.3.2 Objetivos	49
5.3.3 Contexto histórico	50
5.3.4 Relaciones con otros actores	50
5.3.5 El programa nuclear norcoreano	56
5.3.6 Conclusión	62
6. FUTURO	62
6.1 Introducción	62
6.2 Conflicto	63
6.3 Reconciliación	65
6.3.1 Perspectiva intercoreana	65
6.3.2 Perspectiva amplia	67
6.3.3 Reunificación alemana	74
6.4 El dilema moral	78
6.5 Conclusión	79

	Página
7. CONCLUSIÓN.....	79
8. BIBLIOGRAFÍA	85
8.1 Obras	85
8.2 Publicaciones.....	85
MYANMAR: Perspectivas de su evolución política en el ámbito interno, regional e internacional.....	87
I. RESUMEN	89
II. INTRODUCCIÓN.....	91
III. CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICO	92
1. Imperio Británico	92
2. II Guerra Mundial, Independencia y Unión de Birmania.....	93
3. Gobiernos Militares (1962-1990).....	96
a. Revueltas de 1988.....	97
4. Evolución desde 1990	99
a. Elecciones de 2010	102
IV. RELACIONES INTERNACIONALES: REGIONALES y con OCCIDENTE.....	103
1. Relaciones en la Región Asia-Pacífico.....	103
A. Relaciones con China.....	104
B. Relaciones con India.....	110
C. Relaciones con Japón.....	116
D. Relaciones con Corea del Norte.....	118
E. Relaciones con la ASEAN.....	120
F. Relaciones con Australia	120
2. Relaciones con Estados Unidos.....	122
3. Relaciones con la Unión Europea	123
V. PERSPECTIVAS POLÍTICAS	125
1. REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DESDE 2010... ..	125
a. Reformas políticas	125
b. Reformas económicas	127
2. EL PAPEL DEL EJÉRCITO.....	130
a. El Ejército ante el proceso de transición.....	130
b. Papel político del Ejército.....	131
c. Papel económico del Ejército	132
d. Papel del Ejército en el proceso de paz.....	132
e. El Ejército en el futuro de un Myanmar democrático.....	133
3. Conflictos étnicos y cuestión de los Rohinyas	134
a. Conflictos étnicos.....	134
b. El estado de Rajine y la situación de los rohinyas.....	137

	Página
4. Elecciones de noviembre 2015: Perspectivas.....	139
a. Contexto y marco legal.....	139
b. Riesgos.....	140
c. Posibles escenarios post-electorales	143
VI. CONCLUSIÓN	144
VII. BIBLIOGRAFÍA	147
VIII. ANEXOS	149
1. Mapa collar de perlas.....	149
2. Mapa Estrecho de Malacca y Estrecho Lonbok	150
3. Mapa Línea McMahon	151
ASPECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO EN LA ANTIGÜEDAD ROMANA	153
RESUMEN	155
INTRODUCCIÓN	157
CAPÍTULO PRIMERO. CONCEPTOS, FUENTES Y PRINCIPIOS .	161
1. Derecho civil e <i>ius gentium</i>	161
2. Fundamento del <i>ius gentium</i>	164
3. Fuentes del <i>ius gentium</i>	169
4. Principios del derecho de gentes	172
CAPÍTULO SEGUNDO. EL COLEGIO Y EL DERECHO FECIAL..	180
1. Derecho primitivo y religión	180
2. El Colegio de los feciales	182
3. Espíritu del derecho fecial	186
4. Derecho fecial.....	187
CAPÍTULO TERCERO. LA DIPLOMACIA	195
1.- La diplomacia romana	195
2. La Misión diplomática.....	196
3. Asilo, extradición y hospitalidad.....	204
CAPÍTULO CUARTO. LOS TRATADOS	208
1. Elementos comunes de los tratados	208
2. Clases de tratados	212
3. <i>Recuperatores</i> y arbitraje.....	217
CAPÍTULO QUINTO. LA GUERRA.....	220
1. Fundamento	220
2. Causas	222
3. Algunas atenuaciones en la guerra	224
4. Propiedad del enemigo	226
5. Persona del enemigo	227
CONCLUSIÓN.....	230
BIBLIOGRAFÍA	233

LA ASOCIACIÓN TRANSATLÁNTICA DE COMERCIO E INVERSIÓN: UNA NUEVA GENERACIÓN DE ACUERDOS COMERCIALES	239
RESUMEN	241
I. INTRODUCCIÓN	243
II. MARCO GENERAL DE LA NEGOCIACIÓN	245
II.1 La relación bilateral y el contexto internacional	245
II.2 El proceso negociador	249
II.3 Efectos económicos.....	254
II.3.A. Efecto general sobre las economías de la UE y de EEUU.....	256
II.3.B. Efectos sobre el comercio bilateral y desviación del comercio interno en la UE.....	258
II.3.C. Principales efectos sectoriales del acuerdo.....	260
III. CONTENIDO DE LAS NEGOCIACIONES.....	263
III.1 Medidas de protección comercial en vigor	263
III.1.A Aranceles.....	263
III.1.B Medidas no arancelarias y diferencias normativas....	264
III.2 Sectores específicos que son objeto de negociación	265
III.2.A Productos agrícolas: las medidas sanitarias y fitosanitarias	265
III.2.B Industria: cooperación regulatoria.....	270
III.2.C Servicios	277
III.2.D Contratación pública	285
III.2.E Inversión y solución de controversias relativas a inversiones	293
IV. OPORTUNIDADES Y RETOS PARA ESPAÑA.....	300
V. CONCLUSIÓN	305
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	307
LOS TRÍLOGOS Y LA POLÍTICA INFORMAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO DE LA UNIÓN EUROPEA	313
RESUMEN	315
INTRODUCCIÓN	317
CAPÍTULO UNO: Marco de referencia	319
1.1 El procedimiento legislativo ordinario. Otros procedimientos.	319
1.2 Desarrollo y fases del procedimiento legislativo ordinario ...	324
1.3 ¿Qué es un trílogo?	329
1.4 Conclusiones	336

	Página
CAPÍTULO 2. ¿Es la política informal antidemocrática? Trilogos, acuerdos tempranos y el modelo de representación por selección.	337
2.1 Introducción	337
2.2 La política informal de la codecisión	338
2.3 El modelo de representación adecuado para los trilogos	341
2.4. ¿Son adecuados los criterios normativos del modelo de selección?	343
2.5 Conclusión	348
CAPÍTULO 3. Cambio institucional: codecisión y comitología	349
3.1 Explicaciones teóricas	349
3.2 La transformación de la codecisión. Averiguaciones empíricas	351
3.3. La transformación de la comitología y el poder del Parlamento: averiguaciones empíricas	352
3.4 Conclusión	354
CAPÍTULO 4. La política informal en la Unión Europea, desde el punto de vista de las instituciones	354
4.1. Concepto de gobernanza informal	355
4.2 La dimensión informal de la gobernanza de la Unión Europea	356
4.3 La dimensión normativa de la gobernanza informal en la Unión Europea	360
4.4 Conclusiones	361
CAPÍTULO 5. La política informal en la Unión Europea, desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones en los trilogos	362
5.1 Introducción	362
5.2 Toma de decisiones formal e informal	364
5.3 Los trilogos como sistema de toma de decisiones	366
5.4 Teorías acerca del uso de los acuerdos tempranos	370
5.5 Análisis empírico y conclusiones	374
CONCLUSIONES	379
1. Conclusiones sobre los trilogos	380
2. Conclusiones desde la perspectiva de España	381
BIBLIOGRAFÍA	383
ÍNDICE DE FIGURAS	387
EL RESURGIR DEL LEÓN ASIÁTICO: NUEVOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR INDIA.....	389
RESUMEN	391
1. INTRODUCCIÓN: el león asiático	393
2. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	397

	Página
2.1. El Raj en el sistema imperial británico	397
2.2. La política exterior durante la Guerra Fría	398
2.3. La política exterior desde 1991.....	401
3. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE NARENDRA MODI: CARACTERES GENERALES	402
3.1. El servicio diplomático indio (Indian Foreign Service)	409
3.2. Otros actores de la acción exterior: los estados de la Repúbli- ca de India	413
3.3. El marco económico: la atracción de la inversión exterior	415
3.4. La seguridad y defensa de India	417
3.5. El poder blando de la cultura india	418
3.6. La diáspora india	420
4. Los escenarios de la política exterior india: presente y futuro.....	422
4.1. La diplomacia multilateral	422
4.1.1. Foros multilaterales tradicionales	423
4.1.2. Nuevos foros multilaterales	426
4.2. La diplomacia bilateral	428
4.2.1. India y su vecindad.....	428
4.2.1.1. Vecindad occidental: Afganistán y Pakistán.....	429
4.2.1.2. Vecindad septentrional: Bhután y Nepal.....	432
4.2.1.3. Vecindad oriental: Bangladesh.....	433
4.2.1.4. Vecindad meridional: Sri Lanka y Maldivas.....	435
4.2.2. India en el contexto de Asia-Pacífico	437
4.2.2.1. China	437
4.2.2.2. Japón y Corea	440
4.2.2.3. Los Estados de la ASEAN	441
4.2.2.4. Australia, Nueva Zelanda y el Pacífico	444
4.2.3. Relaciones extrarregionales de India.....	446
4.2.3.1. La Unión Europea y los Estados europeos....	446
4.2.3.2. Relaciones hispano-indias	450
4.2.3.3. Espacio postsoviético, Turquía e Irán	457
4.2.3.4. Israel y el mundo árabe	460
4.2.3.5. África subsahariana e islas del Índico	462
4.2.3.6. El continente americano	463
5. CONCLUSIÓN.....	465
6. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	471

ESCUELA DIPLOMÁTICA

COREA DEL NORTE

PERSPECTIVA DE UNA REALIDAD DISTÓPICA

DIEGO SANZ DE LA ASUNCIÓN

Etiam si omnes, ego non.

1. RESUMEN

En esta exposición se va a intentar dar respuesta, como veremos, a una cuestión vinculada a la adecuación del orden internacional vigente desde la Segunda Guerra Mundial. El régimen de la República Popular Democrática de Corea (en adelante, también, “**RPDC**” o “**Corea del Norte**”) va a constituir el elemento a través del cual encontraremos la respuesta buscada. En este sentido, vamos a analizar una serie de elementos que pueden permitir crear un esbozo de las particularidades de este país para culminar haciendo una lectura de la realidad norcoreana en un contexto más amplio. Partiremos de unas premisas básicas sobre la importancia del enfoque a través del cual se quiere realizar el análisis. En este caso, como veremos, es importante comprender la realidad del país desde una óptica individual (para entender lo colectivo no como una superación de lo personal, sino como una materialización política de una aspiración individual) y también saber que el sistema norcoreano no se articula a través de ideas, sino a través de hechos (la supervivencia del régimen fundamentaría una existencia que configuraría una esencia). Asimismo, analizaremos tanto los antecedentes históricos lejanos que configuran el concepto de cultura coreana como los antecedentes históricos cercanos que han configurado la realidad política actual. Es de decir, trataremos de entender cómo el régimen norcoreano se ha mantenido hasta nuestros días. Una vez entendida la evolución histórica, es relevante entender la situación actual, tanto en su dimensión interna como en su dimensión externa. Intentaremos abordar los elementos que configuran la realidad contemporánea norcoreana, tanto los que afectan a su configuración interna como los que afectan a sus relaciones con otros actores. Y, finalmente, plantearemos los hipotéticos escenarios a los que podría enfrentarse en un futuro el régimen norcoreano y las consecuencias que estos escenarios podrían tener, tanto a nivel regional como con carácter más global.

De esta manera, analizando la realidad pasada, presente y futura de la República Popular Democrática de Corea, intentaremos sacar una conclusión en términos globales. Corea del Norte sería la anécdota. Nuestra realidad geopolítica, la cuestión de fondo.

“Había caído la noche cuando K. llegó. El pueblo estaba sumido en la nieve. No se veía nada del cerro del castillo, lo rodeaban niebla y tinieblas, y ni la lucecita más débil sugería el gran castillo. K. permaneció largo rato en el puente de madera que llevaba de la carretera al pueblo, mirando el aparente vacío de allí en lo alto”.

El castillo, Franz Kafka

2. INTRODUCCIÓN

Resulta verdaderamente complejo abordar un tema sobre el que se cree que falta información pero sobra conocimiento, cuando lo que sobra es información y lo que falta es conocimiento. Las referencias a la opacidad y a la falta de información en el exterior sobre la República Popular Democrática de Corea son constantes en cualquier análisis sobre el sistema norcoreano. Se considera que existe una importantísima escasez de datos, una falta de estadísticas, una carencia de cifras. Es cierto, existen dificultades para saber exactamente la estatura media de un norcoreano. Pero, ¿implica esto una verdadera ausencia de información? Todos sabemos que la estatura media de un ciudadano de la RPDC es inferior a la de un ciudadano de la República de Corea (en adelante, también, “**RC**” o “**Corea del Sur**”). Sobre la diferencia de estatura entre un noruego y un sueco no tenemos un acceso tan directo a la información. Si no hay una falta de información, ¿dónde se encuentra entonces el verdadero desafío para entender la realidad norcoreana? El desafío se encuentra en discernir entre información y conocimiento. Hasta sobre el régimen más hermético del mundo hay un exceso de información en el exterior¹. La información no permite entender necesariamente un fenómeno determinado, mientras que el conocimiento sí. En el caso de la República Popular Democrática de Corea nos encontramos ante una auténtica ausencia de conocimiento, entendido como entendimiento a través de la relación de información e ideas. Observamos que la superficialidad de la información impide alcanzar, en la mayoría de ocasiones cuando se trata del régimen norcoreano, la profundidad del conocimiento. Se hace necesario, por lo tanto, ser consciente de las limitaciones de la información y de la complejidad de la búsqueda del conocimiento sobre un tema. En este sentido, la pretensión es realizar un intento de lectura con perspectiva del significado de la realidad norcoreana en nuestro orden geopolítico.

¹ EL MUNDO; 20 de febrero de 2015: “*Kim Jong-un luce un nuevo peinado*”, o, EL PAÍS; 20 de febrero de 2015: “*Kim Jong-un: menos cejas, más tupé*”.

En este sentido, vislumbrar el futuro de un país estable es una tarea difícil e incierta. Pero vislumbrar el futuro de un país dirigido por una deidad cervantina en un tiempo de hombres, aislado por la comunidad internacional, con una economía que ya no merece tal nombre y en estado de guerra con un país con el que comparte una frontera y un pasado común es una quimera. Y esa es la realidad de la República Popular Democrática de Corea. Por lo tanto, el objetivo de este análisis no es conseguir predecir el futuro. Tampoco es describir el presente. Y en ningún caso es hacer un mero recordatorio del pasado. El objetivo de este análisis es intentar buscar un denominador común a esos tres estadios temporales entendiendo el pasado como herencia, el presente como realidad y el futuro como aspiración. Y a través de ese denominador común intentar dar una respuesta a una pregunta. ¿Tiene sentido una realidad geopolítica como la actual, que ya no tiene aspiraciones de universalidad sino una consolidada naturaleza universal, en la que tiene cabida un régimen como la República Popular Democrática de Corea?

3. PREMISAS

3.1 Consideraciones generales

El hermetismo, la opacidad y el secretismo de un ente suscitan inevitablemente el interés por parte de otros entes. Así es la naturaleza humana. El régimen norcoreano ha provocado durante décadas una curiosidad en el pensamiento occidental que es, en definitiva, un mero reflejo de la naturaleza de ese pensamiento. Corea del Norte es observada en contraposición a nuestra propia imagen. Ello provoca que, frente a la humanización de nuestras sociedades, consideremos que nos encontramos ante una visión antagónica, y ello provoque una deshumanización de lo que creemos que es el sistema de la RPDC. Esto, además, nos impulsa a buscar entender la esencia y el carácter de ese marco en el que el individuo ha sido suprimido como tal. Para intentar comprender la situación de Corea del Norte se hace necesario, no obstante, abandonar este prisma e introducir en nuestra visión dos ideas. En primer lugar, la deshumanización del régimen no debe provocar una deshumanización del observador del régimen ni, por lo tanto, de la propia visión que se tiene del régimen. Es decir, no se debe nunca soslayar el factor humano. En segundo lugar, como veremos, comprender el régimen no implica comprender su esencia, sino entender su existencia.

3.2 El factor humano

Cuando se habla de la situación en la República Popular Democrática de Corea, observamos cómo, muy a menudo, la amenaza que suponen para la co-

unidad internacional los ensayos nucleares o la auténtica singularidad del culto a la personalidad de sus líderes constituyen el elemento más atractivo. Estos elementos son ciertos e innegables, pero más allá de estos aspectos, es importante tener en cuenta que la RPDC en un país real, en el que viven personas reales y en cuyas vidas las preocupaciones mundanas anteceden a las grandes cuestiones de la geopolítica. Esta afirmación no pretende constituir una banalización de la geopolítica, sino un recordatorio de que las actuaciones en el tablero del orden internacional tienen un destinatario muy claro, el individuo. De ahí que se haga necesario hacer una especial mención, a la hora de analizar el destino de este sistema político, a la relevancia del factor humano.

3.3 La existencia precede a la esencia

Pese a lo que pueda parecer, el régimen norcoreano no ha basado su mantenimiento en una férrea naturaleza inmutable, sino en la capacidad para adaptarse a un contexto cambiante. El objetivo de Corea del Norte no ha sido preservar su esencia, sino su existencia.

Tradicionalmente, a la hora de analizar e intentar comprender el régimen nos encontramos con planteamientos y visiones muy ligados a la búsqueda de la esencia de un país que hundiría sus raíces en un pasado anacrónico, en lugar de intentar entender que se trata de un proyecto cuyas únicas raíces se encuentran en un futuro que garantizaría su supervivencia. Corea del Norte no constituiría un ente, sino una dinámica. Nos encontraríamos ante un Estado en el que, de acuerdo con las palabras de Sartre, la existencia precede a la esencia². Existen varios ejemplos que muestran la mutabilidad del sistema, así como la imposibilidad de realizar análisis estáticos rígidos de las particularidades y peculiaridades norcoreanas.

Uno de ellos estaría vinculado a la visión de la RPDC como remanente de la visión comunista propia del mundo bipolar anterior a la caída del muro de Berlín. La RPDC es vista, de acuerdo con esta visión, como último faro de una ideología desaparecida, pero esta perspectiva no tiene en cuenta la evolución que se ha ido produciendo en el seno interno del propio régimen. La realidad actual norcoreana, basada en un sistema oligárquico y desigual, dista de las primeras fases de consolidación del sistema, en la que el apoyo de la Unión Soviética y, posteriormente, de la China maoísta, dotaban a éste de un aura ideológico que ha ido siendo abandonado a favor de un pragmatismo capaz de garantizar la supervivencia del régimen. En la actualidad, en la cúspide de este sistema oligárquico y desigual, además, se ha ido configurando una auténtica monarquía que, a día de hoy, no encarna únicamente la personalización del propio poder político, sino

² SARTRE, J. (1946), *“El existencialismo es un humanismo”*.

también la propia idea del Estado. La idea de que el Partido y la Revolución dependen y están vinculados inexorablemente a la dinastía Kim constituyen la base del sistema. La sucesión de Kim Il-sung por Kim Jong-il en 1994 y la de Kim Jong-il por Kim Jong-un en 2011 y la consolidación de todos ellos como símbolos divinos de la idea del Estado son prueba de ello³. Por lo tanto, la mutabilidad de todo el sistema gravita alrededor de la inmutabilidad de un único elemento, la dinastía Kim.

La proyección exterior de la RPDC sería otro ejemplo de la necesidad de entender el régimen desde una perspectiva dinámica y no estática. La ideología “*juche*”, basada en la independencia y la autosuficiencia, ha estado marcada, precisamente, por la capacidad del régimen para utilizar su interacción con grandes potencias como China, Japón, Rusia y Estados Unidos para preservar su autonomía política y su especificidad cultural. Las alianzas con la Unión Soviética y, posteriormente, con China sirvieron como contrapeso a la hostilidad hacia Japón y Estados Unidos⁴. Asimismo, la relación con Corea del Sur y la situación de guerra existente ha sido un elemento estabilizador para el régimen norcoreano. Esto puede resultar extremadamente paradójico, pero la inestabilidad externa es, en ocasiones, un elemento clave para generar sinergias de estabilidad interna. En este sentido, lo que se pone de manifiesto es que las relaciones con otros Estados y otros actores no han tenido un carácter estático, sino que se han ido modulando y han ido evolucionando de acuerdo con el interés supremo del régimen, que es su propio mantenimiento, habiendo hecho primar el régimen los intereses sobre las alianzas estáticas.

Por otra parte, la cuestión nuclear resultaría otro buen ejemplo de la importancia de la mutabilidad del sistema. El programa nuclear norcoreano no es un signo distintivo de la naturaleza belicista del régimen, sino una muestra del pragmatismo y la capacidad de adaptación y reinención de éste. En un momento de crisis en muchos ámbitos, la cuestión nuclear dotó al país de un crédito muy superior a su peso económico, demográfico y militar. Por lo tanto, no se puede hacer un intento de entender la situación del programa nuclear norcoreano sin entender que su existencia tampoco tiene un carácter estático. Es decir, no se trata de una parte intrínseca del sistema, sino de un elemento con un carácter fundamental para el régimen desde el punto de vista geoestratégico en las circunstancias actuales. Pero, ¿sería posible el abandono de este programa por parte de la RPDC? En caso de que las circunstancias fuesen propicias y se asegurase la supervivencia del sistema con su abandono, la posibilidad existiría. Evidentemente, ese esce-

³ Algunos de los títulos de éstos ponen de manifiesto el carácter de deidad de los líderes: Padre del Pueblo, Comandante Supremo, Mentor Genial, Guía de Acero, General Siempre Victorioso, Sol del siglo XXI, Luz del Género Humano, Cumbre del Pensamiento o Faro de la Esperanza.

⁴ En ocasiones, el régimen utilizó las divergencias de visión entre China y la Unión Soviética para conseguir réditos a través de la modulación de la simetría de ambas alianzas.

nario parece muy improbable, pero merece la pena hacer hincapié en ese marco de adaptación permanente a las circunstancias en el que todo es posible en el que parece situarse Corea del Norte.

Todos estos ejemplos ponen de manifiesto la capacidad que ha tenido el régimen para evolucionar ideológicamente, transformar su perspectiva y adaptar sus relaciones con otros actores a circunstancias cambiantes con un único objetivo, el de sobrevivir a través de su único rasgo característico que ha constituido su esencia desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la existencia de un Líder capaz de simbolizar y encarnar la misma idea de Estado⁵. Esta mutabilidad y capacidad de adaptación puede ser objeto de una lectura. El régimen tiene una visión muy marcada por la perspectiva realista, no existiendo un verdadero pilar ideológico que haga necesario ese hermetismo y opacidad capaces de protegerlo. Lo ideológico es secundario y, en cualquier caso, instrumental⁶. De esta manera, observamos cómo no existe esencia como tal (idealismo), sino existencia (realismo) que configura esa esencia.

4. PASADO

4.1 Introducción

No es posible entender la situación actual en la RPDC sin hacer un repaso a una serie de antecedentes históricos que permitan comprender que, pese a que no se ha producido una reforma de la naturaleza del sistema en sentido estricto, sí que ha habido una evolución en las propias particularidades del régimen durante las últimas décadas. Las características de la Corea del Norte bajo el liderazgo de Kim Jong-un distan bastante de las características de la Corea del Norte que nació tras la Segunda Guerra Mundial bajo el liderazgo de Kim Il-sung.

4.2 Antecedentes históricos

Pese a la separación durante casi 3 cuartos de siglo de Corea del Norte y Corea del Sur, ambos países comparten una serie de elementos como la lengua, el alfabeto, la cultura o las costumbres. Y además, comparten unas raíces históricas comunes, uno de los aspectos más importantes a la hora de entender la actual situación en la península coreana.

El primer ejemplo de estas raíces comunes es el mito del país legendario de

⁵ DAYEZ-BURGEON, P. (2014), “*La dynastie rouge. Corée du Nord 1945-2014*”.

⁶ La ideología “*juche*” se caracteriza, precisamente, por su instrumentalidad y flexibilidad.

Choson. Ambas Coreas comparten la idea de un origen común basado en un mito. De acuerdo con este mito, el primer reino de Corea fue creado por el Príncipe Tangun (nacido en el monte Paektu) bajo el nombre de Choson en el tercer milenio antes de Jesucristo. Esta leyenda, que cuenta con múltiples variantes, tiene un valor fundamental, en la medida en que supone el nexo primigenio entre las dos Coreas y en la medida en que ha sido un símbolo recurrente de unión del pueblo coreano cada vez que éste se ha enfrentado a amenazas exteriores (invasiones chinas, invasiones de los mongoles, anexión de la península por Japón...). En definitiva, para el nacionalismo coreano, Tangun es el héroe que simboliza la legitimidad divina de la idea de independencia⁷.

Pero más allá de los vínculos mitológicos, que tienen un valor innegable a la hora de comprender la idea de unidad de la península coreana, existen unos antecedentes históricos comunes que apuntalan esta idea de unidad. Hasta el siglo X observamos como existe un dominio amplio de China sobre la península. No obstante, durante este periodo se crearán paulatinamente una serie de “reinos vasallos” de China que configurarán las primeras estructuras de poder político coreanas. Destacarán los reinos de Silla, Koryo y Paikche. Éstos dos últimos se acabarán integrando en el primero, el cual contaba con un mayor control por parte de las autoridades chinas, produciéndose de esta manera una unificación sin autonomía real. No obstante, hay que destacar que la creación de estos reinos en este momento jugará un papel muy importante posteriormente, especialmente cuando se produzca el resurgimiento del reino Koryo (cuya capital sería Kaesong), a principios del siglo X.

Como señalábamos, el resurgimiento del reino Koryo, a principios del siglo X, va a suponer la aparición, por primera vez, de un reino coreano independiente en el cual florecerá una cultura propia y se crearán las condiciones para que éste se convierta en un importante actor comercial en la región. La prosperidad económica (marcada por el auge del comercio) y cultural (destacaría la importancia de la consolidación del papel del budismo en la región) se van a mantener hasta el siglo XIII, cuando la invasión de los mongoles liderados por Gengis Kan provocará la transformación del otrora pujante reino en simple protectorado del Imperio de Gengis Kan.

El dominio mongol se mantendrá durante más de un siglo, periodo en el que la península se convertirá en granero del Imperio y también en base desde la que se lanzarán algunas de las ofensivas de éste, por ejemplo en los esfuerzos infructuosos por conseguir el control del archipiélago japonés⁸.

⁷ El régimen norcoreano establece en su visión del régimen un paralelismo omnipresente entre Tangun y Kim Il-sung, Kim Jong-il y Kim Jong-un, sirviendo de nexo el monte Paektu.

⁸ Este elemento tendrá relevancia a la hora de entender la visión japonesa en las complejas relaciones existentes entre Japón y ambas Coreas.

Tras la expulsión de los mongoles, se iniciará un nuevo periodo en la península norcoreana, al consolidarse un nuevo reino (retomando el nombre de Choson) con capital en Seúl. Este nuevo reino tomará como modelo el sistema que había implantado en China la revolución Ming y será objeto de una profunda transformación y renovación ideológica y cultural con, por una parte, la introducción y promoción del confucianismo y, por otra parte, la prohibición de la práctica del budismo. El nuevo régimen desarrolla unos estrechos lazos en su relación con la China de la dinastía Ming que permitirán que la península viva dos siglos de paz. Estos lazos no estarán basados en una relación de vasallaje, sino en una dinámica de cooperación y diálogo que permitirá, por ejemplo, que el reino de Choson, con ayuda de la dinastía Ming, pueda rechazar a finales del siglo XVII los intentos de invasión que se producirán por parte de Japón.

No obstante, la caída de la dinastía Ming en China a principios del siglo XVII provocará una transformación de esta relación, produciéndose desde el inicio del reinado en China de la dinastía manchú Qing el establecimiento de una nueva relación de vasallaje. Esta nueva etapa se verá condicionada por las dinámicas expansionistas de Japón. Una serie de acontecimientos darán paso a una nueva situación en la que Corea pasará del vasallaje chino a la pertenencia formal a Japón. En 1876, Corea se ve forzada a firmar un Tratado comercial con Japón. En 1895, tras un enfrentamiento bélico entre China y Japón, China se ve forzada a renunciar a la soberanía de Corea. Tras la guerra ruso-japonesa, el Tratado de Portsmouth de 1905 supone el reconocimiento del protectorado japonés en Corea y, finalmente, se producirá en 1910 la anexión formal de Corea por Japón.

4.3 Historia reciente

La presencia japonesa en la península de Corea se mantendrá hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. A finales de agosto de 1945, tras una campaña corta e intensa, las tropas soviéticas consiguen hacerse con el control de la zona norte de la península coreana. Las tropas estadounidenses, por su parte, consiguen hacerse con el control de la zona sur de la península. En este contexto, como es bien sabido, se llega a un Acuerdo entre Washington y Moscú para establecer una división en la península que permita crear dos zonas diferenciadas de ocupación utilizando, para realizar esta división, el paralelo 38. Al establecerse esta división, se optaba por crear dos zonas con una extensión geográfica similar, pero con unas características en el ámbito demográfico y en el del potencial industrial bastante diferentes. Paradójicamente, el potencial demográfico se concentraba en el sur (contaba con casi el doble de población que la región del norte) y el potencial industrial se concentraba en el norte (la región del sur había tenido tradicionalmente una economía muy vinculada a la agricultura de subsistencia).

El inicio de las dinámicas de la Guerra Fría tras acabar la Segunda Guerra Mundial provoca inmediatamente un cambio en la situación en la península co-

reana. Tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos inician una serie de esfuerzos por establecer en los territorios bajo su control regímenes aliados, lo cual dará lugar a dos sistemas capaces de encarnar la singularidad de la bipolaridad propia de este periodo. En la región controlada por la Unión Soviética se opta, como es natural en este contexto, por establecer un régimen comunista. Pero el problema al que se enfrenta la Unión Soviética a la hora de establecer este régimen es el de encontrar dirigentes comunistas en el territorio, lo cual provoca que se opte por fomentar la llegada de activistas comunistas que se encontraban fuera del territorio, entre los que se encuentra Kim Il-sung, el cual había combatido contra el ejército japonés como integrante del ejército soviético. Kim Il-sung es designado por Moscú como la figura central del nuevo sistema y, pese a que se trata de un elemento que debe actuar como enlace entre las decisiones de Moscú y las élites dirigentes ejecutoras de Corea del Norte, el propio idealismo de Kim Il-sung (en un contexto en el que, como muestran otras figuras como Ho Chin Minh y Mao Zedong, el ideal comunista se vincula a la modernización nacionalista) provocará que paulatinamente haya un alejamiento entre los diseños de Moscú y la ulterior realidad de Pyongyang.⁹

No obstante, hay que destacar que entre 1945 y 1948, se toman una serie de medidas bajo el control absoluto de la Unión Soviética que servirán para diseñar los pilares del régimen. Durante este periodo, hasta las decisiones más mundanas deben ser aprobadas por Moscú. En el marco de las medidas que se toman hay que destacar la radical reforma agraria que permite una redistribución de las tierras entre la población y da lugar a una huida de los grandes terratenientes al sur, la nacionalización de toda la industria o la consolidación del “Partido de los Trabajadores de Corea” como eje fundamental a través del que se articula todo el proceso de toma de decisiones del régimen. En todas estas transformaciones se observa como existe de fondo una doble fuerza motora. Por una parte, se produce una cierta “revolución popular” de origen interno que vincula estos cambios a la emancipación respecto del anterior dominio japonés. Por otra parte, es innegable que la influencia extrínseca soviética modela estos cambios y acaba configurando el nuevo sistema.

Pese a que la división entre los dos territorios queda configurada ya desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la creación formal de los dos Estados no se produce hasta 1948. El 15 de agosto de 1945 se proclama en Seúl la República de Corea y el 9 de septiembre del mismo año se proclama en Pyongyang la República Popular Democrática de Corea. Desde el momento en que se producen estas proclamaciones, ninguno de los dos Estados reconoce a su vecino y ambos gobiernos proclaman su legitimidad para tener el control de la totalidad de la península, siendo la unificación nacional el objetivo fundamental para ambos. En este contexto, se inicia en la República de Corea una dinámica de retórica

⁹ LANKOV, A. (2015), “*The real North Korea. Life and Politics in the failed Stalinist Utopia*”.

belicista, mientras que en el seno de la RPDC se inicia una campaña para conseguir autorización por parte de Moscú para iniciar una invasión de la República de Corea con el objetivo de “liberar a la población coreana que se encuentra en el sur de la península de la opresión a la que se ve sometidos por parte del imperialismo estadounidense y sus aliados”. Pese a que inicialmente Stalin se muestra reticente ante esta posibilidad, tanto los avances en la carrera nuclear soviética como los cambios producidos en China provocan un cambio en la posición soviética y, finalmente, Kim Il-sung recibe a principios de 1950 por parte de Stalin la autorización para llevar a cabo la invasión de Corea del Sur.

La guerra comienza el 25 de junio de 1950 con un desarrollo inicial acorde con las previsiones de los líderes norcoreanos. A principios de agosto, pese a que no se había producido la esperada revuelta de la población surcoreana en apoyo del “ejército liberador” norcoreano, la RPDC llega a controlar el 95% de la península. Ante esta situación, se produce la intervención de Estados Unidos en apoyo de la República de Corea a principios de septiembre de 1950, provocando un verdadero punto de inflexión en la guerra, ya que en pocas semanas se provoca una situación insostenible para el ejército de la RPDC que da lugar a la huida de sus líderes hasta la frontera con China. En ese momento, China decide intervenir y lanza una exitosa contraofensiva en noviembre en apoyo del ejército norcoreano. En la primavera de 1951, se produce una estabilización en cuanto a territorios controlados por ambos regímenes, pero las campañas bélicas se mantienen hasta el año 1953, en el cual se firma un Tratado de Armisticio que da lugar al establecimiento de una frontera *de facto* que divide ambos países mediante un Zona Desmilitarizada a lo largo del Paralelo 38.

Paradójicamente, pese a que la guerra no finaliza con la consecución de los objetivos planteados por Pyongyang (control de todo el territorio de la península coreana), la figura de Kim Il-sung se ve fortalecida. Kim Il-sung pasa de ser un “*primus inter pares*” entre los dirigentes comunistas norcoreanos a ser el líder absoluto de un régimen cada vez menos dependiente de la ayuda de otros actores. La decisión de la Unión Soviética de no intervenir con tropas en la península también resulta de gran ayuda para la consolidación del líder norcoreano. La influencia china y la influencia soviética actuaban como elementos presentes en el régimen, pero que en muchas ocasiones se contrarrestaban entre sí. El paulatino alejamiento entre ambas potencias no hacía sino agudizar esa capacidad de contrarrestarse, creando un hueco de poder capaz de permitir a Kim Il-sung y a sus apoyos internos utilizar las contradicciones entre ambos aliados para convertirse en los auténticos ejes vertebradores de la toma de decisiones en el seno del régimen norcoreano. Aprovechando la coyuntura, se empiezan a llevar a cabo purgas en el seno del partido para ir delimitando los actores con poder e influencia real. Estas purgas dan lugar, en el año 1956, a un intento de movimiento de insurgencia interno formado por facciones favorables a la influencia china y facciones

favorables a la influencia soviética que confluyen con el objetivo de frenar la trayectoria que estaba desarrollando la evolución del régimen. Con el apoyo de las nuevas generaciones de dirigentes del Partido, recelosas de la influencia y el control externo, Kim Il-sung consigue desbaratar el intento de reforma interno y promueve un recrudecimiento de las purgas en el seno del Partido.

Como se pone de manifiesto en la evolución anteriormente descrita, Corea del Norte queda constituida hasta finales de los años 50 como una de las múltiples autodenominadas “democracias populares” que surgen al amparo y bajo el auspicio del régimen soviético en un contexto de consolidación de las sinergias que dominarán el orden internacional durante la Guerra Fría. Pero desde finales de los años 50, se observa como el régimen empieza a adquirir una serie de características propias que derivan de las fluctuaciones en la relación con China y la Unión Soviética, pero también del impacto de la guerra de Corea, que da lugar al surgimiento en el seno de la sociedad norcoreana de una idea latente hasta ese momento, la de la necesidad de conseguir una autonomía fáctica a través de la equidistancia respecto a otros actores y a través de la militarización de la propia sociedad. Durante los años 60, estas características propias se van a ver afectadas por la escisión entre la visión soviética y la visión china del sistema político y socioeconómico. Mientras que el ideal comunista soviético se va flexibilizando y va adoptando una postura más centrada en la consecución de unos objetivos de carácter más práctico que ideológico, el ideal comunista chino se centra más en nociones como una movilización ideológica tendente a transformar el sacrificio individual en un cada vez más utópico bienestar global. El acercamiento a la perspectiva china da lugar desde los años 70 a la consolidación de una visión de los líderes del régimen norcoreano basada en la transformación del régimen en un sistema en el que el sacrificio del pueblo, la planificación de la economía y el celo ideológico y el amor por la idea de patria del individuo constituyen los ejes fundamentales de una sociedad que, a través de la dirección de un omnisciente “Gran Líder” y con el apoyo de una devota élite, es capaz de hacer frente a la necesidad de constituir un ente capaz de garantizarse su propia supervivencia.

Desde ese momento, observamos como la RPDC vive paulatinamente una evolución en la que el objetivo será modular estos ejes vertebradores para seguir siendo capaz de conseguir ese mantenimiento del régimen. Hasta nuestros días, la equidistancia entre China y la Unión Soviética desde los años 70 hasta la desintegración de ésta última, la compleja interacción en la relación con la República de Corea, las transformaciones económicas o el desarrollo del programa nuclear son ejemplos de la constante adaptación coyuntural a una meta constante: conseguir mantener un régimen cuyos elementos básicos quedaron configurados en las primeras décadas tras la Segunda Guerra Mundial y cuyos líderes (Kim Il-sung hasta 1994, Kim Jong-il hasta 2011 y Kim Jong-un hasta hoy) son el símbolo de esa perdurabilidad mutable.

4.4 Conclusión

En este repaso a la evolución histórica de la península coreana podemos observar como hay una serie de elementos que constituyen una constante a lo largo de ésta. En primer lugar, debemos hacer mención al origen de la idea de unidad coreana como factor cultural y mitológico más allá de su posterior transformación en característica política. Es importante tener en cuenta que existe una idea de pueblo único con un idioma, una cultura, unas costumbres y unas raíces comunes y es sobre esta premisa sobre la que se han ido construyendo los sucesivos intentos de crear estructuras capaces de dotar a este colectivo humano de una unidad política. En este sentido, observamos cómo hasta el siglo XIX, la historia de la península coreana está marcada por el contraste entre los periodos en los que se consigue una cierta unidad política, los periodos en los que hay una falta de unidad debido a la influencia externa y los periodos en los que lo que no hay es unas estructuras autónomas también debido a la presencia de otros actores dominantes en la península. Esta idea de realidad humana colectiva que ve como sus aspiraciones políticas se ven enfrentadas a constantes desafíos provocados por fuerzas exógenas es un factor sin el que no se puede entender la evolución de la península coreana tras la Segunda Guerra Mundial pues, como vemos, la ausencia de una unidad coreana a lo largo del siglo XX se debe a la ocupación japonesa hasta la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, a los factores geopolíticos que marcan tanto el desenlace de la guerra como el posterior escenario desencadenado con el inicio de las dinámicas de la Guerra Fría. Por lo tanto, observamos como la configuración de las dos Coreas desde el final de la Segunda Guerra Mundial es un ejemplo más de una dinámica que se viene produciendo desde hace siglos y en la que la milenaria unidad sociocultural coreana se ve desbordada, una vez más, por elementos exógenos de una realidad histórica cambiante, pero constante en su capacidad para impedir las aspiraciones coreanas. Esta lectura de la evolución histórica es importante si se quiere intentar obtener una visión global de la situación en la península desde la propia perspectiva coreana.

Pero, además, permite sentar las bases para entender una cuestión. ¿Por qué se ha mantenido durante décadas el régimen de la RPDC, pese a contar con unas características y singularidades que cuya naturaleza es, a priori, incompatible con el contexto geopolítico que lo acompaña? Como señalábamos anteriormente, al igual que en el caso de otros ejemplos históricos de sistemas establecidos en la península coreana, el régimen norcoreano no es una proyección diseñada por fuerzas endógenas aisladas, sino el resultado de un contexto amplio en el que fuerzas externas crean unas condiciones que marcan la evolución y permiten la supervivencia del régimen.

5. PRESENTE

5.1 INTRODUCCIÓN

La situación actual en la RPDC es una situación compleja en la que una gran cantidad de elementos, en ocasiones contradictorios y en otras ocasiones meramente paradójicos, dan forma a un sistema cuya verdadera finalidad siempre está vinculada a una vocación de futuro. Existen dos grandes ejes en el régimen contemporáneo norcoreano: el interno y el externo. Desde el punto de vista interno, es importante tener en cuenta aspectos como la propia configuración de las estructuras de poder, el papel de la flexibilidad de la ideología “*Juche*”, la capacidad de control del pensamiento a través de la omnipresencia del Estado como ente, los mecanismos de represión, los instrumentos de participación política virtual, la macrocefalia del Ejército, la precariedad social o el constante desafío económico para entender la realidad existente. Desde el punto de vista externo, es necesario entender el fin y los objetivos de la política exterior norcoreana, las relaciones con otros actores de relevancia o las particularidades de la cuestión nuclear para poder vislumbrar el contexto en el cual las autoridades norcoreanas consiguen la supervivencia del régimen.

5.2 DIMENSIÓN INTERNA

5.2.1 Política interna

(A) INTRODUCCIÓN

En el marco de la política interna en la RPDC, se hace necesario destacar, en primer lugar, la evolución que el régimen ha ido viviendo hacia lo que podríamos considerar, paradójicamente, una “Monarquía socialista”¹⁰. La dinastía Kim se ha convertido en el símbolo del poder político del sistema, engarzando los otros dos actores que juegan un papel importante en el mantenimiento del régimen, el Ejército y el Partido. El equilibrio de poder entre ambos ha sido uno de los elementos que han marcado la evolución durante las últimas décadas de Corea del Norte. La llegada al poder de Kim Jong-un, unida a las purgas que éste ha provocado en ambos entes, ha supuesto una verdadera convulsión en el panorama vigente. Por una parte se plantea la incógnita respecto al equilibrio entre Partido y Ejército mantenido hasta la actualidad, mientras que por otra parte se plantea la posibilidad de que el cambio de reglas en el ámbito de las “purgas” en el Partido y en el Ejército pueda crear una reacción en las propias élites¹¹.

¹⁰ DAYEZ-BURGEON, P. “*La Corée du Nord: du socialisme à la monarchie*”, *Diplomatie* (noviembre/diciembre 2014).

¹¹ Las élites norcoreanas siempre se han enfrentado a la perspectiva de poder “caer en desgracia” al realizar determinadas actuaciones, pero el escenario actual implantado por Kim Jong-un está basado en la idea de que haya una menor previsibilidad en los objetivos de las purgas.

Como señalábamos anteriormente, si analizamos el sistema político establecido en la RPDC, es esencial tener en cuenta que hay una serie de elementos fundamentales de carácter estructural que sustentan el mantenimiento del régimen. Éstos serían, como veíamos anteriormente, la dinastía Kim, el Ejército y el Partido. La dinastía Kim (en la actualidad encarnada en la figura de Kim Jong-un) ocuparía la cúspide de un triángulo de poder apoyado en los otros dos elementos, el Partido y el Ejército. En este sistema existiría un poder ilimitado por parte de la figura del líder y los otros dos elementos del triángulo actuarían como brazos ejecutores. Éstas serían las premisas básicas del sistema, pero el elemento que lo sustenta es la capacidad del régimen de controlar el pensamiento de la población que se sitúa por debajo de este triángulo. El control sería, en definitiva, la verdadera forma de gobierno en Corea del Norte. La opacidad y la omnipresencia de las estructuras de poder como puentes a la ortodoxia de pensamiento son aspectos fundamentales a la hora de entender la supervivencia del régimen. Pero, ¿cómo se consigue conservar y consolidar esa ortodoxia de pensamiento en un contexto cambiante? La flexibilidad ideológica y la omnipresencia de los mecanismos de control serían algunos de los ejes fundamentales.

(B) “JUCHE”

Uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de entender el sistema norcoreano es el denominado “*Juche*”, un elemento vertebrador fundamental del régimen de la RPDC, a medio camino entre filosofía política e ideología en sentido estricto. Bajo el liderazgo de Kim Il-sung, el “*Juche*” se convirtió en la ideología oficial del régimen que se ha mantenido hasta nuestros días. Basada en la idea central de autosuficiencia, es necesario resaltar que el concepto implica una gran cantidad de matices, que dan lugar a la necesidad de un Estado de controlar sus propias dinámicas de transformación, de consolidar una auténtica independencia respecto del exterior y de asegurar los mecanismos necesarios para ser capaz de hacer frente, de manera totalmente autónoma, a cualquier desafío que pueda poner en peligro el propio mantenimiento del régimen. En el seno de la RPDC, esta ideología es considerada como la aplicación de los principios marxistas-leninistas a la realidad política norcoreana que permite impulsar la necesidad de mantener la autosuficiencia elemento característico del régimen y, al mismo tiempo, permite diseñar y proyectar una visión de la realidad en la península coreana acorde a las necesidades de Pyongyang. Pese al carácter amplio del término desde un punto de vista teórico, el concepto cuenta con tres grandes ejes en lo que respecta a su aplicación práctica: la independencia política e ideológica (especialmente respecto a China e, inicialmente, la Unión Soviética), la autosuficiencia económica y la existencia de un sistema defensivo nacional viable. Es importante analizar estos tres campos, pero también es importante hacer mención a las raíces ideológicas y filosóficas de este término capaz de englobar en

una sola idea el conjunto de elementos capaces de vertebrar el funcionamiento del sistema sociopolítico de Corea del Norte.

Los componentes principales de la ideología “*Juche*”, tal como señalábamos anteriormente, son la necesidad de asegurar la independencia política (*chaju*), la autosuficiencia económica (*charip*) y la capacidad de autodefensa (*chawi*)¹².

(i) *Chaju: Independencia política.*

La idea de independencia política implica la capacidad de asegurar esta independencia tanto en el ámbito doméstico interno como en el ámbito de las relaciones exteriores. Se trata de un elemento central de la ideología “*Juche*” muy vinculado al propio concepto de soberanía nacional y al principio de igualdad soberana asentados en el ámbito de la Sociedad Internacional contemporánea. No obstante, la interpretación rigorista que se hace en el caso del régimen norcoreano hace que el concepto no implique únicamente el respeto mutuo, sino que restringe e imposibilita las dinámicas de cooperación que se intentan fomentar en la actualidad y que sí que serían conformes con la independencia política de los Estados de acuerdo con la interpretación que se hace, por ejemplo, en la mayoría de los Estados democráticos. De esta manera, incluso en las relaciones con Estados que han sido considerados aliados (como la Unión Soviética o China), el régimen norcoreano ha establecido siempre límites a la influencia de éstos. Por otra parte, desde un punto de vista interno, la necesidad de asegurar una independencia política es uno de los grandes motivos por los que las estructuras de poder se han articulado alrededor del partido y de la figura de los sucesivos líderes. De esta manera, se entiende como el hermetismo y la concentración de poder no son sino reflejos de una de los campos a los cuales se aplica la ideología “*Juche*” para conseguir la supervivencia del régimen.

(ii) *Charip: Autosuficiencia económica*

La necesidad de consolidar una economía independiente y autosuficiente capaz de asegurar la prosperidad del pueblo norcoreano y de permitir sentar las bases de un proyecto de unificación en la península coreana (de acuerdo con la perspectiva de Pyongyang, se trataría de una unificación a través de la liberación del pueblo surcoreano) es otro de los elementos clave de la ideología “*Juche*”. Esta autosuficiencia económica (“*charip*”) es considerada como el pilar fundamental sobre el que se debe sostener la independencia política (“*chaju*”). Para Kim Il-sung, la posibilidad de que Corea del Norte tuviese una economía dependiente de la ayuda exterior implicaba la certeza de que el régimen norcoreano se acabase convirtiendo en un Estado satélite de otros países. Se

¹² LEE, G. “*The Political Philosophy of Juche*”, Stanford Journal of East Asian Affairs (2003).

trataba, por lo tanto, de consolidar una economía basada en los propios recursos y en el propio esfuerzo del pueblo norcoreano, especialmente en el ámbito agrario, directamente vinculado a la autosuficiencia alimentaria. No obstante, esta autosuficiencia económica resulta especialmente problemática desde un punto de vista práctico. Por una parte, desde el régimen se desliga el concepto de autosuficiencia del concepto de aislamiento, en la medida en que el régimen norcoreano cuenta con un sistema económico muy dependiente de la ayuda y de los flujos comerciales y de inversión chinos. Por otra parte, se trata de una autosuficiencia que, en teoría, va indisolublemente unida a la consecución del bienestar material del pueblo norcoreano. En la situación actual, pero en mayor medida en contextos como el de gran hambruna de los años 90, conseguir armonizar este precepto ineludible con la realidad existente a través de los mecanismos de propaganda ha sido uno de los grandes desafíos para Pyongyang.

(iii) *Chawi: Independencia militar*

El tercer elemento de la ideología “*Juche*” lo constituiría la independencia militar o, lo que es lo mismo, la capacidad de autodefensa a través del desarrollo de mecanismos capaces de asegurar la seguridad en el territorio norcoreano sin necesidad de que haya una dependencia de otros actores. De acuerdo con las bases establecidas por Kim Il-sung, no se trata de intentar provocar la guerra por la existencia de un rasgo belicista inherente a las estructuras del régimen norcoreano, sino de tener la capacidad de hacer frente cualquier situación de guerra con garantías. En consecuencia, el sistema norcoreano ha estado marcado por una macrocefalia del ejército, en la medida en que se ha ido estableciendo paulatinamente una identificación entre el ejército y la propia población. La economía norcoreana está supeditada a las necesidades de la industria de defensa, mientras que la configuración social está subordinada a la permanente movilización bélica. De esta manera, este tercer elemento completa los ámbitos en los cuales se observa cómo la ideología “*Juche*” constituye un verdadero motor del funcionamiento del régimen norcoreano.

Una vez hemos visto los ámbitos fundamentales a los que afecta la ideología “*Juche*”, merece la pena prestar atención al origen de este concepto. Existen tres grandes teorías sobre su origen: la perspectiva instrumental, la perspectiva individual y la perspectiva de la cultura política tradicional.

(i) *Perspectiva instrumental*

La perspectiva instrumental se centra principalmente en el factor de la independencia política doméstica y exterior como origen fundamental de la ideología “*Juche*”. De acuerdo con esta perspectiva, esta ideología habría surgido para consolidar la posición de poder absoluto de Kim Il-sung. Desde

el punto de vista de la política interna, tras la guerra de Corea se inicia un periodo en el que Kim Il-sung debe asentar el régimen alrededor de su figura. Para conseguirlo, además de llevar a cabo purgas dentro del sistema político, utilizará el surgimiento de la ideología “*Juche*” como instrumento para conseguir edificar un culto alrededor de su persona. Sus decisiones quedarán justificadas por esta ideología y, paulatinamente, se irá consolidando un sistema en el que quedará asegurado el control absoluto del líder. Desde el punto de vista externo, la ideología “*Juche*” es utilizada inicialmente como medio para conseguir un equilibrio en las relaciones con la Unión Soviética y con China. Asimismo, paulatinamente se irá justificando un alejamiento de la esfera de influencia de estas potencias que permitirá que Kim Il-sung asegure también la consolidación de su poder absoluto en el ámbito exterior.

(ii) Perspectiva de la cultura política tradicional

La perspectiva de la cultura política tradicional implica una perspectiva muy amplia y se centra en la singularidad de la situación geográfica de la península coreana y, sobre todo, en las peculiaridades del desarrollo histórico vivido por ésta. De acuerdo con esta visión, la ideología “*Juche*” constituye el reflejo de una tradición centenaria de búsqueda de la independencia frente a la agresión externa. Por sus características geográficas, la península coreana se ha visto inmersa en las dinámicas de la rivalidad entre China y Japón y ha tenido que hacer frente a continuas invasiones por parte de los Estados adyacentes, convirtiendo a este territorio en uno de los más invadidos a lo largo de la historia¹³. De esta manera, la ideología “*Juche*” como eje vertebrador del régimen vigente en la RPDC estaría justificada por la necesidad de desarrollar una doctrina transversal capaz de actualizar una práctica ancestral.

(iii) Perspectiva individual

La perspectiva individual estaría muy vinculada al pensamiento de Kim Il-sung y a su papel a la hora de configurar la ideología “*Juche*”. De acuerdo con esta visión, la experiencia personal del líder norcoreano durante la guerra contra la ocupación japonesa en los años 30 es el elemento inspirador para la creación de una ideología en la que la vertiente defensiva tendría un carácter primordial. Se trataría, por lo tanto, de una atribución del concepto a la historia personal de Kim Il-sung muy vinculada al énfasis que se hace de manera constante en la retórica del régimen en la fusión existente entre Líder y Estado.

Junto a estas tres grandes perspectivas sobre el origen de la ideología “*Juche*”, es conveniente mencionar también algunos de los elementos sobre los que

¹³ LEE, G. “*The Political Philosophy of Juche*”, *Stanford Journal of East Asian Affairs* (2003).

se apoyan las ideas que dan forma a este término que constituye una verdadera *Weltanschauung* (visión global de la realidad). Algunos ejemplos serían los siguientes:

- (a) El componente individualista de la ideología “*Juche*” es un elemento fundamental que resulta ciertamente paradójico teniendo en cuenta las características del régimen norcoreano. En cualquier caso, es importante destacar que la idea de un Estado capaz de mantener el control sobre la realidad en la que está inmerso y sobre su destino se extrae del concepto de individuo que construye tiene el control sobre su propia realidad. En este sentido, la ideología “*Juche*” contaría con unas bases ligadas a corrientes filosóficas como el existencialismo.
- (b) Otro elemento importante sería, pese a no ser reconocido en el seno interno del régimen como tal, la influencia del pensamiento maoísta en la ideología “*Juche*”. Los elementos que inspiraron el “Gran Salto Adelante” (planificación económica plurianual, autosuficiencia rural, fervor nacionalista y revolucionario...) están presentes en la configuración de la visión norcoreana. Asimismo, la idea de adaptar la visión del ideal marxista-comunista a las realidades políticas e históricas de un país (principio subyacente en la ideología “*Juche*”) es ya aplicada por Mao Zedong a principios de los años 40, antes de que comenzara a configurarse la ideología “*Juche*” en los años 50.
- (c) Por otra parte, no podemos dejar de lado el elemento psicológico de esta ideología. El adoctrinamiento de la sociedad norcoreana a través de la consolidación de una idea de dignidad nacional, de orgullo revolucionario, de sentido de responsabilidad patriótica son un elemento de cohesión importante para fortalecer un régimen en el que se confunden dos realidades, la real y la proyectada.

Cuando hablamos del término “*Juche*”, nos referimos, como hemos observado, a un concepto a medio camino entre la doctrina y la ideología que intenta englobar una serie de elementos a través de los que se pone de manifiesto la voluntad del régimen norcoreano de lograr su supervivencia a través del mantenimiento de su independencia. No obstante, es fundamental hacer especial hincapié en un aspecto. Se trata de una ideología o doctrina que carece de rigidez. La finalidad de esta ideología, el mantenimiento del régimen, provoca que todos sus elementos sean flexibles siempre que se alcance el fin último. Por lo tanto, es la finalidad del “*Juche*” y no sus características la que define la naturaleza de la RPDC.

(C) PROPAGANDA

Hay que tener en cuenta que una de las grandes particularidades del régimen norcoreano es la eficacia a la hora de consolidar la ortodoxia de pensamiento

como forma de control político. Esto se ha conseguido considerando que el auténtico control político se alcanza introduciendo a la población en una realidad paralela diseñada por el propio régimen. Para conseguir crear esta realidad paralela, el régimen se ha servido de dos grandes instrumentos. En primer lugar, restringir la información sobre el mundo real ha constituido una prioridad ineludible, en la medida de que sobre ésta se ha cimentado la arquitectura del sistema. En segundo lugar, la propaganda ha constituido el elemento fundamental para articular esa nueva realidad creada a medida de las necesidades del régimen y basada en una serie de verdades parciales y mentiras plenas. Una vez se erradica la realidad vigente se posibilita, por lo tanto, construir una nueva realidad.

El primero de estos dos elementos es la restricción de la información. Únicamente ocultando las evidencias empíricas en forma de información sobre el bienestar de otros regímenes y, por lo tanto, manteniendo la opacidad sobre la abismal y creciente diferencia en términos económicos, sociales y culturales entre éstos y la RPDC ha conseguido el régimen mantener en cierta medida la legitimidad de su propia naturaleza. Corea del Norte ha suprimido la publicación de estadísticas sobre la verdadera situación de su economía, ha prohibido el acceso a los medios de comunicación extranjeros y los contactos no supervisados con sujetos de no norcoreanos. Todos los medios de comunicación están controlados por las propias estructuras de poder y existe un esfuerzo supremo realizado en el seno de éstas para que no haya ningún tipo de porosidad en el ámbito de la información en las fronteras con los Estados vecinos. Estos son algunos ejemplos de las múltiples actuaciones llevadas a cabo por las autoridades para conseguir desvincular a la sociedad norcoreana de la realidad vigente, para, posteriormente, poder configurar una realidad acorde con los intereses de la RPDC en términos de supervivencia.

El segundo de estos elementos es la intervención constante del régimen en la creación del pensamiento de la sociedad norcoreana y, sobre todo, del individuo en el seno de esta sociedad. Se trata de alinear estas dos visiones con la perspectiva de las propias autoridades. El régimen crea constantemente una realidad propia cuyo principal objetivo es inculcar la creencia en la infalibilidad de sus líderes y en la absoluta superioridad moral de todas las realidades y creencias relativas a la RPDC.

Se trata de crear una imagen de nación de Santos valerosos guiados por un Rey-Dios ante la que el resto de naciones o bien se postran admiradas o bien claudican aterradas. Hay que tener en cuenta que la propaganda que sustentaba esta visión tuvo una gran efectividad hasta principios de los años 90. A partir de ese momento, con la gran hambruna sufrida, se produjo un viraje en la visión de la población y una disminución de la eficacia del mensaje y de la imagen que promovían las autoridades. Ante esta situación de insostenibilidad de una perspectiva que entraba en colisión con la realidad más inmediata de una manera

cada vez más flagrante, el régimen decidió modular la propaganda para transformar la visión que se quería promover en el seno de la sociedad. Corea del Norte pasaba de ser el paraíso en la tierra a ser una nación sometida a un constante sufrimiento causado por los desafíos provocados por las manipulaciones de otros actores. En definitiva, una nación héroe capaz de soportar los abusos de la comunidad internacional a través del sacrificio colectivo.

También reviste importancia la voluntad de las autoridades de diseñar una idea de raza propia y superior. En el discurso oficial del régimen existen constantes referencias al término *uri minjok*, traducido comúnmente como “nuestra nación”, pero con un significado muy próximo a la idea de “nuestra raza”. Esta imagen tiene el objetivo de tener un carácter atractivo no sólo para los norcoreanos, sino para todos los habitantes de la península coreana, convirtiéndose en un elemento importante dentro de la propaganda del régimen, al tener una proyección hacia el exterior y también hacia el futuro. Los paralelismos existentes con el régimen nacionalsocialista alemán en este campo son extremadamente inquietantes.

Otro elemento importante de la propaganda del régimen está ligado a la distorsión de acontecimientos y hechos históricos. Al transformar la Historia, se transforman los pilares sobre los que queda cimentada la realidad actual y, por lo tanto, se facilita la creación de un presente que no se ajusta a la realidad actual. Un ejemplo paradigmático sería el tratamiento de las autoridades, desde un punto de vista informativo y educativo, de los acontecimientos de la Guerra de Corea. El régimen hace especial hincapié en dos hechos fundamentales: el inicio y el “fin” de la guerra¹⁴. El régimen sustenta la idea de una Guerra de Corea iniciada por las actuaciones ofensivas de Corea del Sur apoyada por el régimen imperialista estadounidense y de un fin de la guerra en el que el apoyo chino no tuvo un carácter sustantivo, sino puntual y logístico, ya que la capitulación del enemigo imperialista se produjo ante el genio militar de Kim Il-sung.

Otro aspecto relevante es la imagen de brutalidad que evoca el régimen respecto de las actuaciones de otros Estados. Un ejemplo de ello sería la continua referencia a masacres cometidas por parte de los Estados Unidos y de las tropas de Corea del Sur durante la guerra de Corea. Paradójicamente, se intenta hacer hincapié en la crueldad y la más absoluta falta de respeto de estos Estados antagónicos hacia el individuo¹⁵.

Por otra parte, la propaganda también se centra en las sucesivas figuras centrales del régimen: Kim Il-sung, Kim Jong-il y Kim Jong-un. En este ámbito, la propaganda adquiere un tono místico y pseudorreliгиозo, introduciéndose elementos

¹⁴ Hablamos de fin en 1953 desde un punto de vista práctico, no jurídico.

¹⁵ Una muestra de ello sería el museo de Sinchon, en el que se muestran pruebas de supuestas masacres y torturas cometidas por tropas estadounidenses durante la Guerra de Corea.

de carácter fantástico dirigidos a lo que se puede considerar una población constituida en auténtica comunidad de creyentes. Las circunstancias milagrosas de los nacimientos de los líderes, los relatos sobre sus improbables hazañas son un elemento importante a la hora de convertir el misticismo de las figuras centrales en eje vertebrador de la idea de especialidad del pueblo coreano.

Finalmente, es importante señalar la existencia de una propaganda vinculada al futuro de la RPDC. La promesa del régimen de convertir a Corea del Norte en un “Estado fuerte y próspero” (*kangsong daeguk*) apela directamente al sentimiento nacionalista, siendo un elemento central y habitual dentro del discurso del propio régimen. Pero esta proyección de futuro plantea un problema en su relación respecto a la visión que se crea de la propia realidad norcoreana. La idea de próspero futuro anhelado contrasta con la proyección de una realidad actual de bienestar. Es decir, se crea una contradicción entre dos elementos centrales de la propaganda de la RPDC, la existencia de un presente inmejorable y la búsqueda de un futuro mejor.

Frente a la existencia de estos elementos característicos de la propaganda norcoreana, capaces de transmitir una serie de ideas centrales que proyecten una visión determinada de la realidad, hay que señalar que también se ha producido el abandono de alguno de estos elementos cuando las estructuras de poder han considerado que esos elementos transmitían ideas que podían acabar perjudicando, directa o indirectamente, al régimen. Ejemplo de ello serían las actuaciones respecto a la situación en Corea del Sur. Inicialmente, se utilizaron todas las estructuras existentes para proyectar en el seno de la población norcoreana la visión de un Estado vecino pobre, sin recursos y absolutamente mermado bajo la opresión del yugo estadounidense. La evolución que se ha ido produciendo en Corea del Sur, unido al aumento de la porosidad de las fronteras en cuestiones de información, han provocado que se abandone el énfasis del régimen por retratar al otro Estado de la península norcoreana como la antítesis negativa del éxito de la RPDC.

En otras ocasiones, lo que se ha producido es un efecto contrario al deseado cuando se ha intentado transmitir una idea a través del instrumento de la propaganda. Por ejemplo, se observa que algunos de los ensayos (por ejemplo, en el año 2006, con los efectos de la gran hambruna aún muy recientes) llevados a cabo en el marco del desarrollo del programa nuclear norcoreano no han sido percibidos por la población como un verdadero éxito de la innovación tecnológica, sino como un verdadero derroche de recursos en una muy precaria situación económica. Evidentemente, no se produce un debate en el seno de la población norcoreana cuando la población llega a tener una percepción distinta de la realidad que intenta configurar el régimen, pero no deja de tener importancia el simple hecho de que se llegue a producir en situaciones puntuales.

Una vez hemos visto las principales características de la propaganda del régimen, hay que tener en cuenta que existe un debate en el seno de la comunidad internacional sobre el papel de la propia sociedad norcoreana frente a la imagen proyectada por la propaganda de las autoridades del régimen. ¿Creen los norcoreanos realmente la realidad inverosímil que les es proyectada? El diplomático británico John Everard señala que existen dos grandes sectores de la población con un contexto diferenciado a la hora de afrontar la propaganda del régimen. Everard distingue entre la élite educada de Pyongyang y la población rural de las zonas más alejadas¹⁶. La élite de Pyongyang tendría más elementos de juicio de carácter teórico e intelectual para ser más crítica con la visión que se intenta imponer, pero la población rural tendría más elementos prácticos de primera mano a la hora de conocer una realidad norcoreana en la que el hambre, la miseria y la brutalidad contrastan con el virtuoso escenario que pretende proyectar el régimen. Por lo tanto, nos encontraríamos con dos formas muy diferentes de poner en entredicho la versión oficial de la realidad. Lo importante, en cualquier caso, sería el hecho de que cuanto más abstracto es el carácter de la propaganda del régimen, más verosímil éste resulta, al no existir la posibilidad de contrastar la visión difundida con hechos cercanos a la propia población. De ahí que gran parte de la propaganda se centre en la transformación y distorsión de hechos históricos y la modulación de situaciones que afectan a otros actores.

(D) TERROR

Otro aspecto importante dentro de las particularidades del sistema político interno de la RPDC es la paulatina consolidación del terror como base del control político sobre el que se sustenta el régimen. Resulta significativo el hecho de que, pese a la creencia de que el establecimiento de un sistema basado en el miedo de la población es uno de los rasgos característicos del régimen desde sus inicios, el fenómeno es relativamente reciente. El origen de la utilización del miedo se remonta a la época de los años 90 y a la hambruna padecida por la nación norcoreana. Hasta ese momento, las estructuras de poder no habían tenido que recurrir a la sumisión de la población a través del terror, pues había sido suficiente la consolidación de la realidad proyectada por el régimen para conseguir un sometimiento de la colectividad a través de una fe inquebrantable en la infalibilidad del sistema. Los efectos de la gran hambruna en la visión que tenía la población de su propia situación provocaron que el régimen tuviese que recurrir a nuevos instrumentos capaces de infundir el terror en el seno de ésta y, por consiguiente, permitir que siguiese habiendo un sometimiento a las autoridades.

Este régimen de terror se ha ido cimentando sobre una serie de elementos. Un ejemplo sería el castigo tradicional del “destierro de Pyongyang”. Ser desterrado

¹⁶ EVERARD, J. (2012), “*Only beautiful, please*”.

de Pyongyang a las regiones alejadas de la capital no implica únicamente ser alejado del ámbito privilegiado del sistema de distribución de alimentos y de la “oferta cultural” existente en la capital, sino también de cualquier tipo de contacto con las autoridades que toman las decisiones en el país. Otro ejemplo serían las ejecuciones públicas o el confinamiento en campos de concentración de personas y de sus familias por determinados delitos y, en ocasiones, únicamente por determinadas actuaciones o comportamientos.

En este sentido, se ha ido configurando un extenso sistema de campos de concentración de prisioneros que contaba a principios de los años 80 con un número de reclusos cercano a 180.000 y habiendo llegado a los 200.000 a principios de los años 90¹⁷. En la actualidad se calcula que existen entre 80.000 y 120.000 prisioneros¹⁸. Si bien es cierto que estas cifras no son exactas, sino estimaciones hechas a través de fotos aéreas y testimonios de prisioneros, sirven para poner de manifiesto la existencia de una opaca red de campos que constituyen uno de los elementos fundamentales dentro del control político ejercido sobre la población.

(E) RESTRICCIÓN DE MOVIMIENTOS

Un elemento importante del régimen a la hora de conseguir consolidar el control sobre la población por parte de las autoridades es el establecimiento de un sistema de limitación de los movimientos de los ciudadanos. Se trata de un sistema que, en teoría, permite a los ciudadanos que circulen libremente por su provincia y se desplacen a las provincias que limitan con la suya, pero que establece restricciones para el resto de movimientos. Para viajar a provincias más allá de las permitidas es necesario solicitar un permiso y para acceder a Pyongyang se han establecido una serie de reglas específicas. Asimismo, el régimen de salida de la RPDC es un régimen altamente restrictivo, estando limitado únicamente a determinadas situaciones específicas. Esto estaría unido al hecho de que todas estas limitaciones se imponen respecto a la mayoría de la población, pero no se aplican a una parte muy reducida dentro de las propias élites dirigentes, como sería el caso de los miembros de los Comités del Partido y del Ejército.

(F) PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En la RPDC existen ciertos ejemplos de participación política por parte de los ciudadanos, si bien es cierto que se trata de un concepto de participación política que dista mucho del que prevalece en la mayoría de regímenes democráticos occidentales. Algunos ejemplos de esta participación política serían los siguientes¹⁹:

¹⁷ HARDEN, B. (2012), “*Escape from camp 14*”.

¹⁸ LANKOV, A. (2015), “*The real North Korea. Life and politics in the failed stalinist utopia*”.

¹⁹ EVERARD, J. (2012), “*Only beautiful please*”.

(i) Reuniones políticas:

Los ciudadanos en la RPDC se ven sometidos a la obligación de participar en reuniones de carácter político en las que éstos son sometidos a exhortaciones y discursos por parte de las autoridades en los que se exponen las visiones que quieren ser transmitidas a la población. Se trata de un elemento de una gran importancia dentro de la labor de adoctrinamiento que se realiza por parte del régimen.

(ii) Clases de estudio político:

Para entender las denominadas “clases de estudio político” en la RPDC, hay que tener en cuenta un aspecto fundamental del régimen en relación con la población. En Corea del Norte se promueve la primacía del instinto sobre el intelecto de sus ciudadanos. Estas clases consistirían en reuniones en las que grupos de ciudadanos recitan textos, previamente memorizados, de importancia para el régimen y en las que también se producen delaciones de otros ciudadanos.

(iii) Viajes de conocimiento político:

También tiene relevancia la organización de viajes en los que los ciudadanos norcoreanos tienen la oportunidad de visitar lugares emblemáticos para la historia de la RPDC. Se trata de un elemento importante, en la medida en la que se permite que la colectividad entre en contacto con aquellos elementos que constituyen la base del misticismo del régimen. Estos viajes se realizan a lugares como Pan Mun Jon (lugar en el que se firmó el armisticio de 1953) o a los múltiples museos dedicados a los líderes y sus hazañas²⁰. Estos viajes son el factor que establece un vínculo real entre la sociedad y la naturaleza mística del régimen.

(iv) Rituales políticos:

También son constantes los rituales políticos en forma de eventos o festividades vinculadas al propio sistema político. Se trata de rituales en los que la participación de la población es el elemento nuclear, incluyendo desde desfiles en los que se muestra la lealtad de la sociedad al régimen hasta actos en los que las coreografías preparadas por los ciudadanos proyectan la devoción que existe por el líder supremo.

(v) “Elecciones”

Pese a lo que pueda parecer, en la RPDC se celebran elecciones a determinados cuerpos de gobierno. No obstante, se trata más de un ritual que de un

²⁰ Un ejemplo sería el Museo Internacional de la Amistad, que alberga todos los regalos recibidos por los sucesivos líderes de la RPDC.

elemento que confiera representatividad a los procesos de toma de decisiones políticas. Al contrario que en las elecciones celebradas en los sistemas democráticos occidentales, en la RPDC no se presentan diferentes candidatos sino que existe un único candidato, elegido por el Partido, que se somete a una votación en la que los ciudadanos dan su conformidad o su disconformidad respecto a ese candidato. Se trataría de, por lo tanto, una serie de elecciones de carácter plebiscitario en la que los grados de aprobación de los candidatos tendrían unos porcentajes medios de aprobación de más del 99%. Es decir, se trata de un ejemplo de lo que se ha denominado “democracia nominal guiada”. Asimismo, hay que tener en cuenta que los cuerpos de gobierno creados a través de estas elecciones y que tienen en su cúspide la “Asamblea Popular Suprema” juegan un papel muy limitado dentro del proceso de toma de decisiones, limitándose a ratificar formalmente las decisiones que se toman por los Comités del Partido y del Ejército.

(G) EL EJÉRCITO

Es un hecho evidente que la sociedad norcoreana es una de las sociedades más militarizadas del mundo. La RPDC contaba en el año 2008 con un Ejército formado por alrededor de 700.000 soldados, estimándose en la actualidad que éste podría haber alcanzado la cifra de un millón de hombres. Además, hay que tener en cuenta que en estas cifras no se incluyen las unidades paramilitares y que, en cualquier caso, las obligaciones militares latentes de la población norcoreana no cesan por el estado de guerra en el que vive la nación. Hay que destacar que para conseguir mantener estas cifras, en cualquier caso, se ha establecido un servicio militar obligatorio de una duración media de entre 8 y 10 años.

El efecto de esta macrocefalia del Ejército ha sido doble. Desde un punto de vista político observamos cómo las estructuras militares se han convertido en elementos fundamentales en el proceso de toma de decisiones de la RPDC. Por otra parte, desde un punto de vista económico, la utilización de un porcentaje muy elevado de los recursos con los que cuenta el país para mantener esta capacidad militar ha provocado gran parte de los desequilibrios que existen en materia de mano de obra o en materia de desarrollo de una industria no bélica.

5.2.2 Economía

(A) CONTEXTO

Corea del Sur cuenta con una población de 49,5 millones de habitantes. Corea del Norte cuenta con alrededor de 25 millones de habitantes. La expectativa de vida en Corea del Sur es de 81 años. La expectativa de vida en Corea del Norte es de 70 años. Los flujos comerciales en Corea del Sur tuvieron un valor en 2013

de 1,07 billones de dólares. Los flujos comerciales en Corea del Norte tuvieron un valor en 2013 de 7300 millones de dólares.

Existe, por lo tanto, un grandísimo contraste entre la situación real de Corea del Norte y Corea del Sur, dos países que comparten una frontera, una cultura, una lengua y una historia. Es menester, por ello, intentar analizar las causas de las particularidades de la situación de la RPDC, que han provocado esa distancia abismal en términos cualitativos y cuantitativos entre estos dos territorios divididos por el Paralelo ³⁸.

La economía norcoreana cuenta con dos características fundamentales, la mutabilidad y la ausencia de modelo. La voluntad del régimen de utilizar la capacidad de mutación en todos los ámbitos del sistema para conseguir su supervivencia ha provocado que exista una falta de definición de modelo económico. Éste no cuenta con una naturaleza propia y, por lo tanto, es complejo analizar sus rasgos característicos más allá de las exteriorizaciones de sus cambios.

Por ello, es importante intentar abordar la situación económica a través de las fases vividas.

(B) EVOLUCIÓN

Inicialmente, el régimen norcoreano estuvo marcado por la voluntad de establecer un régimen de carácter comunista singular, ya que éste se sustentaba, además de en procesos de producción colectivistas, en la existencia, *de facto*, de una “élite privilegiada” y en el apoyo recibido por parte del bloque soviético en el marco de la bipolaridad propia de la Guerra Fría. Los efectos de este sistema fueron la ausencia de estructuras de diversificación y la dependencia de apoyos exteriores.

Esta ausencia de estructuras y la dependencia del exterior se pusieron especialmente de manifiesto durante la hambruna de la década de 1990, que provocó la muerte de más de 3 millones de personas, alrededor de un 10% de la población norcoreana²¹. La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética constituyeron un hito importante en la situación de la economía norcoreana. Una gran parte de la ayuda que recibía el régimen desapareció, lo que provocó una necesidad de adaptación a la nueva situación. Las autoridades norcoreanas optaron por reforzar lo que podemos considerar una verdadera “economía de guerra”, representando el sector militar, en determinadas fases, alrededor del 50% del Producto Interior Bruto norcoreano, así como más de dos millones de empleos. No obstante, este proceso de adaptación no supuso un verdadero impulso para la economía, lo que provocó que el régimen tuviese que hacer frente a una verdadera crisis económica presente a lo largo de la última década del siglo XX y la primera década del siglo XXI.

²¹ Conocida como “Ardua marcha”.

Si observamos esta crisis económica, hay que tener en cuenta que la RPDC ya se había empezado a enfrentar a un aumento de los desequilibrios económicos a lo largo de los años 80. Como señalábamos anteriormente, el colapso del bloque soviético, uno de los principales apoyos desde el punto de vista económico, provocó un aumento exponencial de estos desequilibrios en un sistema ya extremadamente debilitado, al ponerse fin al suministro constante de petróleo y otras materias primas a precios muy favorables. A principios de los años 90, se hacía patente una situación de carestía debido a las escasas cosechas en un contexto en el que la RPDC era incapaz de producir ni adquirir los fertilizantes necesarios para esos cultivos. Esta carestía se acentuó con la bajada del suministro de grano por parte de China (de 800.000 toneladas en 1993 a 280.000 en 1994). En 1995, el régimen solicitaba ayuda alimentaria a la comunidad internacional alegando una serie de inundaciones como causa de la situación de carestía existente. Como mencionábamos anteriormente, pese a la ayuda de la comunidad internacional, la hambruna provocó alrededor de 3 millones de muertes.

Los efectos, además, no se limitaron al drama humano, sino que también se hicieron sentir en la propia evolución de la naturaleza del régimen. La propaganda oficial se vio puesta en entredicho incluso por los más fervientes defensores del sistema, ya que un culto cuya principal creencia (la infalibilidad del líder) se vuelve poco creíble se convierte en un culto inestable. Se produjo, además, el surgimiento de una serie de hábitos y comportamientos asociados a dinámicas individualistas que entraban en conflicto con los esfuerzos que el régimen llevaba años llevando a cabo. Y, sobre todo, se produjo el desarrollo de una serie de estructuras de corrupción que han tenido un importantísimo impacto en la evolución del régimen durante los últimos años.

(C) ACTUALIDAD

La llegada al poder de Kim Jong-un, en el año 2011, puede ser considerada como un punto de inflexión desde el punto de vista económico. Pese a que el concepto de “reforma” no está contemplado en la propia idiosincrasia del sistema, sí que se observan una serie de actuaciones tendentes a adaptar ámbitos como la agricultura o la ciencia para impulsar el crecimiento económico. Por ejemplo, desde el año 2011, se crearon una serie de Zonas Económicas Especiales, se tomaron una serie de medidas para que en el ámbito agrario hubiese una flexibilización en la distribución de las cosechas a través del impulso del papel de las cooperativas y se intentó ampliar las posibilidades de canalizar la inversión extranjera hacia determinados campos²².

La primera de estas medidas consiste en una cierta transformación en el ámbito del sector agrario, orientando la producción hacia el mercado y no hacia

²² THE ECONOMIST. “North Korea. Better tomorrow?” (marzo de 2014).

las estructuras estatales. Se trata, en definitiva, de conseguir aumentar el bienestar favoreciendo las estructuras familiares desde un punto de vista económico reduciendo el papel económico de la colectividad estatal. Desde el año 2013, se empezó a permitir que grupos de hasta 12 trabajadores se registraran como “equipos de trabajo agrario”, transformando el sistema de producción colectiva agraria que ha constituido un rasgo identitario de la RPDC desde los años 50, al poder los trabajadores retener hasta el 30% de la cuota de producción. Posteriormente, se redujo el número de trabajadores de los equipos para equiparlos al tamaño de una familia normal y se aumentó la cuota hasta el 60%. Asimismo, el tamaño de las terrenos agrícolas familiares se aumentó de 100 metros cuadrados a 3.300 metros cuadrados. Pese a que existen pocos datos respecto a la situación de Corea del Norte (la FAO tiene el acceso restringido), se empieza a observar una tendencia positiva, tanto en el nivel de producción como en la distribución de beneficios. Tal como señala Andrei Lankov, esta cuasi-privatización de ciertas estructuras de producción agraria supone un verdadero hito para la economía norcoreana.

Un segundo campo en el que se están llevando a cabo experimentos y transformaciones es el de la industria estatal. Se han tomado medidas para que los gestores de las fábricas puedan elegir a sus propios empleados, determinar los salarios de éstos y comprar las materias primas necesarias a precios de mercado, permitiendo, asimismo, vender en estos mercados parte de la producción. Es cierto que se mantienen una serie de obligaciones económicas respecto a las autoridades estatales, pero, tal como señala Lankov, éstas no diferirían mucho del pago de impuestos como el impuesto de sociedades en una economía capitalista.

Por otra parte, también cabe destacar la proliferación de Zonas Económicas Especiales. Se trata de zonas que intentan fomentar el crecimiento económico en determinadas regiones a través de una flexibilización de las condiciones en las cuales se lleva a cabo el proceso productivo. Un ejemplo del impulso que han vivido estas zonas sería la situación de la zona de Rason, situada al noreste del país, cerca de la frontera con China y con Rusia. Establecida en 1991, denostada durante años, la ZEE de Rason se ha convertido en un importante foco de crecimiento económico gracias, principalmente, a los esfuerzos que se han llevado a cabo para crear infraestructuras de transportes tendentes a impulsar el comercio desde esta región con Rusia y con China. Estas zonas, por lo tanto, estarían muy ligadas a la voluntad de fomentar un aumento del comercio internacional con determinados socios y de atraer inversiones por parte de éstos.

Habría que hacer mención también a una serie de actuaciones llevadas a cabo durante los últimos años en la lucha contra la “corrupción” por parte de determinados sectores afines al régimen. La caída en desgracia de varios altos cargos ha estado unida a la lucha existente por parte de las autoridades para evitar que se consolide una denominada “cuarta economía de élite” más allá de las economías

de élite del Partido, del Ejército y del Gobierno. Se trataría, en definitiva, de mantener la cohesión de las élites.

Pero, ¿por qué se están tomando ahora estas medidas?

Es innegable la existencia de una voluntad por parte de las autoridades norcoreanas de reducir el amplísimo espacio existente entre la propaganda del régimen y la situación que, de facto, se vive en la RPDC. Se trataría, por lo tanto, de un esfuerzo por vincular retórica y realidad a través de medidas que orienten en mayor medida la economía al mercado. En otras palabras, el régimen no estaría provocando el cambio, sino respondiendo al cambio en un contexto en el que el retraso económico constituye un auténtico desafío para la imagen que el régimen proyecta hacia el exterior. Además, desde un punto de vista práctico, es evidente la falta de aprovechamiento de las capacidades económicas. El ejemplo del comercio de recursos como el carbón es ilustrativo. El 90% de las exportaciones de carbón de Corea de Norte tienen como destino a China. Pero las minas trabajan a un tercio de sus capacidades por los problemas logísticos y estructurales existentes, provocando, además, los constantes retrasos y la baja calidad del carbón una gran bajada del precio pagado por China (teniendo en cuenta que, además, China es uno de los pocos países con los que puede comerciar por las sanciones económicas). El aumento de la eficiencia y de la eficacia es, por lo tanto, un elemento a tener en cuenta a la hora de entender las transformaciones económicas que se producen en la RPDC, más allá de las oportunas consideraciones geopolíticas.

De esta manera, a día de hoy, la situación económica sigue estando marcada por los desafíos que se mantienen desde hace décadas: la ausencia de infraestructuras, los problemas de abastecimiento alimentario o la repercusión directa del funcionamiento de las estructuras estatales en el ámbito económico. A ello habría que añadir un obstáculo que adquiere cada vez mayor relevancia, como es el enfriamiento de las relaciones entre Corea del Norte y China, principal pulmón económico del régimen de Pyongyang (debido principalmente a las dificultades para mantener relaciones comerciales y, sobre todo, a la cuestión nuclear).

Todo ello nos lleva a una conclusión. El cambio, independientemente de su naturaleza coyuntural o estructural y de su mayor o menor ritmo, no es en sí la solución a la situación económica, pues la situación es el resultado de un cambio constante. Lo necesario es una definición, ya que cualquier economía debe basarse en una visión sustantiva, pero esto es, precisamente, tabú para el régimen, que basa su supervivencia en la indefinición.

Un elemento esperanzador a tener en cuenta, en cualquier caso, en el marco de la situación económica de la RPDC, y que está íntimamente ligado a la posible reunificación coreana, es la cooperación en materia económica que se lleva a cabo entre ambos Estados. El ejemplo paradigmático es el complejo de Kaesong. Se trata de un parque industrial conjunto Norte-Sur localizado en la localidad de Kaesong en el

interior de una Zona Económica Especial. Creado en el año 2004, se ha convertido en un símbolo de la idea de reunificación y ha contribuido activamente a mejorar, en la medida de lo posible, la situación económica de Corea del Norte. El modelo está basado en la unión de la capacidad empresarial surcoreana y el potencial en mano de obra norcoreano para crear sinergias beneficiosas para ambos sistemas.

Finalmente, debemos mencionar el dilema ante el que se encuentra el régimen norcoreano. Pyongyang es consciente de la necesidad de llevar a cabo una apertura económica para hacer frente a la necesidad de revertir los desequilibrios existentes, pero por otra parte teme que esta apertura permita poner de manifiesto el creciente abismo creado entre la prosperidad de Corea del Sur y la situación de pobreza de Corea del Norte. Este miedo imposibilita la definición de un modelo que sea capaz de hacer frente a unos desequilibrios exacerbados desde la gran hambruna de los años 90. Aun así, existen voces que auguran una apertura del régimen en materia económica, siguiendo el modelo de inmovilismo político chino. De acuerdo con estas visiones, la clave sería el factor temporal. Al igual que China consiguió consolidar sus capacidades nucleares en los años 60, para posteriormente llevar a cabo una política de apaciguamiento en sus relaciones con Estados Unidos en los años 70 para, a partir de ese momento, iniciar un proceso de reforma y apertura económica, se plantea la posibilidad de que Corea del Norte se encuentre embarcada en esta misma dinámica. En caso de que esto fuese cierto, nos encontraríamos en una fase en la que el necesario acercamiento de Estados Unidos provocado por la cuestión nuclear permitiría un escenario favorable para la transformación económica.

5.3 DIMENSIÓN EXTERNA

5.3.1 Consideraciones generales

La política exterior norcoreana es analizada, en ocasiones, teniendo en cuenta un único prisma, el de la cuestión nuclear. No obstante, es importante resaltar que el programa nuclear de la RPDC es un factor más dentro de una serie de sinergias, tendencias y dinámicas que han ido evolucionando y desarrollándose con el objetivo de conseguir el mantenimiento del régimen. Es decir, la cuestión nuclear tiene una gran relevancia, pero debe ser entendida en un marco amplio, tanto histórico como geopolítico.

5.3.2 Objetivos

Es fundamental hacer hincapié en el eje vertebrador de la política exterior norcoreana la capacidad del régimen para conseguir dos objetivos²³. En primer

²³ FRUCHART-RAMOND, P. “*La Corée du Nord sur la scène internationale, vingt ans après la mort de Kim Il-sung*”, Diplomatie (noviembre/diciembre 2014).

lugar, al evitar un verdadero aislamiento jugando con la propia complejidad de las relaciones entre otros actores y aprovechando, también, su posicionamiento estratégico. En segundo lugar, al crear un marco en el que la supervivencia del régimen, pese a la existencia del programa nuclear, interesa a los actores claves: China (necesidad de mantenimiento de un Estado tapón), Estados Unidos (necesidad de justificar su gran presencia militar en Asia Oriental) y Corea del Sur (necesidad de mantener el statu quo hasta que existan condiciones que permitan pensar en una reunificación cuyo coste pudiese ser asumido por parte de este país).

5.3.3 Contexto histórico

Cuando hablamos de la política exterior norcoreana y del papel de esta en el panorama internacional, hay que mencionar, como premisa básica, la evolución que se ha producido en el papel jugado por Corea del Norte en un orden internacional cambiante, al haberse sucedido dos grandes contextos.

En el primero de ellos nos encontrábamos ante un contexto de Guerra Fría en el que Corea del Sur era apoyada por Estados Unidos y Japón y Corea del Norte era apoyada por la Unión Soviética y China. El esquema era simple e implicaba un equilibrio en la península coreana que nacía del propio desequilibrio de la situación derivada de la bipolaridad del orden internacional.

En el segundo de ellos, el actual, nos encontramos ante una situación en la que la finalización de la Guerra Fría y el fin de la bipolaridad existente condujeron a una normalización, en cierta medida, de las relaciones de Corea del Sur con Rusia y China, pero no de las relaciones de Corea del Norte con Estados Unidos y Japón. Ello ha provocado que se produzca un desequilibrio que el programa nuclear norcoreano ha intentado revertir, y en el que, además, se hace insoslayable analizar la situación de las relaciones intercoreanas, el fundamento del propio programa nuclear y la evolución de las relaciones de la RPDC con Estados Unidos, China, Japón y Rusia.

5.3.4 Relaciones con otros actores

(A) COREA DEL SUR

En lo que se refiere a las relaciones intercoreanas, es importante resaltar el hecho de que la existencia de un armisticio desde 1953, sin que se llegase a la firma de un Tratado de Paz, ha provocado un clima de especial complejidad en la evolución de éstas. La ausencia de una definición clara de la frontera marítima entre ambos Estados, por ejemplo, ha creado, un marco en el que las provocaciones pueden producirse con una especial facilidad, lo que crea un clima de gran volatilidad.

En este marco, no obstante, observamos que ha habido una evolución desde la intransigencia inicial entre ambos países, hasta las políticas llevadas a cabo a partir del año 2000 y que permitieron un acercamiento mutuo (establecimiento de medidas de confianza, creación de una zona industrial conjunta, desarrollo de infraestructuras de transportes...), hasta el enfriamiento de este clima a partir del año 2008, que puso fin a la incipiente percepción de que la unificación podía llegar a buen puerto si esa dinámica positiva se mantenía indefinidamente.

En la actualidad, debemos tener en cuenta que Corea del Sur mantiene un compromiso con la idea de reunificación de la península coreana²⁴. Como veremos posteriormente, existe un Ministerio para la reunificación que se encarga de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias para preparar el escenario para una futura reunificación. En este sentido, existe un acalorado debate en el seno de la sociedad surcoreana, no sobre la idoneidad de esta reunificación (idea que parece ser unánimemente aceptada), sino sobre los costes que esta reunificación implicaría. Además, debemos tener en cuenta la relevancia que tiene para la República de Corea la situación de abusos en materia de Derechos Humanos en Corea del Norte por la especial sensibilidad y vinculación existente en la población. Asimismo, hay que destacar un factor fundamental en la perspectiva que se tiene en Corea del Sur sobre el régimen norcoreano. Este factor sería el de la amenaza existente en un contexto en el que *de iure* existe un estado de guerra y *de facto* existen periódicas dinámicas de escalada que provocan un acercamiento al verdadero enfrentamiento bélico. En este sentido, existe un hipotético escenario futuro de enfrentamiento bélico, habiendo dos grandes posibilidades: el enfrentamiento total incluyendo la utilización de armamento nuclear por parte de la RPDC y el enfrentamiento parcial de carácter convencional.

Como veremos posteriormente a la hora de analizar las perspectivas futuras, tanto la hipótesis de la reunificación como la posibilidad de que se desarrolle una nueva guerra entre ambos países son los dos grandes enigmas que plantea el devenir de la península y que marcan las relaciones entre ambos Estados.

(B) ESTADOS UNIDOS

Para entender la situación existente en las relaciones entre Pyongyang y Washington, debemos tener en cuenta que éstas no están determinadas únicamente por hechos históricos como el apoyo de Estados Unidos a la República de Corea durante la guerra de Corea entre 1950 y 1953, sino también por la situación real existente en la actualidad. Y, a día de hoy, ésta está marcada por el programa nuclear norcoreano. Por lo tanto, la relación de Corea del Norte con Estados Unidos está íntimamente ligada a la cuestión nuclear norcoreana. Para la

²⁴ En la Constitución de Corea del Sur se establece que “*el territorio de la República de Corea debe consistir en la península coreana y sus islas adyacentes*”.

RPDC, convertirse en “potencia nuclear” implica tener una interlocución directa con la que se convirtió en potencia hegemónica tras la caída del muro de Berlín. De esta manera, observamos como Washington se vio obligado a reexaminar su política en relación con la RPDC con el inicio del desarrollo del programa nuclear de ésta. Hasta ese momento, la visión estadounidense había estado marcada por la voluntad de apoyar militarmente a Corea del Sur, lo cual implicaba la posibilidad de tener un importantísimo despliegue militar en Asia Oriental. El mantenimiento del régimen norcoreano permitía el mantenimiento de las tropas estadounidenses en la región, lo que supone un factor importante a la hora de entender el consentimiento de Washington respecto de la supervivencia del régimen. Pero el programa nuclear implicaba que ese actor al que, en cierta medida, se había tolerado, adquiriría un nuevo peso en las relaciones de poder de la región. De ahí que el nuevo enfoque estadounidense tuviese que compatibilizar la necesidad de no desestabilizar la región con la necesidad de no permitir que surgiese un nuevo actor capaz de desestabilizarla por sí mismo (el programa nuclear convertía a Corea del Norte, *de facto*, en un nuevo actor).

Esta nueva coyuntura provocó que los esfuerzos estadounidenses empezasen a concentrarse en la voluntad de conseguir una suspensión del programa nuclear norcoreano. Por una parte, Washington ha intentado mantener la firmeza en el ámbito de las sanciones que se han ido imponiendo como consecuencia de los diferentes ensayos nucleares llevados a cabo por el régimen norcoreano. Pero por otra parte, la política estadounidense también ha estado marcada por el apoyo al denominado “Diálogo a 6”. Es decir, se trata de llevar a cabo una política reactiva de carácter coyuntural que acompañe a una política conciliadora de fondo que compatibilicen la necesidad de conseguir un acercamiento de posturas con la necesidad de mostrar firmeza ante actuaciones que puedan suponer una amenaza para Estados Unidos y sus aliados.

Esta posición ha ido acompañada de un doble esfuerzo en el ámbito humanitario y económico, impulsado a través del apoyo a todas las iniciativas en el seno de la comunidad internacional que tienen como objetivo luchar contra los abusos de Derechos Humanos en la RPDC y la consolidación del compromiso en materia de cooperación al desarrollo especialmente ante situaciones de inseguridad alimentaria.

(C) CHINA

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el de las relaciones entre China y Corea del Norte. Históricamente, China ha venido siendo considerado uno de los grandes valedores del régimen norcoreano, pues el devenir de la propia guerra entre 1950 y 1953 estuvo marcado por el apoyo del régimen chino a la RPDC. No obstante, pese a que la existencia de una influencia china sigue siendo

innegable, la relación en la actualidad tiene una serie de particularidades. Éstas derivan del hecho de que, aunque el mantenimiento de Corea del Norte como “Estado tapón” frente al estacionamiento de tropas estadounidenses en la zona sur de la península norcoreana siga siendo un elemento importante para China, China ha ido modulando su apoyo al régimen (en ámbitos como la ayuda alimentaria o energética) teniendo en cuenta la creciente consideración de Corea del Norte como un actor que, de completarse sus pretensiones en cuanto a capacidades nucleares, podría llegar a convertirse en una amenaza para los propios intereses chinos.

La relación entre China y Corea del Norte puede ser considerada como una relación marcada por el pragmatismo recíproco. Se trata de una relación, que más allá una gran cantidad de estereotipos existentes, se basa en una interacción bilateral realista y racional, en la que se busca el equilibrio en un marco de desconfianza recíproca. Este equilibrio no queda cimentado realmente en la ideología (solidaridad comunista) o el peso de la historia (alianza durante la guerra de Corea), sino en la necesidad de conseguir una cooperación mutua. Se trataría de un contexto en el que ambos países se han convertido en rehenes mutuos²⁵. Por una parte, Corea del Norte necesita a China para sobrevivir en un contexto de aislamiento en el que no cuenta con ningún otro aliado de peso en la región. Por otra parte, China necesita que la RPDC no sucumba ante su propia fragilidad, pues ello implicaría abrir una caja de Pandora que podría desestabilizar la región, lo que sería contrario a los intereses más elementales de Pekín.

Es importante entender la evolución que se ha producido en la interacción entre ambos regímenes. Históricamente, la relación entre ambos países cuenta con unos gérmenes que se encuentran en la propia guerra de Corea y en el apoyo que recibe el régimen norcoreano por parte de China. Es importante resaltar, además, la firma de un Tratado de Amistad, Asistencia y Cooperación Mutua entre ambos países en el año 1961, a través del cual quedaba consolidada la plasmación práctica de las sinergias que la alianza durante la guerra había creado. Desde ese momento, se consolida una situación en la que el régimen de Corea del Norte se convierte en un importante vecino aliado de China que obliga a Pekín a hacer esfuerzos por mantener el equilibrio regional ante la propia idiosincrasia provocadora de la política exterior de Pyongyang. En 1992, al establecerse relaciones diplomáticas con Corea del Sur, China lleva a cabo un viraje en su aproximación e impulsa una visión que fortalece la idea de política de equilibrio y equidistancia en la península norcoreana. Esta política de equidistancia no impide que China siga actuando como principal aliado de Corea del Norte, como pone de manifiesto el apoyo de Pekín al régimen norcoreano durante la enfermedad de Kim Jong-il desde 2008 hasta 2011 o la ayuda económica y humanitaria exis-

²⁵ BONDAZ, A. “Chine- Corée du Nord: des otages mutuels”, *Diplomatie* (noviembre/diciembre 2014).

tente durante el primer periodo de incertidumbre tras el acceso al poder de Kim Jong-un desde 2011. Estos ejemplos no simbolizan, en cualquier caso, un apoyo ciego del Pekín a Pyongyang, sino un intento de desarrollar una política que permita evitar el colapso del régimen norcoreano y las consecuencias que éste tendría para la estabilidad del sistema chino. Un ejemplo de ello sería el hecho de que, a partir de 2013, coincidiendo con el tercer ensayo nuclear de Corea del Norte, se ha producido un enfriamiento en las relaciones que ha provocado un acercamiento, principalmente de carácter simbólico, de China a Corea del Sur²⁶.

En la actualidad, la relación entre ambos regímenes cuenta con dos grandes ejes que constituyen, en cierta medida, una contradicción. Por una parte, observamos como la cuestión nuclear ha contribuido al enfriamiento de las relaciones políticas entre ambos países. Pero, por otra parte, se observa un creciente esfuerzo por seguir fortaleciendo la cooperación económica existente.

Respecto al enfriamiento de las relaciones por la cuestión nuclear, hay que destacar el impacto que han tenido la llegada al poder de Kim Jong-un y la nueva perspectiva nuclear norcoreana en la aproximación de Pekín a la cuestión. La “constitucionalización” del status nuclear del país, la presentación de una doctrina nuclear autónoma en sentido estricto o la implantación de una estrategia de desarrollo nuclear y económico en paralelo (*Byungjin line*) han hecho que Pekín ya no considere la nuclearización norcoreana como un mero elemento disuasorio frente a la amenaza estadounidense, sino como una parte de la identidad del régimen que puede poner en peligro la estabilidad regional. China ha mantenido una posición explícita contraria al desarrollo del programa nuclear norcoreano, apoyando las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1718 (2006), 1874 (2009) y 2094 (2013) relativas a los ensayos nucleares del régimen norcoreano. El ensayo nuclear realizado por la RPDC en febrero de 2013 supuso un endurecimiento de la posición china, manteniendo el discurso contrario a estos ensayos, pero tomando una serie de medidas en forma de sanciones que implicaban un viraje en el tratamiento de la cuestión por parte de las autoridades chinas. Pese a que estas medidas han supuesto un enfriamiento del diálogo político existente entre ambos países y un cierto enrarecimiento de la atmósfera que envuelve las sinergias de cooperación existentes, es importante entender que estas transformaciones no cambian en lo fundamental la ecuación existente. Para China, la política de equidistancia en la península coreana con un apoyo especial al régimen norcoreano sigue vigente. El objetivo, mantener una estabilidad regional favorable a los intereses del régimen chino, tampoco ha variado.

En cuanto al ámbito económico de la relación entre ambos países, hay que partir de la premisa de que Corea del Norte sufre un aislamiento económico en

²⁶ Un ejemplo de ello sería la visita de Xi Jinping a Seúl el 3 de julio de 2014, realizando, a diferencia de Hu Jintao y Jiang Zemin, una visita oficial Corea del Sur antes que a Corea del Norte.

el que la pérdida del aliado soviético y la situación de las relaciones con Japón, Corea del Sur y Estados Unidos, junto a los efectos de las sanciones en el marco de las Naciones Unidas, han provocado que exista una auténtica situación de dependencia económica de Pekín. China es el principal socio comercial de la RPDC, suponiendo el comercio entre ambos países el 75% del comercio exterior norcoreano. La voluntad de las autoridades norcoreanas de conseguir que la cooperación económica actúe como motor del desarrollo de la economía provoca, además, que exista una voluntad no sólo de consolidar esta relación, sino de profundizar en ella. Las Zonas Económicas Exclusivas creadas en los últimos años serían un buen ejemplo de ello, ya que están destinadas principalmente a atraer inversiones chinas. No obstante, la ausencia de una verdadera “cultura de negocios”, la falta de un auténtico marco legal capaz de proporcionar seguridad jurídica y las propias características del mercado norcoreano limitan en gran medida la posibilidad de que la gran presencia china tenga aún mayor capacidad de expansión. Asimismo, hay que tener en cuenta que China se enfrenta a un dilema entre la voluntad de difundir en la RPDC una ideología reformista que ponga coto a estas limitaciones y el miedo a que cualquier dinámica reformista acabe provocando un colapso del sistema norcoreano.

En definitiva, lo que observamos en la relación entre ambos países es que pese a que ha habido una transformación no lineal de las relaciones, éstas constituyen un elemento fundamental para ambos regímenes a la hora de conseguir mantener su estabilidad, lo que convierte de facto, a China y a Corea del Norte en rehenes mutuos de un interés común en un contexto divergente de posiciones, en ocasiones, encontradas.

(D) JAPÓN

Esta singularidad en las relaciones con China ha provocado, en cierta medida, un viraje en las relaciones de Corea del Norte con otros actores.

Una muestra de ello sería el tímido acercamiento que se ha producido a Japón, con un intento de impulsar las conversaciones en el ámbito de las cuestiones relativas, por ejemplo, a ciudadanos japoneses secuestrados por el régimen norcoreano durante las últimas décadas, lo que ha permitido un levantamiento de algunas de las sanciones bilaterales existentes.

Hay que tener en cuenta que la política exterior de Japón tiene un especial significado y relevancia desde la óptica norcoreana debido a los vínculos históricos existentes, muy ligados al pasado imperialista japonés. Desde la óptica de Tokyo, la amenaza que supone el programa nuclear norcoreano se suma a la vulnerabilidad que existiría ante una amenaza convencional debido a la proximidad geográfica. Existe, por lo tanto, una voluntad de conseguir que haya un control de las escaladas que se producen periódicamente en la península norcoreana.

Asimismo, existe una voluntad de apoyar todos los esfuerzos desarrollados en el seno de la comunidad internacional para frenar los abusos cometidos en materia de Derechos Humanos en la RPDC, al existir, al igual que en Corea del Sur, una especial sensibilidad y cercanía en esta cuestión. Otro aspecto a destacar es la posición de Japón ante una eventual reunificación. Desde la óptica de Tokyo, no se trata de una cuestión en la que Japón deba tener una posición explícita, sino de una hipótesis ante la que se intenta preparar una planificación ante un posible escenario en el que la reunificación fuese causada por un colapso del sistema norcoreano que provocase un éxodo masivo de ciudadanos que afectase a la propia configuración demográfica y socioeconómica de Japón.

(E) RUSIA

Otro ejemplo, éste más notable, sería el nuevo acercamiento a Rusia que se ha producido y que se ha visto correspondido por las políticas llevadas a cabo por Vladimir Putin. En un contexto de establecimiento de sanciones económicas por parte de Estados Unidos y la Unión Europea a Rusia, ésta ha llevado a cabo un viraje de su política exterior hacia nuevos aliados, incluyéndose entre éstos el régimen norcoreano, lo que ha permitido promover una serie de proyectos económicos entre ambos países, especialmente en el ámbito energético.

Este nuevo acercamiento supone un aumento del margen con el que cuenta la RPDC a la hora de llevar a cabo una transformación de su economía en un contexto de apertura hacia determinados socios comerciales. Pero, además, permite una lectura geopolítica nada desdeñable desde la perspectiva histórica, al producirse un nuevo acercamiento hacia uno de los tradicionales socios del régimen norcoreano, en un contexto en que se ha producido un enfriamiento en las relaciones con el otro socio tradicional, China. Esto hace que se plantee la hipótesis de un futuro desplazamiento de China en favor de Rusia como principal valedor del régimen norcoreano, lo cual podría provocar un nuevo cambio en la política exterior de la RPDC, al reducirse las garantías de supervivencia del régimen sin el apoyo central de Pekín.

5.3.5 El programa nuclear norcoreano

Merece la pena analizar con especial atención la situación del programa nuclear norcoreano como elemento fundamental de la proyección exterior del régimen.

(A) CUESTIÓN NUCLEAR

Cuando hablamos del programa nuclear norcoreano, debemos destacar que éste constituye un elemento capaz de multiplicar el peso exterior del régimen en

relación con su capacidad económica y demográfica. Asimismo, constituye un medio disuasorio en un contexto en el que el estado de su economía no permite a la RPDC modernizar sus fuerzas militares convencionales. Y se trata de un medio disuasorio en sentido estricto en la medida en que recurrir a la fuerza nuclear significaría el fin del régimen, lo cual implica una serie de particularidades a la hora de entender el programa como elemento defensivo²⁷.

Si hacemos un breve repaso a la evolución de la cuestión nuclear norcoreana, debemos tener en cuenta una serie de hitos importantes. Corea del Norte se adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear en el año 1985, pero a partir de los años 90 la Agencia Internacional de la Energía Atómica (encargada de velar por el cumplimiento del TNP) pone en duda el cumplimiento por parte de la RPDC de sus obligaciones derivadas de dicho Tratado. Se inicia en ese momento un periodo en el que a través de un Acuerdo de 1994 entre Corea del Norte y Estados Unidos se crean las condiciones para, a través de un diálogo constante, conseguir reforzar el control de las capacidades nucleares norcoreanas. No obstante, las tensiones vuelven a surgir periódicamente al no conseguirse por parte de la comunidad internacional tener la certeza de que Corea del Norte no está intentando desarrollar capacidades nucleares con fines militares. En el año 2002, tras un nuevo aumento de las tensiones, Corea del Norte expulsa a los inspectores de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y, finalmente, en 2003, se retira del Tratado de No Proliferación Nuclear. Desde ese momento, la RPDC realiza tres ensayos nucleares (en 2006, 2009 y 2013), a medida que va desarrollando pruebas mediante lanzamientos de misiles para llegar a conseguir la capacidad de proyectar esa capacidad nuclear adquirida hacia otros Estados. En este contexto, se inician dos dinámicas promovidas por parte de la comunidad internacional para conseguir poner fin al programa nuclear norcoreano. La primera es una dinámica de cooperación cuyo eje fundamental es el Diálogo a 6, mientras que la segunda gravita alrededor de las sucesivas resoluciones por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas vinculadas a un serie de sanciones dirigidas al régimen norcoreano.

(B) LA ESTRATEGIA NUCLEAR NORCOREANA

Existe una consideración general en el seno de la comunidad internacional sobre el programa nuclear norcoreano: se trata de un elemento de la política exterior y de defensa fundamental para el régimen de la RPDC, teniendo un carácter principalmente disuasorio²⁸.

No obstante, existen diferentes formas de interpretar este carácter disuasorio. De acuerdo con Vipin Narang, existen tres grandes tipos de estrategias nucleares

²⁷ DELURY, J. “*Pyongyang perseveres*”, *Foreign Affairs* (julio/agosto 2013)

²⁸ JACKSON, V. “*What is North Korea’s Nuclear Strategy?*”, *The Diplomat* (mayo 2015).

llevadas a cabo por los Estados con un programa nuclear germinal: la estrategia catalítica, la estrategia de escalada asimétrica y la estrategia de respuesta garantizada²⁹. A grandes rasgos, la estrategia catalítica consistiría en conseguir que la capacidad nuclear de un “Estado cliente” sirva para consolidar el apoyo a éste por parte de un “Estado proveedor”. La estrategia de escalada asimétrica consistiría en la capacidad de un Estado de utilizar un primer ataque nuclear como instrumento para forzar una bajada de la tensión en caso de conflicto o para, directamente, conseguir cualquier rédito de carácter geopolítico. La estrategia de respuesta garantizada consistiría, finalmente, en la posibilidad de un Estado de crear un marco capaz de consolidar la posibilidad de llevar a cabo un respuesta en forma de ataque nuclear una vez ha sido objeto de un ataque nuclear. Pese a que Vipin Narang no lleva a cabo un análisis de la estrategia norcoreana cuando aborda estas 3 hipótesis en su obra, es posible aplicar de manera teórica las tres posibilidades a la situación que se vive en la actualidad en la RPDC.

(i) *La estrategia catalítica:*

Es posible interpretar el programa nuclear norcoreano como el intento de crear un elemento que provoque un temor y una sensación de amenaza en el seno de las estructuras políticas chinas, forzando al gran aliado de Corea del Norte a mantenerse como apoyo en caso de conflicto. Un ejemplo histórico que refuerza esta tesis sería el caso de la posición en el ámbito nuclear adoptada por Sudáfrica en el contexto de Guerra Fría para asegurarse un acercamiento de Estados Unidos que pudiese protegerle de una potencial amenaza soviética. No obstante, esta estrategia implica considerar como objetivo fundamental del programa nuclear norcoreano a China, lo que puede dar lugar a una visión un tanto incompleta. Además, esta visión ignoraría una serie de realidades históricas y contemporáneas. Corea del Norte tiene, por una parte, una política exterior de independencia absoluta respecto de China, lo que no obsta para que el régimen se haya beneficiado del apoyo en materia de seguridad y recursos por parte de Pekín. Se trata, por lo tanto, de una visión que permite obtener beneficios, pero que no implica seguir una política deliberada de dependencia del apoyo de China, ya que ésta sería absolutamente contraria a la ideología “*Juche*”. Asimismo, resultaría especialmente difícil de comprender en el contexto de aumento de la complejidad de las relaciones entre ambos países que hubiese una política exterior tan claramente vinculada a la idea de aumentar la dependencia de facto del país vecino. Por otra parte, resulta complicado aceptar ese vínculo entre la capacidad nuclear y la consolidación de los vínculos de apoyo existente, especialmente en un contexto dinámico en el que los intereses priman respecto a los aliados. Además, la estrategia

²⁹ NARANG, V (2014), “*Nuclear Strategy in the Modern Era*”.

catalítica sólo funcionaría dependiendo del nivel de compromiso del Estado proveedor de apoyo. Y, paradójicamente, cualquiera que fuese el nivel implicaría una falta de efectividad de esta estrategia. Si el compromiso del Estado proveedor tiene un bajo nivel de credibilidad, la estrategia catalítica se antoja desaconsejable por su alto coste, sus altos riesgos y las bajas probabilidades de que cumpla su objetivo. Pero si el compromiso del Estado proveedor tiene un alto nivel de credibilidad, la estrategia catalítica ya no sería necesaria pues se consideraría que el apoyo del Estado proveedor está ya garantizado.

(ii) La estrategia de escalada asimétrica:

Así pues, si consideramos que la estrategia catalítica no es compatible ni con la realidad histórica ni con la realidad contemporánea de Corea del Norte, debemos analizar la hipótesis de la escalada asimétrica. La retórica de Pyongyang proyecta una aparente estrategia de escalada asimétrica, pero la credibilidad de ésta se ve limitada por las verdaderas capacidades de ésta. Para analizar la verosimilitud de esta retórica se hace necesario analizar dos escenarios, el de paz y el de conflicto bélico.

Si analizamos, en primer lugar, la estrategia de escalada asimétrica en tiempos de paz, observamos que ésta sería incompatible con el objetivo central del régimen que es su propia supervivencia. Utilizar la amenaza nuclear en tiempos de paz puede tener un carácter disuasorio, pero es muy dudoso que exista verdaderamente una estrategia de escalada asimétrica (es decir, la voluntad de llegar a implementar ésta), ya que la consecuencia más probable sería desencadenar automáticamente un cambio de régimen provocado por otras potencias (el escenario que la RPDC busca evitar desde su creación). Además, las capacidades norcoreanas parecen ser menores de las que se intentan proyectar al exterior, sin existir verdaderas pruebas de que exista una intención de realizar un ataque nuclear en tiempos de paz.

La estrategia de escalada asimétrica en tiempos de paz no parece una verdadera realidad de la política norcoreana, pero si analizamos esta hipótesis en época de conflicto ésta sí que parecería más verosímil. Tal como señalan Keir Lieber y Daryl Press, un incentivo para adoptar esta estrategia durante un conflicto sería la perspectiva de “usar o perder” ante una inminente derrota que pudiese dar lugar a un cambio de régimen. En un escenario de auténtico temor parece absolutamente racional el uso de la estrategia de escalada asimétrica. Asimismo, hay que tener en cuenta que Corea del Norte no parece contar con las capacidades logísticas y operacionales para mantener una campaña militar prolongada en caso de conflicto bélico. Esto provocaría importantes incentivos para Pyongyang para intentar buscar en caso de conflicto una resolución rápida para la que el uso de armamento nuclear podría

parecer adecuado. Observamos por lo tanto, como sí que parece plausible esta estrategia en un contexto de guerra.

(iii) La estrategia de “respuesta asegurada”:

Respecto a esta tercera hipótesis, parece poco probable que la estrategia de Corea del Norte esté diseñada para poder hacer frente a un ataque nuclear inicial por parte de otros actores. Más allá de la retórica de Pyongyang, desde un punto de vista práctico, no parece que las capacidades nucleares desarrolladas por la RPDC tengan un carácter reactivo frente a la posibilidad de un ataque por parte de otro Estado, sino un carácter disuasorio. La visión norcoreana parece más vinculada a una ecuación a la que se aplica una cláusula “*ceteris paribus*”, de acuerdo con la cual el resto de actores se mantienen en una posición de no uso de armas nucleares y las distintas variables en la actuación de Corea del Norte modifican el resultado de ésta.

(C) EL EJEMPLO IRANÍ

El acuerdo entre Irán y las principales potencias sobre el programa nuclear iraní alcanzado en julio de 2015 ha provocado una serie de especulaciones sobre la posibilidad de si éste podría actuar como impulsor de un acuerdo entre la RPDC y éstas potencias sobre el programa nuclear norcoreano. Teniendo en cuenta que, para alcanzar el acuerdo con Irán hubo que desterrar los planteamientos maximalistas, parecería plausible pensar que un acuerdo en términos similares podría ser una hipótesis realista para el caso norcoreano. No obstante, y pese a que se hace cada vez más necesario encontrar una solución a esta cuestión, las posibilidades existentes parecen ser escasas.

Es cierto que existen una serie de similitudes entre Corea del Norte e Irán. Nos encontramos ante dos Estados considerados “*rogue states*” en el seno de la comunidad internacional, con una relación antagónica con los Estados Unidos (en ambos casos, Estados Unidos cuenta con aliados regionales con importantes intereses en provocar un cambio de régimen), que han apoyado e incluso patrocinado el terrorismo y que han recurrido a la búsqueda de la obtención armas de destrucción masiva como elemento disuasorio.

En este contexto, se plantea la posibilidad de seguir los pasos del acuerdo con Irán también en la cuestión norcoreana, en la medida en que, como señalábamos antes, existe una creciente sensación de urgencia por solucionar la cuestión nuclear de Corea del Norte en el seno de la Comunidad Internacional. Como señalábamos anteriormente, Corea del Norte abandonó el Tratado de No Proliferación en 2003, por lo que actúa fuera de todo control y supervisión por parte del resto de Estados. Al haber consolidado su capacidad nuclear y haber seguido

desarrollando misiles balísticos intercontinentales y capacidades submarinas de lanzamiento, el diálogo con Pyongyang parece cada vez más una prioridad, ya que la tradicional posición de paciencia estratégica sigue permitiendo al régimen avanzar en el desarrollo y consolidación de sus capacidades ofensivas.

Sin embargo, Corea del Norte rechaza tomar el Acuerdo con Irán como modelo, existiendo una serie de razones para ello³⁰:

- (a) La situación en Corea del Norte es de mayor aislamiento que la de Irán, lo que aumenta el valor de su programa nuclear en términos geoestratégicos. La situación en Irán no tiene, en la actualidad, las mismas características que en la RPDC. En el ámbito interno existe un cierto grado de participación democrática de la sociedad iraní en la política, algo que no se da en el caso norcoreano. Por otra parte, hay que tener en cuenta en el ámbito exterior, por ejemplo, la colaboración del régimen iraní con actores antagónicos (como Estados Unidos) bajo determinadas circunstancias, como ejemplificaría la lucha contra DAESH. El contexto, por lo tanto, era más favorable para un Acuerdo en el marco del programa nuclear en Irán que en Corea del Norte, ya que el régimen norcoreano se aferra a éste como elemento fundamental para asegurar su supervivencia en un marco de creciente aislamiento.
- (b) En este sentido, Corea del Norte ya ha conseguido obtener verdadero armamento nuclear, a diferencia de la situación existente en Irán, habiéndose convertido éste en eje vertebrador de la situación de la RPDC en la escena internacional. En palabras de Kim Jong-un, las capacidades nucleares norcoreanas constituyen la “vida de la nación”, al convertir un Estado “irrelevante” en términos políticos y socioeconómicos en uno de los actores con mayor relieve en la región asiática.
- (c) El coste relativo del programa nuclear norcoreano ha sido mucho mayor que el del programa nuclear iraní. Si asumimos que el desarrollo del programa nuclear tiene unos costes similares para ambos países y tenemos en cuenta que el PIB de Irán tiene un valor de unos 400.000 millones de dólares y el de Corea del Norte de unos 20.000 millones de dólares, observamos como el coste relativo ha sido muy superior en este último país. Esto provoca que las implicaciones de abandonar sus programas nucleares sean mucho más negativas para la RPDC.

Lo que observamos, en definitiva, es que las perspectivas de que Corea del Norte siga la senda de Irán respecto a su programa nuclear parecen improbables a tenor del propio enfoque norcoreano.

³⁰ KELLY, R. E. “*Why an Iran Deal for North Korea Won't Happen*”, *The Diplomat* (agosto 2014).

5.3.6 Conclusión

Como hemos visto, Corea del Norte es, en la actualidad, un Estado cuya forma de gobierno, que podría calificarse de monarquía socialista, constituye un auténtico oxímoron. Cuenta con un sistema de control de todas las estructuras sociopolíticas propio de los Estados totalitarios, pero a su vez cuenta con una ideología cuyas verdaderas raíces no pueden desvincularse del carácter individualista de las visiones existencialistas. Posee una economía hermética construida alrededor de la idea de autosuficiencia, pero la subsistencia del sistema pasa inexorablemente por la necesidad de mantener unos mínimos flujos comerciales y de inversión con China. Tiene como rasgo característico una exacerbada macrocefalia del ejército, pero su programa nuclear constituye el auténtico elemento defensivo capaz de suplir una paradójica incapacidad de autodefensa a través de medios convencionales. Ha consolidado una política exterior teóricamente basada en la existencia de aliados y enemigos y en la necesidad de impulsar una ideología antiimperialista, pero cuenta con una proyección exterior marcadamente realista en la que los intereses priman por encima de las ideas.

Todo ello nos lleva a una conclusión. La realidad vigente del régimen norcoreano no es el resultado de la aplicación de una visión teórica sustentada en una ideología aplicada a una realidad política. El sistema articulado en la actualidad en la RPDC, tanto en su vertiente interna como en su vertiente externa, no es sino la aplicación del principio de adaptación a una serie de realidades coyunturales con el fin de garantizar la supervivencia. Evidentemente, en Corea del Norte no existe la alternancia de visiones propia de los regímenes democráticos. Pero tampoco existe la imposición de una ideología propia de los regímenes totalitarios tradicionales. La ideología del régimen norcoreano es la ausencia de ideología, pues “el *Juche*”, tal como hemos visto anteriormente, consiste en la expresión edulcorada de la idea de supervivencia más primaria. De esta manera se entiende que la realidad presente no sea sino una amalgama de implacables contradicciones dotadas de una paradójica coherencia.

6. FUTURO

6.1 INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos del futuro del régimen norcoreano, debemos tener en cuenta que existen 3 grandes posibilidades. La primera de ellas sería el mantenimiento del statu quo actual en la RPDC y, como consecuencia, en la península norcoreana. Esta situación implicaría una dinámica continuista respecto a la evolución vivida durante las últimas décadas. Las otras dos posibilidades implican un verdadero cambio del statu quo y estarían ligadas a dos grandes dinámicas, la

el conflicto y la cooperación. Si la dinámica de conflicto se agudizara se podría llegar a un enfrentamiento que implicase un cambio en el contexto existente, mientras que si la dinámica de cooperación se agudizase se podría llegar a una hipotética reunificación que supusiese el propio fin del régimen norcoreano. Por ello, es importante analizar los dos grandes supuestos en los que se podría llegar a una modificación del statu quo: la guerra y la reunificación.

6.2 CONFLICTO

Uno de los grandes ejes que conviene abordar cuando se trata la situación de las relaciones en el seno de la península norcoreana es el de las perspectivas de un posible conflicto bélico entre Corea del Norte y Corea del Sur. Como señalábamos antes, existen dos grandes posibilidades: un enfrentamiento bélico total o lo que podríamos considerar una “guerra limitada”. Teniendo en cuenta las características del régimen norcoreano (cuyo objetivo final es la propia supervivencia) y la política exterior llevada a cabo por Corea del Sur durante las últimas décadas (cuyo objetivo ha sido minimizar las sucesivas escaladas de tensión provocadas por Pyongyang), todo parece indicar que existen más probabilidades de que una reedición de un conflicto bélico entre ambos regímenes tenga un carácter limitado. Cuando hablamos de conflicto limitado, nos referimos a un conflicto en el que se evitaría el uso de armas de destrucción masiva, no se produciría ningún intento de ocupación completa del otro territorio por ninguna de las partes y ambos países limitarían sus objetivos y los medios empleados para conseguirlos. Se trataría de un concepto de conflicto en el que una vuelta al statu quo podría ser considerada como una victoria por ambas partes, lo cual encaja mejor con la situación existente en la península coreana que la idea de guerra total. La idea de guerra total estaría vinculada a una concepción más idealista del conflicto, cuando lo que se observa en la realidad coreana desde hace décadas es una sucesión de actuaciones marcadas por la voluntad de conseguir una serie de objetivos basados en intereses, no en ideas.

Algunos de los argumentos que apoyarían la idea de una posible guerra limitada serían los siguientes:

- (a) Ni siquiera el régimen de Corea del Norte desea que haya un conflicto en el que la escalada provoque el uso de armas nucleares. La supervivencia del régimen es el gran eje alrededor del cual gravita cualquier aspecto de la RPDC. Tanto Kim Il-sung, como Kim Jong-Il como Kim Jong-un han demostrado que cualquier escalada provocada por el régimen tiene un alcance limitado, siempre vinculado a la obtención de réditos, lo cual hace pensar que en ningún caso se permitiría entrar en una dinámica cuyo único resultado posible sería el fin del propio régimen. Sí que cabe pensar en una guerra limitada provocada por el régimen norcoreano para

obtener algún tipo de ventaja o incluso para conseguir, a través del propio conflicto, el mantenimiento del statu quo. En cuanto a Corea del Sur y Estados Unidos, existe una clara voluntad de mantener la política de contención que ha permitido evitar un conflicto durante las últimas décadas. En caso de producirse un conflicto, parece mucho más plausible que estos países opten por limitar, en la medida de sus posibilidades, el alcance de éste para evitar convertir, especialmente para Estados Unidos, un desafío regional en un desafío de carácter global.

- (b) La hipotética invasión de Corea del Sur por Corea del Norte, el escenario que se considera que podría desencadenar con mayor probabilidad un conflicto total, es hoy en día un escenario considerado como inverosímil por la mayoría de analistas. Se trataría de una reedición del inicio de la guerra de Corea de 1950 que no parece verosímil teniendo en cuenta el cambio de contexto que se ha producido. La amplia presencia militar estadounidense, la existencia de una Zona Desmilitarizada, la transformación tecnológica que se ha producido en las fuerzas surcoreanas o el debilitamiento de la capacidad militar de Corea del Norte (más allá del aspecto cuantitativo, ésta es innegable desde el punto de vista cualitativo en relación al resto de actores regionales) son algunos de los elementos que parezca imposible un escenario de invasión de la República de Corea por la RPDC. No parece probable que el Ejército norcoreano plantee esta estrategia como una posibilidad y no parece posible que de plantearla pudiese llevarla a cabo.
- (c) La situación inversa, la hipotética invasión de Corea del Norte por Corea del Sur, tampoco parece una alternativa verosímil. En primer lugar, no existe ningún elemento que haga pensar que esta acción pudiese provocar algún tipo de beneficio para Corea del Sur, al tratarse de una acción que entraría en contradicción con el planteamiento de Seúl desde hace décadas y que provocaría un rechazo por parte de los aliados estratégicos que desde el fin de la guerra de Corea han contribuido a conseguir la prosperidad y, sobre todo, el mantenimiento de la seguridad de la República de Corea. Además, desde un punto de vista logístico resultaría una estrategia lenta, larga y costosa que desembocaría con toda probabilidad en un escenario de uso de armas no convencionales por parte de la RPDC antes de que se hubiese podido completar la invasión.
- (d) Otro aspecto que hace poco probable la posibilidad de una guerra total y más probable una guerra limitada es la aplicación del concepto de “coste de audiencia” en un régimen de las características de Corea del Norte. La retórica de Pyongyang hace siempre referencia a una guerra total en caso de que se desencadene un conflicto bélico. En el contexto de una democracia occidental, estas referencias implicarían una promesa a

una audiencia convertida en cuerpo electoral. El incumplimiento de esta amenaza tendría un coste en términos electorales que haría necesario tener en cuenta la necesidad de plasmar la retórica en hechos. Pero en un régimen como el de la RPDC, las contradicciones entre retórica y realidad no es que no tengan coste político, sino que constituyen uno de los grandes rasgos característicos del propio régimen. Por lo tanto, la capacidad de Pyongyang de aceptar una dinámica de guerra limitada sería absoluta pese a que, a priori, tal posibilidad no está contemplada como una opción dentro del concepto de defensa del sistema norcoreano.

- (e) La aplicación del concepto de la “paradoja de la estabilidad-inestabilidad” a la situación que se vive en la península norcoreana sería otra razón para considerar más plausible una guerra limitada que una guerra total. Este concepto fue desarrollado durante la Guerra Fría para explicar cómo dos países pueden conseguir estabilidad desde el punto de vista estratégico a través de la configuración de una situación en la que ambos tienen la capacidad de destruirse mutuamente y, como consecuencia, a través de la consolidación de una situación desde el punto de vista práctico en la que ambos tienen una gran libertad para provocar entre ellos pequeños conflictos o incluso desarrollar “*proxy wars*”. En el caso de Corea del Norte y Corea del Sur, pese a la parcialidad de la capacidad nuclear norcoreana, las posibilidades que tienen ambos regímenes y sus aliados de provocar una espiral de autodestrucción en la península hacen que ambas partes tengan una mayor libertad para llevar a cabo actuaciones que impliquen el uso de la fuerza pero una menor libertad a la hora de determinar el alcance de esa fuerza.

6.3 RECONCILIACIÓN

6.3.1 Perspectiva intercoreana

¿Existe verdaderamente la posibilidad de una reconciliación a corto o medio plazo entre las dos Coreas? ¿Podría llevar ésta a una reunificación a largo plazo?

Resulta complejo hacer frente a estas cuestiones debido, principalmente, a la propia singularidad y opacidad del régimen norcoreano. No obstante, para entender el contexto en el que nos encontramos, es necesario hacer un breve repaso a las fluctuaciones que se han producido en las relaciones entre ambos países durante las últimas décadas desde el fin de la Guerra de Corea en 1953.

El contexto inicial, con la guerra aún reciente, era un contexto en el que los regímenes dictatoriales que se sucedían en el sur tenían como objetivo mantener la estabilidad social y desarrollar una política militar capaz de actuar como elemento disuasorio frente a la amenaza del norte. Por otra parte, también el

régimen norcoreano tenía una serie de objetivos marcados por la necesidad de consolidar y afianzar el sistema interno desarrollando elementos con proyección externa que tuviesen capacidad de disuadir y no de atraer al vecino del Sur.

Esta dinámica se mantendría hasta finales de los años 90, momento en el que la llegada al poder en Corea del Sur de Kim Dae-jung en 1998, al producirse un viraje en las políticas surcoreanas en el ámbito de las relaciones con la RDPC. La puesta en práctica de la denominada “*sunshine policy*” supuso un verdadero cambio. Se comenzaron a impulsar intercambios en los ámbitos económico y cultural, se intentó aumentar tímidamente el diálogo político y se consolidaron iniciativas en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Estas políticas consiguieron que se rebajaran las tensiones en la península, pero no consiguieron que hubiese un cambio sustancial en la perspectiva estratégica del régimen norcoreano.

El acercamiento se mantuvo hasta el año 2008, cuando la llegada al poder en Corea del Sur del conservador Lee Myun-bak conllevó una práctica paralización de la cooperación al desarrollo y una mayor firmeza frente a las provocaciones del régimen norcoreano. Se ponía fin, de esta manera, a la “*sunshine policy*” y se intentaba llevar a cabo una política que tuviese un carácter más realista y que se asemejara más a la visión que Corea del Sur había mantenido durante las primeras décadas tras la Guerra de Corea. La nueva intransigencia de Seúl, unida a la constante intransigencia de Pyongyang, provocó un rápido deterioro de las relaciones entre ambos países y un aumento de los incidentes entre éstos en el área marítima de la península coreana.

Ante esta situación, la llegada al poder en Corea del Sur de Park Geun-hye a principios de 2013 supuso un nuevo viraje y un nuevo intento de conseguir un acercamiento. Teniendo en cuenta que la “*sunshine policy*” y la política de firmeza se habían mostrado ineficaces, se intentó buscar un equilibrio entre ambas por parte de Seúl. La nueva perspectiva, aún vigente, tiene como eje central la denominada “*trust politik*”. Se trata de compatibilizar el impulso del diálogo y de la cooperación al desarrollo con la firmeza en el ámbito de la defensa y de la seguridad. De esta manera se consigue tener una posición flexible por parte de las autoridades surcoreanas a la hora de hacer frente a los constantes virajes y provocaciones llevados a cabo por parte del régimen de Pyongyang. Se trata, en definitiva, de desarrollar en paralelo dos capacidades. La de impulsar el acercamiento y la de reaccionar ante las amenazas.

¿Tendrá éxito esta nueva aproximación surcoreana? La clave se encuentra en el propio régimen norcoreano. El tercer ensayo nuclear llevado a cabo en febrero de 2013, coincidiendo con la llegada al poder en Corea del Sur de Park Geun-hye, puso de manifiesto la intención de Pyongyang de mantener las periódicas provocaciones. Los periodos de tensión constante con periódicos intentos de acercamiento se alternan con periodos de calma constante con periódicos

intentos de provocación. Además de por el ensayo nuclear de 2013, la “*trust-politik*” fue puesta a prueba por parte del régimen norcoreano a través de una rápida intensificación de la retórica belicista. La reacción firme de Seúl ante estas provocaciones no impidió que se impulsasen proyectos conjuntos como la consolidación de la zona turística de Kumgango las reuniones de familias separadas tras la guerra³¹. No obstante, los propios ejes de la política exterior norcoreana hacen muy complejo el proceso. El desarrollo del programa nuclear, la postura frente a las sanciones económicas internacionales, la oposición a la alianza entre Seúl y Washington (auténtica base de la política de defensa surcoreana) y, sobre todo, el hecho de que la tensión sirve al régimen norcoreano para justificar la atribución de recursos a las fuerzas armadas y el mantenimiento de un régimen férreo y opaco son algunos de los ejemplos de una visión incompatible por su propia naturaleza con un proceso de reconciliación e, incluso, de reunificación.

Ateniéndonos al marco actual de las relaciones intercoreanas, la reconciliación no parece que pueda producirse a corto plazo como resultado de una dinámica constante buscada por ambas partes. La hipotética reunificación tampoco. La mentalidad norcoreana de país asediado, la desconfianza mutua, la falta de identificación entre palabras y hechos y el carácter determinante de la aplicación del principio de reciprocidad en las relaciones entre ambos países parecen no indicar lo contrario. Pero no se debe descartar que éstas se produzcan por algún hecho no previsible y no presente en la ecuación actual que actúe como elemento catalizador.

6.3.2 Perspectiva amplia

(A) PLANTEAMIENTO

La posible reunificación coreana no es un asunto que atañe únicamente a los dos Estados que cohabitan en la península coreana, sino que es una cuestión en la que la posición de los grandes Estados de la región resulta y va a resultar fundamental, al tratarse de una hipótesis que, de producirse, tendría grandísimas repercusiones en el seno de la comunidad internacional.

Si observamos la situación en general, no parece que haya un interés específico por parte de ningún actor en que se produzca una inminente reunificación en la península de Corea.

China, pese a estar adoptando una postura respecto al régimen norcoreano cada vez más recelosa, no parece estar dispuesta a presionar a Pyongyang para propiciar una reunificación³². Puede que desde Pekín no guste la situación actual

³¹ La zona turística de Kumgang es el único lugar en Corea del Norte accesible a los ciudadanos de Corea del Sur.

³² THE ECONOMIST. “*Banyan. Birthday blues*” (enero de 2015).

del régimen, pero la alternativa no parece una opción que deba ser promovida. Por otra parte, Seúl tampoco parece estar dispuesto a llevar a cabo ningún tipo de actuación tendente a desestabilizar la situación en la RPDC con la intención de precipitar una reunificación. Parece preferible la amenaza constante de una guerra que la carga social y financiera que conllevaría una reunificación a corto plazo. Estados Unidos, que a priori sería el actor más interesado en conseguir una reunificación que pusiese fin al régimen actual de Pyongyang, no parece tampoco tener ninguna urgencia para crear una situación que, probablemente, conllevaría la necesidad de retirar sus tropas de la península de Corea. Y, finalmente, tampoco Japón parecería dispuesto a asumir a corto plazo el caos regional que podría provocar el hipotético cambio en el régimen norcoreano que facilitaría la reunificación.

Todas estas visiones son absolutamente comprensibles y legítimas, ya que es evidente que la reunificación entre Corea del Norte y Corea del Sur resultaría más costosa y presentaría más desafíos que la que se produjo entre Alemania Oriental y Alemania Occidental tras la caída del muro de Berlín, especialmente si tenemos en cuenta las grandes diferencias sociales, económicas e ideológicas que se han ido consolidando durante las últimas décadas.

No obstante, a largo plazo, el gran objetivo que debería buscar la comunidad internacional a la hora de afrontar la cuestión coreana es el de buscar una Corea unificada y democrática que, pese a que implicaría en un principio grandes sacrificios y desafíos, podría provocar a largo plazo una situación de bienestar en la península y una situación en la región de estabilidad.

(B) HIPÓTESIS

Existen tres grandes vías a través de las que se podría producir un escenario de reunificación en la península de Corea³³.

- (i) *La primera de ellas consistiría en el escenario más favorable. Se trataría de una situación en la que Pyongyang optaría por adoptar un nuevo modelo económico tomando como ejemplo a China, reducir el carácter militarista y belicista del régimen y llevar a cabo un acercamiento gradual a Corea del Sur. Es un escenario complejo, en la medida en que se trataría de una unificación en la que la propia naturaleza del régimen norcoreano en el ámbito político no se habría modificado, provocando esto una gran dificultad a la hora de establecer un nuevo sistema conjunto. Además, se trata de un escenario improbable, a la vista del poco interés mostrado por la dinastía Kim por las reformas.*
- (ii) *La segunda de las vías estaría marcada por el peor escenario posible. Se trataría de un escenario en el que la reunificación se produciría a*

³³ MI TERRY, S. "A Korea Whole and Free", Foreign Affairs (julio/agosto 2014).

través del conflicto armado, produciéndose, tras un ataque militar por parte de Corea del Norte una ofensiva conjunta entre las fuerzas de Corea del Sur y las de Estados Unidos que acabase con el régimen actual de Pyongyang. Además de un escenario peligroso, éste sería un escenario también poco probable, ya que las actuaciones llevadas a cabo por Kim Jong-un hasta el momento parecen seguir la línea provocadora de Kim Il-sung y Kim Jong-il, pero no parecen tener un carácter autodestructivo.

- (iii) *Finalmente, nos encontramos con la tercera vía. No se trata de la más favorable ni de la más desfavorable, pero sí de la más realista. En este escenario, la reunificación se produciría como consecuencia de una situación de absoluto colapso económico y social del régimen norcoreano que llevaría a la absorción de la RPDC por el régimen surcoreano. Como decíamos, este escenario es el más realista y el más probable, por lo que es la hipótesis para la que se deberían crear unas condiciones favorables que permitiesen hacer frente a ella.*

Hemos planteado tres grandes hipótesis. A continuación vamos a centrarnos en las circunstancias que acompañaría a la más plausible de ellas, la de una reunificación derivada del colapso económico y social del régimen norcoreano.

(C) DESAFÍOS

Si partimos de la hipótesis de una reunificación como consecuencia de un colapso del régimen norcoreano, hay que tener en cuenta que éste plantearía una serie de problemas inmediatos.

Se haría necesario establecer un inmediato control de las capacidades nucleares norcoreanas, habría que asumir también el control de las estructuras jerárquicas superiores del ejército para que no se produjesen luchas internas que pudiesen desestabilizar el proceso, habría que hacer frente a la necesidad de proveer seguridad, alimentos, servicios públicos básicos (agua, electricidad, telecomunicaciones...) con el objetivo de evitar una crisis humanitaria que propiciase un éxodo masivo de la población hacia los países vecinos.

Estos grandes desafíos podrían ser afrontados con garantías por parte de Corea del Sur, con el apoyo de otros Estados como Estados Unidos, así como de Organizaciones Internacionales como Naciones Unidas³⁴. El verdadero desafío para Seúl no sería, por lo tanto, ser capaz de hacer frente a esta situación con carácter inmediato, sino el precio que habría que pagar. El miedo de Corea del Sur reside en la posibilidad de no ser capaz de hacer frente al coste de estas ac-

³⁴ Corea del Sur cuenta con un Ministerio para la Unificación que, en cooperación con Estados Unidos, lleva décadas planificando el escenario descrito.

tuaciones y que el propio proceso de unificación acabe arruinando una situación de prosperidad económica conseguida por Seúl tras décadas de sacrificio. Se estima que una hipotética reunificación en la península coreana podría superar el coste de la reunificación alemana³⁵. A este coste económico y financiero, habría que añadir la dificultad y complejidad que entrañaría desde un punto de vista social la integración de una población norcoreana completamente alejada de los estándares de pensamiento consolidados en Corea del Sur.

(D) OPORTUNIDADES

No obstante, pese a que inicialmente se pone especial atención en los desafíos inmediatos y en los costes a medio y largo plazo que éstos conllevan, existirían también una gran cantidad de consecuencias positivas y beneficiosas derivadas de la reunificación.

Uno de los grandes beneficios sería el de acabar con una de las fuentes primarias de inestabilidad en la región asiática. Si se consiguiese controlar las capacidades nucleares y desmovilizar el carácter belicista del régimen, transformando el ejército existente, se crearía una situación que afectaría de manera muy positiva a varios de los grandes actores en la región. Estados Unidos conseguiría, por una parte, controlar que las capacidades nucleares de Corea del Norte no fuesen ni utilizadas ni vendidas a terceros actores y, por otra parte, evitaría la necesidad de ver a sus tropas envueltas en una hipotética nueva guerra en Corea. En este sentido, Japón vería también afectada de manera positiva su situación ante la supresión de la amenaza de un ataque norcoreano y la solución de cuestiones como el secuestro de ciudadanos japoneses por Corea del Norte. Corea del Sur, por su parte, conseguiría absorber y neutralizar su principal fuente de inseguridad. E incluso China podría conseguir efectos beneficiosos, al poder dejar de mostrarse ante la comunidad internacional como el principal valedor de un régimen con una política exterior y de defensa basada en la constante provocación.

Otro de los grandes beneficios sería desde el punto de vista humanitario. La unificación permitiría liberar a más de 25 millones del yugo de uno de los regímenes autoritarios más herméticos y opacos existentes en la actualidad.

Asimismo, no debemos soslayar la importancia del efecto positivo en el campo económico a corto y a medio plazo. Corea del Sur podría reducir en gran medida su gasto militar en términos financieros y también en términos humanos, pudiendo permitirse a los jóvenes surcoreanos entrar antes al mercado laboral, con los efectos positivos que esto tendría en términos de mano de obra para una

³⁵ De acuerdo con el Ministerio de Finanzas surcoreano, la reunificación podría suponer un coste del 7% del PIB actual de Corea del Sur (alrededor de 80.000 millones de dólares) cada año por un periodo mínimo de 10 años.

economía que se enfrenta actualmente a un creciente envejecimiento de la población³⁶. Asimismo, hay que destacar la incorporación de mano de obra que se produciría por parte de la población norcoreana, con unos ratios de fertilidad y de población joven muy superiores a los de Corea del Sur. Por otra parte, la economía coreana se vería beneficiada por la unión de industrias de alta tecnología de Corea del Sur y recursos minerales necesarios para éstas de Corea del Norte, así como de un mercado doméstico expandido o un sector turístico enriquecido y diversificado.

En materia de comercio y transporte, la desmilitarización de las zonas que siguen bajo el régimen establecido en el armisticio de 1953 también supondría un verdadero impulso y en incluso en materia energética se podrían establecer infraestructuras con otros actores como Rusia que redujesen costes en toda la península.

A largo plazo, una Corea unificada podría consolidarse como un importantísimo actor con 75 millones de habitantes que emergiese como gigante industrial, lo que tendría efectos beneficiosos también para los actuales grandes socios comerciales de Corea del Sur, China y Estados Unidos³⁷.

(E) PAPEL DE OTROS ACTORES

Pese a todas estas ventajas. Conseguir involucrar de manera activa a todos los actores con intereses en la península en un proceso que tenga por objetivo materializar y hacer realidad la hipótesis de la reunificación constituye un verdadero desafío. Se trata de conseguir que todos los Estados vecinos o con intereses en la región tengan una perspectiva positiva de las consecuencias geopolíticas de la reunificación.

Estados Unidos debería aceptar que el proceso de reunificación provocase una necesidad de repliegue de la mayor parte de su presencia militar en la zona. Esto no debería ser entendido como un paso atrás por Washington, sino como una nueva realidad que permitirían incidir en mayor medida en aumentar la presencia estadounidense en otros ámbitos, como el económico, comercial y cultural. Es decir, debería ser aprovechado como una oportunidad para transformar la influencia estadounidense sustentada por el “*hard power*” cuyo máximo exponente ha sido el apoyo militar a Corea del Sur en una influencia cimentada en el denominado “*soft power*”.

Asimismo, China debería ver la pérdida de un aliado como el régimen norcoreano no como una verdadera pérdida sino como una transformación que permita

³⁶ En la actualidad el gasto militar de Corea del Sur supone anualmente un 2,5% de su PIB.

³⁷ De acuerdo con un informe de Goldman Sachs de 2009, la península unificada podría superar en 30 o 40 años a Francia, Alemania en incluso Japón en términos de PIB.

la consolidación de las relaciones económicas, comerciales o culturales. Para Pekín se abriría un periodo en el que los vínculos mantenidos con Corea del Norte pasarían a ser vínculos consolidados con toda la península, permitiendo esto una mayor estabilidad de éstos, al no verse sometidos a las particularidades propias de la idiosincrasia del régimen político norcoreano.

Finalmente, Japón no debería ver la reunificación y la consolidación de una nación coreana fuerte como una amenaza debido a las tradicionales visiones históricas en Corea ligadas al pasado colonialista japonés, sino como una oportunidad para el régimen japonés para transformar esta visión y crear unos vínculos positivos a través del impulso de sinergias que apoyasen la reunificación.

Por lo tanto, existiendo indudables beneficios y existiendo posibilidades de crear perspectivas favorables a la reunificación en los actores concernidos, se hace fundamental desarrollar una estrategia por parte de la comunidad internacional para conseguir que la reunificación se lleve a cabo sin una excesiva dilación que contribuya a seguir manteniendo el régimen norcoreano y las nefastas consecuencias que sus dinámicas provocan en su propia población y en la estabilidad de la región.

(F) ESTRATEGIA PARA LA REUNIFICACIÓN

Un posible enfoque para promover la reunificación podría estar basado en los siguientes ejes³⁸:

- (i) *Los Estados que reciben las principales provocaciones por parte del régimen norcoreano (principalmente Estados Unidos y Corea del Sur) deberían dejar de participar en la dinámica que provoca Pyongyang y que da lugar a una paulatina consecución de los objetivos coyunturales norcoreanos y que provocan un constante mantenimiento de los objetivos del régimen. Tal como señala Andrei Lankov, esta dinámica está basada en una política exterior norcoreana centrada en crear crisis, provocar posteriormente una escalada y, finalmente, conseguir réditos a cambio de restaurar el statu quo que permita mantener la estabilidad en la región³⁹. Por lo tanto, uno de los grandes objetivos tendentes a la reunificación sería acabar con estas sinergias que benefician únicamente al régimen norcoreano.*
- (ii) *La comunidad internacional debería seguir considerando las contramedidas antes las provocaciones norcoreanas como un elemento funda-*

³⁸ Basado en los grandes ejes propuestos por Sue Mi Terry (antiguo analista de la CIA e Investigador de la Universidad de Columbia).

³⁹ The real North Korea: Life and Politics in the Filled Stalinist Utopia. Andrei Lankov. Oxford University Press 2013.

mental para hacer frente al régimen. Ni las respuestas ante actuaciones coyunturales ni las sanciones proporcionales establecidas deberían ser objeto de una eliminación por miedo a desestabilizar el régimen. Mantener y perpetuar el régimen no debe ser un objetivo en sí mismo de la comunidad internacional. La perspectiva de una caída del régimen norcoreano, como hemos visto anteriormente, supondría un desafío, pero también una gran oportunidad. Esta posibilidad no debe verse con temor, sino con confianza, por lo que las actuaciones de la Comunidad Internacional ante las vulneraciones del Derecho Internacional por parte del régimen norcoreano no deberían ser rehenes del miedo ante un escenario futuro incierto.

- (iii) *Corea del Sur debería mantener su “trustpolitik”, siendo capaz de compatibilizar su capacidad de reacción ante las provocaciones norcoreanas con los esfuerzos para mantener, estimular y consolidar la cooperación con Corea del Norte en ámbitos como el económico, el comercial o el financiero. Asimismo, debería consolidarse una política interna que permitiese mentalizar a la población de Corea del Sur (especialmente a las generaciones más jóvenes, cada vez más recelosas ante la idea de la reunificación) de las bondades de una posible unificación en la península coreana.*
- (iv) *Desde el punto de vista de la diplomacia pública, Corea del Sur y Estados Unidos deberían comenzar una campaña que permitiese preparar a las sociedades de los actores involucrados en la cuestión coreana para una eventual unificación, intentando que, además, estas sociedades actuaran como “palanca” para el cambio, especialmente en los Estados menos favorables a ésta.*
- (v) *Desde el punto de vista de la diplomacia tradicional, es necesario que se articule una verdadera estrategia para conseguir embarcar a los principales actores en una iniciativa para poder hacer frente con garantías a la eventual reunificación.*

En primer lugar, Estados Unidos y Corea del Sur deberían lanzar una iniciativa diplomática tendente a preparar un escenario de colapso inesperado del régimen norcoreano. Ésta debería centrarse en aumentar la planificación militar conjunta mientras se consolida una estrategia política, legal y económica conjunta. En esta estrategia es fundamental conseguir unir las capacidades del Ministerio para la Unificación de Corea del Sur con las experiencias (tanto positivas como negativas) de la Administración estadounidense en procesos de consolidación institucional y de gobernanza en otros países como Alemania, Japón, Iraq o Afganistán.

Una vez consolidada una visión conjunta entre Estados Unidos y Corea del Sur, se hace necesario conseguir un compromiso y una participación activa en el proceso por parte de Japón. Los intereses nipones están muy vinculados a la percepción que se tiene en la península coreana del país y, sobre todo, a los efectos que podría tener un colapso del régimen norcoreano en términos, por ejemplo, de refugiados que intentasen alcanzar Japón por vías marítimas. Por lo tanto, teniendo en cuenta los intereses existentes, es importante que éstos sean usados por Corea del Sur y por Estados Unidos para convertir a Japón en partícipe de la estrategia tendiente a la reunificación, fundamentalmente a través de apoyo logístico y asistencia económica.

Y, finalmente, sería esencial conseguir la participación de China e, incluso, de Rusia. Estos dos actores podrían ver recompensado su apoyo a la unificación en términos de ayuda humanitaria y financiera, inversiones o apoyo logístico permitiéndoseles una activa participación en la toma de decisiones sobre el nuevo statu quo, creándose un marco inclusivo que diese mayores garantías de éxito.

(G) DESENLAZCE

En definitiva, la hipótesis planteada (reunificación tras colapso del régimen norcoreano) constituye un escenario lleno de dificultades y desafíos a corto plazo. Todos los actores involucrados son conscientes. Pero, a largo plazo, los beneficios serían amplísimos. La complejidad a la que habría que enfrentarse en el presente no debe cegar a estos actores frente a las perspectivas futuras, especialmente si tenemos en cuenta que nos encontramos ante un régimen vertebrado de tal manera que su fin parece inevitable.

6.3.3 Reunificación alemana

El proceso de reunificación alemana que tiene como hito simbólico la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y que culmina en el año 1990 es uno de los acontecimientos con mayor impacto en la historia contemporánea. Paradójicamente, la principal característica de este acontecimiento consistió en la incapacidad que hubo para anticipar que éste se iba a producir en ese momento. Por su propias características, la unificación alemana, no entendida sólo como una plasmación alegórica del fin de la Guerra Fría, sino también como exitoso proceso de construcción de un Estado próspero cimentado sobre la idea de reconciliación, se ha convertido en objeto de múltiples análisis en relación con otros contextos con una serie de similitudes. Un ejemplo de éstos sería el de la situación en la península coreana.

El 28 de marzo de 2014, la Presidenta de la República de Corea hacía un llamamiento, de visita en Alemania, a la unificación coreana tomando como modelo el proceso vivido en Alemania tras la caída del muro de Berlín. Esta idea, conocida como “la doctrina de Dresden” parte de la necesidad de canalizar una hipotética reunificación coreana aprendiendo de los aciertos, y también errores, presenciados durante el proceso de reunificación alemana. En este sentido, el proceso de reunificación alemana a partir de 1989 se ha convertido en un verdadero símbolo de las posibilidades de llevar a cabo una reunificación que permita construir un Estado próspero y viable. Es innegable que se pueden extraer innumerables lecciones de la experiencia alemana, si bien es cierto que se hace necesario tener en cuenta los paralelismos existentes, pero también las diferencias coyunturales entre ambas situaciones, para poder aplicar estas lecciones.

Es importante resaltar, en primer lugar, el contexto en el que se produce la reunificación alemana y las similitudes existentes entre éste y el actual contexto en la península norcoreana. La actual existencia de dos Coreas y la anterior existencia de dos Alemanias ha tenido un fundamento común, al tratarse de un reflejo inicial del conflicto ideológico producido en el marco de la bipolaridad del inicio de la Guerra Fría. En ambos casos, los dos países consolidados bajo el amparo de la órbita socialista partían de una situación económica más favorable y llevaron a cabo el desarrollo de procesos para conseguir un control público de los recursos productivos con unos resultados en términos de crecimiento del PIB paulatinamente decrecientes. Esto provocó la consolidación de importantes diferencias en términos de renta per cápita entre los ciudadanos de la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana y entre los ciudadanos de la República Popular Democrática de Corea y la República de Corea respectivamente. En términos de productividad y de capacidad de adaptación al incipiente cambio tecnológico, las diferencias también se fueron agudizando paulatinamente.

La evolución de la situación estuvo, en ambos casos, marcada por un alejamiento de la realidad sociopolítica provocado por unas bases ideológicas y una visión política contrapuesta. Pero el contexto en el que se produjo la reunificación alemana difiere en algunos aspectos del contexto que nos encontramos en la actualidad en la península norcoreana. Éstos serían algunos ejemplos:

- (A) Las diferencias existentes en términos económicos entre las dos Alemanias eran menos que las existentes entre las dos Coreas en la actualidad. Esto se debe al mayor crecimiento en la República Democrática Alemana que en la República Popular Democrática de Corea debido, entre otros factores, al mejor aprovechamiento por parte de la RDA de sus estructuras industriales previas a la guerra, a una cierta integración de la RDA en las economías de mercado en el ámbito productivo (especialmente desde los años 70) y al menor aislamiento vivido en la RDA en comparación con la RPDC. Asimismo, es importante resaltar el mayor crecimiento

vivido en el periodo inmediatamente posterior a la guerra en la República de Corea que en la República Federal Alemana.

- (B) Otro aspecto importante es la diferencia existente entre la naturaleza de la RDA y la naturaleza del régimen norcoreano. Mientras que la RDA se había consolidado como un Estado satélite de la Unión Soviética, la RPDC es un Estado que tiene como objetivo mantener una soberanía y una independencia que ya son un hecho. Estos elementos diferenciales tienen un efecto directo a la hora de intentar aplicar la fórmula de la reunificación alemana a la hipotética reunificación coreana. Lo que se produce en Alemania desde 1990 es un proceso de absorción de la RDA por la RFA. Esta absorción es un modelo que se pudo aplicar en un régimen que ya tenía una dependencia de otro Estado (la Unión Soviética), pero parece poco plausible que sea pacíficamente aceptado por un régimen que tiene como objetivo final el mantenimiento de su soberanía e independencia.
- (C) También resulta relevante el estado de las relaciones entre los regímenes que se encuentran en una situación de posible futura reunificación. Aquí también encontramos grandes diferencias. En el caso de Alemania, el desarrollo por parte de los sucesivos gobiernos de la RFA de la denominada “*Ostpolitik*” había consolidado una cooperación y un diálogo que afectaban positivamente tanto a la relación con la Unión Soviética como a la relación con la RFA. El establecimiento durante décadas de vínculos económicos entre Bonn y Moscú permitió, asimismo, poder articular posteriormente el proceso de reunificación desde el punto de vista socioeconómico. En el caso de Corea, no se han creado los mismo lazos entre la RPDC y la República de Corea. Además, pese a que existe un importante apoyo de una China constituida como principal valedor del régimen de Pyongyang, esta relación no alcanza el grado de dependencia existente en su momento entre Berlín y Moscú.
- (D) Tampoco se debe olvidar el contexto histórico existente. Durante el proceso de reunificación alemana, hubo una serie de factores que forzaron y condicionaron el proceso de unificación y que son singulares del contexto histórico en el que se inicia la absorción de la RDA por la RFA. La paradójica situación vivida en Berlín, el conjunto de transformaciones llevadas a cabo por Gorbachov en la Unión Soviética en la segunda mitad de la década de los 90 o el clima de cambio existente en el denominado “otoño de las naciones” en determinados Estados satélites de la Unión Soviética son algunos de los factores que configuraron una amalgama de elementos que hicieron que un acontecimiento improbable se hiciese posible. En el caso de la península coreana,

observamos que no existen elementos que puedan ser asimilables al simbolismo de Berlín, a la figura de Gorbachov o al espíritu del 89 .

Las diferencias anteriormente señaladas permiten vislumbrar un contexto diferente que hace poco probable que se produzca un proceso de reunificación en la península coreana que tenga el mismo desencadenante o el mismo desarrollo que el presenciado durante la reunificación alemana. Sin embargo, existen una serie de lecciones que pueden extraerse de la experiencia alemana y que podrías aplicarse adaptadas a las peculiaridades de una hipotética reunificación coreana. Éstas serían algunas de ellas:

- (A) El liderazgo político es fundamental a la hora de conseguir gestionar las expectativas durante la transición hacia un nuevo sistema en el caso de una reunificación. Una de las grandes críticas aplicadas generalmente al proceso de reunificación alemana se refiere a la creación de expectativas irracionales al comienzo del proceso por parte de los dirigentes políticos. La proyección de estas expectativas, marcadas por una aproximación de carácter más idealista que realista, provocó que no se previesen una serie de consecuencias en términos económicos tendentes a no lograr una verdadera convergencia dentro del cauce establecido para llevar a cabo el proceso.
- (E) La RPDC, al igual que sucedía en la RDA en el momento de iniciarse la reunificación alemana, contaría en caso de iniciarse el proceso con una ventaja fundamental con la que no cuentan otras economías en transición: acceso inmediato a un sistema normativo e institucional eficiente y adaptado a la economía de mercado gestionado por administradores experimentados. No obstante, como se puso de manifiesto en el caso alemán, hay que tener en cuenta una diferencia fundamental. Mientras que la infraestructura institucional es un activo a la hora de asegurar la estabilidad del proceso, el entramado regulatorio existente puede provocar distorsiones en el proceso, al estar orientado a una economía de mercado estable y no a una economía en transición.
- (F) Otra lección que puede extraerse de la experiencia alemana deriva del objetivo de las reformas institucionales que acompañan cualquier proceso de unificación. En el proceso de reunificación alemana se puso de manifiesto que existía una tendencia a transformar las estructuras de la RDA, olvidando en ocasiones la necesidad de adaptar también parte de las estructuras existente en la RFA. En ocasiones, algunas de las particularidades de los sistemas sociopolíticos del Estado que tiene un modelo más heterodoxo pueden ser aprovechadas para conseguir aumentar las posibilidades de éxito del proceso.
- (G) Finalmente, cabe destacar la importancia que ha tenido un elemento a lo largo del proceso de reunificación y consolidación de las estructuras sociopolíticas en el caso alemán. Este elemento es la capacidad mostrada

por parte de la sociedad alemana para hacer frente a las particularidades de su propia historia, construyendo un futuro común cuyos pilares fundamentales es aprender del pasado, sin olvidarlo, pero sin permitir que éste se convierta en un obstáculo ineludible a la hora de elaborar un proyecto tendente a asegurar el bienestar a las generaciones futuras.

6.4 EL DILEMA MORAL

Existe tradicionalmente un debate respecto a la mejor forma de conseguir influir en la situación existente en el seno de la RPDC.

Por una parte, nos encontramos ante una tesis muy extendida, de acuerdo con la cual sería necesario aislar al régimen norcoreano para conseguir una transformación en el seno de éste. De acuerdo con esta visión, la presión ejercida por parte de la comunidad internacional actuaría como elemento catalizador del cambio.

Frente a esta visión, existiría una perspectiva contrapuesta que refutaría la idea del aislamiento como motor de transformación. Según esta segunda visión, la cooperación, la participación y el diálogo constituirían los verdaderos pilares de la transformación interna del régimen.

Finalmente, existe una tercera visión, de acuerdo con la cual es posible compatibilizar ambas perspectivas, aplicándolas a campos diferentes. En términos militares y políticos debería producirse un aislamiento del régimen, mientras que en términos humanitarios debería producirse un impulso de los esfuerzos para ayudar a la sociedad. Se desligaría, de esta manera, la entidad política, objeto de presión, de la colectividad social, objeto de comprensión.

De acuerdo con esta tercera visión, existirían una serie de elementos que deberían guiar la actuación de todos aquellos actores involucrados en el proceso de conseguir proteger tanto a los ciudadanos de Corea del Norte como, en un sentido más amplio, la estabilidad de la región:

- (a) El interés en el devenir de la situación en la península coreana no debe ser patrimonio exclusivo de los actores regionales concernidos, sino que debe haber un esfuerzo por parte de otros actores globales como la Unión Europea.
- (b) Debe existir un compromiso por parte de la comunidad internacional de mantener las sanciones impuestas hasta el momento con el objetivo de, no sólo frenar el programa nuclear norcoreano, sino también de impulsar la estabilidad en la región y promover la protección de los Derechos Humanos en el ámbito interno de la RPDC.
- (c) La protección de los Derechos Humanos en Corea del Norte debe ser siempre una PRIORIDAD a la hora de abordar cuestiones de carácter geopolítico.

- (d) El denominado “Diálogo a 6” (entre Corea del Norte, Corea del Sur, China, Rusia, Estados Unidos y Japón) debe ser un elemento central a la hora de afrontar el tema amplio de la seguridad en la península norcoreana.
- (e) Debe mantenerse un esfuerzo por impulsar todos aquellos proyectos que, ya sea en el ámbito humanitario, económico o social, sirvan para mejorar la situación los grupos sociales más vulnerables (que en la RPDC suponen la mayoría de la población).
- (f) Debe existir una verdadera planificación por parte de los actores involucrados que contemple todos los futuros escenarios que puedan producirse en la península de Corea a corto, medio y largo plazo que contemplen.

6.5 CONCLUSIÓN

El futuro de Corea del Norte es, por lo tanto, un auténtico enigma. Hemos realizado una descripción de las dos grandes posibilidades de cambio existentes. La primera de ellas sería la confrontación bélica con resultados inciertos y la segunda de ellas consistiría en la posible reunificación en la península coreana. Pero, más allá de estas hipotéticos cambios, debemos tener en cuenta que la alternativa más plausible es un futuro sin grandes cambios. La razón radica en la propia naturaleza del régimen norcoreano y su flexibilidad para conseguir un único fin: su supervivencia. Cualquiera de las alternativas señaladas entra en contradicción con los objetivos propios de la RPDC, por lo que éstas deben considerarse hipótesis poco verosímiles. Pero esta falta de verosimilitud también está ligada a la naturaleza del orden geopolítico en el que se ha mantenido el régimen norcoreano durante décadas. Como veremos, la consolidación de un marco exterior que ha tolerado la situación del régimen es el elemento que ha permitido, en último lugar, el mantenimiento del régimen y que, por lo tanto, permite anticipar una continuación de la dinámica observada durante los años transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.

7. CONCLUSIÓN

A lo largo de este análisis hemos observado como la República Popular Democrática de Corea cuenta con un sistema flexible y adaptable que ha ido evolucionando a lo largo de las décadas transcurridas desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días con un único objetivo: conseguir su propia supervivencia. Esta perspectiva darwiniana es, en realidad, la única característica inherente a la naturaleza del régimen.

Desde el punto de vista norcoreano, no existe la voluntad de defender un conjunto de ideas inamovibles a través de la existencia de una serie de estructuras de poder, sino que existe la voluntad de defender una serie de estructuras de poder a través de un conjunto de ideas mutables. De ahí que el sistema norcoreano no se asiente en un modelo teórico concreto. No hay una reflexión previa sobre el modelo que se quiere crear, pues el modelo no es el fin, sino el medio. El sistema político, el modelo económico, las relaciones exteriores o la estrategia de defensa no tienen un carácter sustantivo autónomo, siendo simples proyecciones de una voluntad de mantenimiento del régimen. La calculada indefinición pasada, presente y futura constituye el elemento distintivo de la realidad de la RPDC.

La explicación a este fenómeno se encuentra en la aplicación de la perspectiva existencialista al Estado norcoreano. Éste surge bajo la idea del “no ser”. No cuenta con una esencia propia. Pero se dota de un objetivo: la supervivencia. Esto provoca que su esencia (su naturaleza y sus características) se deba crear a través de su existencia (los hechos que se van sucediendo a lo largo de su historia). Estos hechos están ligados a la necesidad de sobrevivir, por lo tanto, la supervivencia determina la existencia y ésta da lugar a la esencia. De esta ecuación podemos concluir que los hechos no tienen que ser necesariamente lineales o coherentes y, más importante todavía, que la supervivencia determina la esencia. Y esto nos lleva a la siguiente cuestión, que es la fundamental: teniendo en cuenta que la supervivencia determina la esencia del régimen norcoreano, ¿en qué consiste esta supervivencia?

Pues bien, esta supervivencia no depende del régimen norcoreano, sino del contexto que rodea el régimen norcoreano. El mantenimiento de un régimen como el de la RPDC en un orden geopolítico basado en el multilateralismo político y la interdependencia económica depende del orden geopolítico existente. Este orden geopolítico puede generar sinergias que provoquen el mantenimiento de un régimen, o bien puede dar lugar a dinámicas que provoquen el fin de ese régimen. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, observamos como el contexto sociopolítico existente ha permitido la supervivencia del sistema. Ha habido una aquiescencia de la Sociedad Internacional frente a la realidad norcoreana. Esta aquiescencia, evidentemente, se fundamenta en ideas tan básicas como el principio de soberanía estatal. Es decir, existe una lógica jurídica justificativa amplia. El régimen es tolerado porque nuestro orden geopolítico está diseñado para ello. Y es aquí donde llegamos al elemento esencial. Nos encontramos ante un contexto amplio diseñado con unas características determinadas.

Volvamos a la ecuación anteriormente expuesta:

- supervivencia → existencia → esencia.
- supervivencia → esencia.
- supervivencia (depende de orden geopolítico externo) → esencia de la RPDC.

Retomando la ecuación llegamos a una conclusión. La esencia de la República Popular Democrática de Corea es determinada por el orden geopolítico vigente. Por lo tanto, el régimen norcoreano no sería una anomalía dentro de un sistema, sino una creación del propio sistema capaz de reflejar sus propias carencias.

De esta manera, llegamos al momento en que podemos contestar a la cuestión que formulábamos en la introducción.

¿Tiene sentido una realidad geopolítica como la actual, que ya no tiene aspiraciones de universalidad sino una consolidada naturaleza universal, en la que tiene cabida un régimen como la República Popular Democrática de Corea?

No. No lo tiene. La existencia del régimen norcoreano constituye una auténtica banalización del mal de nuestra realidad geopolítica. Decía Hanna Arendt que esta banalización consistía en el fenómeno por el que algunos individuos actuaban dentro de las reglas del sistema al que pertenecen sin reflexionar sobre sus actos⁴⁰. En este caso, serían los Estados los que actúan dentro de las reglas de un sistema sin reflexionar sobre sus actos. La idea que pretende transmitir esta conclusión se encuentra anticipada en el propio título de esta memoria. El título no es “*Corea del Norte: perspectivas de una realidad distópica*”. El título es: “*Corea del Norte. Perspectivas de una realidad distópica*”. La realidad distópica no se encontraría en el régimen norcoreano, cuya naturaleza darwiniana es la antítesis de esta idea. La realidad distópica se encontraría en nuestro vigente sistema geopolítico. Corea del Norte es la anécdota que actúa como espejo frente a nuestra propia naturaleza.

Decía Primo Levi que un sistema puede ser considerado más o menos civilizado dependiendo de su capacidad para impedir que el hombre débil se vuelva demasiado débil y el hombre poderoso se vuelva demasiado poderoso⁴¹. Si tuviésemos que enjuiciar nuestro sistema, el proceso se celebraría, probablemente, en Pyongyang.

⁴⁰ ARENDT, H. (1961) “*Eichmann en Jerusalén*”.

⁴¹ LEVI, P (1958), “*Si esto es un hombre*”.

“Sin embargo, al acercarse, el castillo lo decepcionó: no era más que una pequeña ciudad francamente miserable, compuesta de casas de pueblo y apenas notable porque todo era de piedra, aunque la pintura se había caído hacía tiempo y la piedra parecía desmoronarse”.

El castillo, Franz Kafka

8. BIBLIOGRAFÍA

8.1 OBRAS

- ARENDET, H. (1961) “Eichmann en Jerusalén”.
- DAYEZ-BURGEON, P (2014), “La dynastie rouge. Corée du Nord 1945-2014”.
- EVERARD, J (2012), “Only beautiful, please”.
- HARDEN, B. (2015), “The great leader and the fighter pilot”.
- HARDEN, B. (2012), “Escape from camp 14”.
- KIM, S. (2014), “Sin ti no hay nosotros”.
- NARANG, V (2014), “Nuclear Strategy in the Modern Era”.
- LANKOV, A. (2015), “The real North Korea. Life and politics in the failed stalinist utopia”.
- LEVI, P. (1958), “Si esto es un hombre”.
- SARTRE, J. (1946), “El existencialismo es un humanismo”.

8.2 Publicaciones

- BONDAZ, A. “Chine- Corée du Nord: des otages mutuels”, Diplomatie (noviembre/diciembre 2014).
- DAYEZ-BURGEON, P. “La Corée du Nord: du socialisme à la monarchie”, Diplomatie (noviembre/diciembre 2014).
- DELURY, J. “Pyongyang perseveres”, Foreign Affairs (julio/agosto 2013).
- FOSTER-CARTER, A. “Why trigger-happy Kim Jong-un is playing a risky game in North Korea”, The Guardian (13 de mayo de 2015).
- FRUCHART-RAMOND, P. “La Corée du Nord sur la scène internationale, vingt ans après la mort de Kim Il-sung”, Diplomatie (noviembre/diciembre 2014).

HARDY-CHARTRAND, B. “Les relations intercoréennes: l’impossible réconciliation”, *Diplomatie* (noviembre/diciembre 2014).

JACKSON, V. “What is North Korea’s Nuclear Strategy?”, *The Diplomat* (mayo 2015).

KELLY, R. E. “Why an Iran Deal for North Korea Won’t Happen”, *The Diplomat* (agosto 2014).

MI TERRY, S. “A Korea Whole and Free”, *Foreign Affairs* (julio/agosto 2014).

MI TERRY, S. Y BOOT, M. “The wrong lessons from North Korea.”, *Foreign Affairs* (marzo/abril 2015).

LEE, G. “The Political Philosophy of Juche”, *Stanford Journal of East Asian Affairs* (2003).

LEVI, N. “La Corée du Nord: une économie en mutation”, *Diplomatie* (noviembre/diciembre 2014).

THE ECONOMIST. “North Korea. Binding minds” (mayo de 2014).

THE ECONOMIST. “Spring release. North Korea’s economy” (febrero de 2015).

THE ECONOMIST. “North Korea. Better tomorrow?” (marzo de 2014).

THE ECONOMIST. “Picking up steam. North Korean posturing. (septiembre de 2013).

THE ECONOMIST. “Class action” (junio de 2013).

THE ECONOMIST. “Banyan. Daydream believers” (mayo de 2014).

THE ECONOMIST. “Banyan. Birthday blues” (enero de 2015).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

MYANMAR:
PERSPECTIVAS DE SU EVOLUCIÓN POLÍTICA
EN EL ÁMBITO INTERNO, REGIONAL
E INTERNACIONAL

CARMEN DE ANTONIO SERRANO

I. RESUMEN

Después de cincuenta años de aislamiento internacional bajo el rígido gobierno autoritario de una Junta Militar, Myanmar vive desde el año 2011 un proceso de transición política que ha devuelto el país al centro del tablero asiático, en un momento marcado por el “eje del Pacífico” y la confirmación del Sudeste Asiático como nuevo epicentro económico y político. Las perspectivas de este proceso de transformación y apertura han generado importantes expectativas entre su población, pero también entre los Estados de la región, India y China principalmente, que ven en el desarrollo económico de Myanmar una vía de progreso y pacificación para sus respectivas regiones interiores. La Unión Europea y Estados Unidos esperan aprovechar esta oportunidad para incrementar su influencia en una región que ambos consideran estratégica.

Myanmar fue hasta 1946 una colonia, integrada en el Imperio Británico de la India como una provincia más hasta 1937 y como colonia autónoma hasta su independencia. La Segunda Guerra Mundial trajo, como ocurrió en otros países de la región, la independencia y la aparición de un nuevo contexto político-social marcado por las dinámicas de la guerra fría. Tras unos primeros años de gobierno democrático marcados por la inestabilidad política y la guerra civil, en 1962 se inaugura una nueva etapa: una dictadura militar bajo un sistema de partido único que ha ido transformándose a lo largo del tiempo (hoy el USDP), y que se ha mantenido formalmente hasta 2011.

La política económica de la Junta Militar consistió en la conocida como “vía birmana al socialismo”, con resultados catastróficos para la población y la economía del país. La falta de libertades, la pobreza y los conflictos armados con las múltiples insurgencias étnicas que viven en las zonas fronterizas han marcado el país en las últimas décadas, tanto en ámbito interno como en sus relaciones internacionales. El notable crecimiento económico que ha experimentado el Su-

deste Asiático desde los años setenta no ha hecho sino aumentar la brecha entre Myanmar y los países de la región.

Las sanciones económicas y la política de aislamiento que Occidente ha aplicado desde que en el verano de 1988 la Junta Militar respondiera con una violencia desproporcionada a los manifestantes pro-democracia han permitido a China aprovechar este aislamiento internacional para incrementar de manera notable su presencia en el país, convirtiéndose en la principal influencia externa, mientras que India adopta una postura muy crítica con la Junta Militar, dejando un espacio aún mayor a la influencia China.

Los acontecimientos del año 2010 marcan un punto de inflexión en la historia reciente de Myanmar: la celebración de elecciones, la liberación de Aung San Suu Kyi (principal líder de la oposición) y la formación de un nuevo gobierno dirigido por el ex General Thein Sein, partidario de un cierto aperturismo, consiguen renovar la imagen del país en la comunidad internacional. Desde el año 2011 el gobierno de Thein Sein ha aplicado importantes reformas políticas y económicas y ha dedicado grandes esfuerzos a la pacificación definitiva del territorio. A pesar del escepticismo que imperó entre los observadores internacionales en los primeros momentos, hoy podría afirmarse –no sin cierta cautela– que la transición es irreversible, aunque el proceso no está exento de riesgos.

Las posibilidades económicas y geoestratégicas de Myanmar, rico en recursos naturales y energéticos, situado entre India y China y con acceso al océano Índico, han atraído una gran atención por parte de los principales actores regionales en este nuevo contexto. China busca en Myanmar una salida al océano Índico, que le permita desarrollar la región de Yunnan y tener un nuevo puerto de salida de sus exportaciones y llegada de recursos energéticos importados (gas y petróleo). India, por su parte, aspira a pacificar definitivamente su frontera con Myanmar y a ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo a los estados del nordeste, los más pobres del país y poblados mayoritariamente por minorías étnicas. Myanmar se erige como un nuevo escenario de la rivalidad entre ambos gigantes asiáticos.

Sin embargo, se mantienen numerosas incógnitas respecto de la evolución del país en los próximos meses: el 8 de noviembre se celebraron elecciones legislativas, las primeras realmente democráticas desde 1962 y la amplísima victoria de la Liga Nacional por la Democracia, y la forma en que gestione dicha victoria, marcarán en gran medida la continuación del proceso. El partido progubernamental, el USDP, ha empezado a mostrar fracturas internas entre los sectores más aperturistas y aquellos más reacios al cambio. La Liga Nacional por la Democracia (NLD), el principal partido de la oposición dirigido por Aung San Suu Kyi, ha perdido parte de su atractivo entre las minorías étnicas y se enfrenta a críticas internas. La Constitución de 2008 garantiza un enorme control en manos del ejército – conocido como Tatmadaw-, e impone importantes limitaciones al

funcionamiento democrático del sistema. No estaba garantizado que una victoria clara de la NLD fuera a ser aceptada por el Tatmadaw de manera pacífica, lo que habría podido poner en riesgo todo el proceso. Sin embargo, parece que la victoria de la NLD no ha generado reacciones contrarias entre los altos cargos militares.

Las negociaciones para lograr un Acuerdo de Paz definitivo a nivel nacional, que ponga fin a la guerra civil que enfrenta al Estado con numerosas guerrillas insurgentes desde la independencia, han marcado sin duda el proceso en los últimos meses. Un proceso de paz incompleto y frágil amenazaría la seguridad del proceso electoral, una alta participación en las elecciones y la legitimidad de los resultados, por lo que la firma del Acuerdo Nacional, del que no forman parte al menos siete grupos insurgentes, genera dudas entre los observadores internacionales.

A continuación se tratarán todos los temas expuestos, con el objetivo de analizar la situación actual de Myanmar y su renovada importancia geoestratégica en el escenario asiático, así como las perspectivas futuras de su evolución política.

II. INTRODUCCIÓN

Han transcurrido más de cincuenta años desde que en 1962 el General Ne Win diera un golpe de estado contra el gobierno legítimo de U Nu y el país iniciara un periodo de aislamiento internacional bajo un rígido gobierno autoritario dirigido por una Junta Militar. Sin embargo, desde el año 2011 Myanmar vive un proceso de transición política que ha devuelto el país al centro del tablero asiático, en un momento histórico marcado por el “eje del Pacífico” y la confirmación del Sudeste Asiático como nuevo epicentro económico y político. Las posibilidades de éxito de esta transición paulatina han generado importantes expectativas, no solamente entre su población, sino también entre las dos potencias regionales, India y China, que observan la evolución del país que los separa y que tradicionalmente ha ejercido como “tapón” entre ambos, y esperan que se convierta en una nueva fuente de oportunidades políticas y económicas para sus respectivos territorios. La Unión Europea y Estados Unidos, por su parte, esperan aprovechar esta oportunidad para incrementar su influencia en una región que ambos consideran estratégica y donde su presencia es menor de la deseada. Las elecciones legislativas celebradas el pasado 8 de noviembre, la clara victoria de la NLD, así como las reacciones de los principales actores ante este resultado y los acuerdos de gobierno que alcancen van a determinar la evolución del proceso en los próximos meses y años.

III. CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICO

1. IMPERIO BRITÁNICO

En el S.XIX el territorio que actualmente constituye Myanmar era conocido por los británicos como el Reino de Ava, y tenía para ellos una importancia relativa, limitada en la práctica a su papel como muro de contención frente a China. La colonia británica más valiosa era sin duda la India, y Birmania ocupaba un lugar secundario. No obstante, la influencia británica en el país, si bien tardía, fue muy profunda. La causa principal que generó el interés de los británicos por Birmania se explica por los efectos de la Revolución Industrial y las dinámicas socio-económicas, ideológicas y políticas que esta desencadenó¹, que llevaron a Reino Unido, principal potencia industrial del momento, a buscar la apertura de una “puerta trasera” hacia China, un mercado inexplorado y con enorme potencial.

La anexión de Birmania al Imperio Británico se llevó a cabo de manera progresiva, tras tres guerras anglo-birmanas. La primera de las guerras (1824-1826) se inició a causa de conflictos fronterizos en el extremo nororiental del Imperio Indio, entre los británicos y los birmanos en la zona de Arakan, y la derrota birmana permitió la anexión al Imperio de las provincias de Tenasserim, Arakan y Assam. Los británicos controlaban además las vías marítimas del Golfo de Bengala y, tras la segunda guerra contra Birmania (1852-1853), anexionaron todo el sur del país, conocido como Lower Burma. Con el fin de la tercera y última guerra anglo-birmana en 1885 los británicos acabaron por ocupar la totalidad del territorio (Upper Burma) y convertirlo en una nueva provincia de la India británica.

El exilio del Rey Thibaw y la caída de la monarquía birmana, bajo la cual se había conseguido una cierta unidad de una población muy heterogénea y variada, supuso una vuelta a la fragmentación de la sociedad birmana en las múltiples etnias que la componen, que en numerosos casos volvieron a una situación de aislamiento. La minoría Karen se mostró receptiva a la llegada del nuevo sistema imperial y promovió la creación de vínculos con los británicos, oportunidad que estos aprovecharon para aplicar la política de “divide y vencerás”². Muchos líderes de las minorías étnicas vieron en el nuevo sistema colonial una oportunidad para mejorar su situación económica y política, e intentaron hacerse con una posición mejor dentro de la nueva Birmania Británica. Las diferentes posturas de los grupos étnicos birmanos respecto de la ocupación británica, así como los muy diversos grados de exposición y asimilación de estos al sistema británico, explican las políticas de identidad desarrolladas en las décadas posteriores, así como muchas de las

¹ AUNG-THWIN, M. y AUNG-THWIN, M., *A History of Myanmar since ancient times, Traditions and Transformations*, p. 175.

² *Ibid*, p. 192.

diferencias y enfrentamientos que se mantienen en la actualidad.

En 1937 Birmania dejó de ser administrada como una provincia de India para convertirse en una colonia separada y autogobernada, siendo nombrado como Primer Ministro Ba Maw. Ba Maw formaba parte de un grupo de políticos birmanos formados en Reino Unido y procedentes del partido Dobama Asiayon, de inspiración nacionalista, que pretendía redirigir el país siguiendo el modelo de democracia occidental. El Dobama Asiayom sufrió una temprana escisión entre aquellos partidarios de aprovechar la vía ofrecida por los británicos y de introducir reformas políticas graduales, guiadas desde Reino Unido, y los llamados “Thakins” (palabra birmana equivalente a “sahib” en India, con el significado de “jefe” o “señor”), entre los que se encontraban Aung San, Ne Win y Than Tu, contrarios a cualquier injerencia británica en el devenir de Birmania. Este segundo grupo buscó inspiración en otro país asiático, Japón, erigido en modelo a seguir por haber sido capaz de evitar el colonialismo occidental en su territorio y mantenerse como país independiente y que además había vivido un notable proceso de industrialización y modernización.

2. II GUERRA MUNDIAL, INDEPENDENCIA Y UNIÓN DE BIRMANIA

A pesar de haber conseguido la separación de la India y la instauración de un gobierno propio, bajo supervisión británica, el rechazo popular a la injerencia británica continuó aumentando y el movimiento independentista dirigido por los Thakins alcanzó un punto álgido en 1938. Aung San, que pronto se convertiría en el máximo líder de la independencia birmana, no compartía los ideales pacifistas de Mahatma Gandhi y no consideraba posible que Birmania pudiera alcanzar su plena independencia sin luchar por ella³. En 1940, Aung San viajó en secreto a la provincia china de Fujian para buscar el apoyo de los chinos en su lucha por la independencia. Sin embargo, China se encontraba inmersa en una guerra con Japón, que había invadido el país en 1937, y la provincia de Fujian estaba en manos de los japoneses. Aung San fue capturado y los mandos del ejército nipón se interesaron por sus planes nacionalistas y las posibilidades que estos ofrecían a la estrategia imperialista diseñada por Japón para el continente asiático. Los japoneses le ofrecieron a Aung San trasladarle temporalmente a Tokio para diseñar un plan conjunto y ayudar a los nacionalistas birmanos en su lucha por la independencia de Reino Unido.

Tras una experiencia de tres meses en Japón, y habiéndose familiarizado con los planes japoneses para el control de Asia, Aung San volvió a Birmania y fundó el Ejército Independentista de Birmania (BIA). Cuando en 1941 Japón inició su invasión del Sudeste Asiático, Aung San y el BIA se integraron en el ejército

³ POPHAM, P. *The lady and the Peacock, The Life of Aung San Suu Kyi of Burma*, p. 10.

nipón para luchar juntos contra China y los aliados occidentales⁴. Durante la Segunda Guerra Mundial Birmania se convirtió en uno de los grandes teatros de la guerra en Asia, campo de batalla y enfrentamiento entre los ejércitos de Reino Unido, Estados Unidos, China y Japón.

La invasión japonesa de Birmania en 1942 y el colapso del Imperio británico marcaron un punto de inflexión en la política birmana, que a su vez generó nuevas oportunidades y dinámicas socio-políticas en el país. En 1938 Japón se había presentado como el mejor aliado de Birmania en su lucha por la independencia, pero la realidad de los planes japoneses no tardó en hacerse evidente. A pesar de la retórica nipona sobre el futuro de Birmania como Estado independiente y libre de la injerencia occidental, las intenciones de Japón no eran diferentes a las albergadas para el resto de naciones del Sudeste Asiático: convertir Birmania en una provincia manufacturera al servicio del Imperio.

Aung San llegó a ser condecorado por el Emperador Hirohito y ascendido al rango de Teniente General antes de cambiar de bando en marzo de 1945 y pasar a combatir junto a los aliados. En este mismo año fundó la Liga Popular Antifascista por la Libertad (AFPFL en sus siglas en inglés), un movimiento de resistencia anticolonialista que dirigió hasta su muerte y que aglutinó la voluntad independentista del país. Tras la victoria aliada en agosto de 1945, Reino Unido volvió a nombrar un gobernador británico en Birmania, con la esperanza de restablecer el sistema colonial previo al conflicto, pero la situación había cambiado de manera irreversible y el proceso hacia la independencia se hizo inevitable.

En Reino Unido, la victoria de los laboristas en julio de 1945 y la formación de un nuevo Gobierno dirigido por Clement Atlee facilitaron el camino hacia la independencia de Birmania. En 1947 Aung San y sus compañeros del AFPFL fueron invitados a Londres para negociar un acuerdo y volvieron a Birmania con una promesa de independencia. Aung San consiguió la firma del Acuerdo de Panglong, con el que se aseguraba la unidad de país a cambio del reconocimiento de un cierto nivel de autonomía para los grupos étnicos. En las elecciones para la asamblea constituyente birmana del 9 de abril de 1947, el AFPFL ganó 248 de los 255 escaños.

En un contexto de guerra y reivindicación de una identidad nacional reforzada, el ejército había entrado en el escenario político con una gran fuerza, lo que facilitó el liderazgo del General Aung San y la construcción de un cierto mito en torno a su persona, como padre del ejército, de la independencia y como primer líder político de la Birmania independiente. La formación del mito se vio reforzada tras su asesinato, a manos de enemigos políticos, unos meses antes de la declaración formal de independencia el 4 de enero de 1948.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

Hasta este momento Birmania no había tenido ninguna experiencia democrática y se enfrentaba a numerosos desafíos en la construcción del nuevo Estado. El AFPFL no era un partido político tal y como se entiende en Europa, sino que se trataba más bien de una coalición heterogénea y laxa de grupos políticos y líderes locales entre los que no tardaron en surgir diferencias y fracturas internas.

U Nu, compañero de Aung San, ocupó el puesto de Primer Ministro en el primer gobierno formado tras la independencia. Había sido Ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno filo-japonés que había dirigido el país durante la Segunda Guerra Mundial y se mantuvo al frente del gobierno hasta 1958, teniendo que hacer frente a una gran oposición e inestabilidad política. El gobierno controlaba la capital del país y los alrededores, pero amplias zonas estaban bajo control efectivo de líderes locales o insurgencias étnicas. Casi inmediatamente después de la declaración de independencia en 1948 el país se sumergió en una guerra civil: tres grupos –los Comunistas, la People’s Volunteer Organization y la Karen National Union- se unieron para luchar contra el gobierno de U Nu.

La situación económica y política de Birmania en sus primeros años como nación independiente fue precaria: todas las infraestructuras del país habían quedado destrozadas tras los bombardeos de la guerra mundial y no habían sido reconstruidas, el estallido de la guerra civil no permitió a las autoridades concentrarse en el desarrollo económico, sino en la supervivencia misma del Estado. El Primer Ministro U Nu buscó afianzar su legitimidad y el apoyo de la población a través de la utilización política del budismo, estableciendo vínculos históricos entre la tradición del país y esta religión de origen indio. Esta estrategia se tradujo en un apoyo masivo de la población, budista en su mayoría, pero también despertó recelos y temores entre las minorías musulmana, cristiana e hindú. La decisión de U Nu de hacer del budismo la religión oficial del país acabó de exacerbar los ánimos entre algunas minorías étnicas que deseaban la secesión y también de los comunistas, que rechazaban cualquier vínculo entre Estado y religión.

En un contexto de anarquía generalizada, descontento social y crisis económica, el ejército apareció como la única autoridad capaz de restablecer el orden y garantizar la integridad territorial del país. En septiembre de 1958, tras diez años de gobierno plagados de inestabilidad y enfrentamientos armados, el Primer Ministro U Nu pidió al General Ne Win –también perteneciente al grupo de los “Takhin” que habían luchado junto a Aung San por la independencia- que formara un gobierno interino capaz de restablecer orden. La condición impuesta por U Nu fue que, una vez conseguido su objetivo, los militares devolvieran el poder a un gobierno civil. El General Ne Win, tras dos años de gobierno y la celebración de elecciones en 1960, cumplió con el compromiso adquirido y devolvió el poder a un gobierno civil, dirigido de nuevo por el Primer Ministro U Nu. Pero se hizo cada más evidente que el gobierno civil perdía poder y capacidad de control, especialmente en las regiones periféricas,

donde las tensiones con las minorías étnicas aumentaban. Especialmente grave fue en el caso de la etnia Shan: en el Acuerdo de Panglong firmado por Aung San en 1947, este se había comprometido a revisar el estatuto de la provincia Shan como parte integrante de un Estado unitario birmano transcurridos diez años desde la independencia, plazo que había finalizado en 1957. Los Shan aprovecharon la situación de caos e inestabilidad para exigir su independencia e iniciaron una ofensiva militar contra el gobierno para lograrlo. La situación política se hacía cada más insostenible y en marzo de 1962 el General Ne Win dio un golpe de estado, poniendo fin al gobierno civil y estableciendo un gobierno militar que, a diferencia de lo que había ocurrido en 1960, no tuvo carácter temporal y se prolongó durante décadas.

3. GOBIERNOS MILITARES (1962-1990)

El ejército tenía un gran apoyo de la población, que lo veía como la única institución capaz de garantizar la paz social y como un elemento indispensable de la sociedad birmana, lo que facilitó en gran medida el éxito del General Ne Win. El golpe no encontró demasiada oposición ni dentro del territorio nacional ni en el extranjero: ningún país cortó las relaciones diplomáticas ni manifestó críticas en público, algunos medios de comunicación regionales incluso aplaudieron la decisión del General. La justificación del ejército se basaba en la necesidad de mantener la integridad territorial a toda costa y de evitar que los conflictos en las zonas fronterizas pudieran dar lugar a una intervención de potencias extranjeras. Estos temores se basaban en la experiencia de las fuerzas chinas del Kuomintang, refugiadas en territorio birmano tras la victoria de Mao, desde donde habían lanzado una ofensiva contra la República Popular China apoyados por la CIA⁵.

Desde la perspectiva del ejército, el gobierno parlamentario y de tipo federal establecido en 1948 presentaba debilidades inherentes que resultaban inaceptables: reducían el poder central y promovían la autonomía local, precisamente dos cuestiones clave en la construcción del país. El pasado del General Ne Win como defensor de la independencia, lugarteniente de Aung San, defensor de la capital ante el ataque Karen de 1940 y líder del ejército nacional tras la muerte de su fundador le garantizaba una amplísima legitimidad entre la población.

Tras el golpe de estado se puso en marcha el Consejo Revolucionario y la llamada “vía birmana hacia el socialismo”, que combinaba principios budistas y marxistas. En 1964 se prohibieron los partidos políticos y se creó un partido único oficial, el Burma Socialist Programme Party o BSPP, responsable de articular la vida política del país. Se clausuraron los consejos regionales encargados

⁵ AUNG-THWIN, M. y AUNG-THWIN, M., Op. Cit., p. 246.

de desarrollar un sistema federal para las minorías étnicas y se prohibieron todas aquellas actividades consideradas “occidentales”, desde concursos de belleza o baile hasta los programas de becas Fullbright. El Estado se hizo con el control de todos los medios de comunicación, se limitaron las libertades individuales y los derechos de las minorías étnicas se definieron en términos de una igualdad putativa de todas las minorías dentro de un Estado unitario⁶.

En 1974 se aprobó una nueva constitución que reforzaba el poder centralizado sobre la totalidad del territorio e institucionalizaba el sistema de partido único. El país, que hasta entonces se había llamado oficialmente la “Unión de Birmania” pasó a llamarse República Socialista de la Unión de Birmania.

a. Revueltas de 1988

La nacionalización de la práctica totalidad de los medios de producción y las medidas adoptadas en el marco de la “vía birmana al socialismo” llevaron la economía nacional a una situación crítica. A pesar de que el gobierno había sido generalmente austero en sus gastos, el Estado tenía muy poca capacidad para generar nuevas fuentes de ingresos para garantizar el mantenimiento de servicios básicos. La política del BSPP de privilegiar a la población rural –su principal base de apoyo social- de los impuestos acabó por dañar gravemente la capacidad fiscal del Estado.

En 1987 se produjeron una serie de protestas estudiantiles en Rangún contra la decisión del gobierno de devaluar la moneda sin previo aviso ni compensación. Estas primeras manifestaciones en la capital se fueron extendiendo por todo el territorio nacional y se convirtieron en protestas contra el régimen militar y la situación política general. La respuesta violenta de las autoridades provocó más de 3.000 muertos e incrementó las tensiones entre la población, atrayendo además el foco de atención de la prensa internacional. Los monjes budistas se sumaron a las protestas e incluso, en aquellos lugares en los que las autoridades locales dimitieron o se dieron a la fuga, se encargaron de la gestión política y económica de las comunidades.

El 23 de julio de 1988 el General Ne Win anunció su dimisión, así como la del resto de los miembros más veteranos del partido, dando la impresión de que el país se encontraba al borde de un cambio sustancial de régimen. Ne Win propuso la celebración de un referéndum para determinar si el país debía volver a un sistema democrático y multipartido, decisión que generó grandes expectativas entre los opositores al régimen y la población.

Existen diferentes puntos de vista respecto de la causa última que dio lugar al

⁶ “Myanmar’s Military: Back to the Barracks?”, *International Crisis Group, Asia Briefing n.º 143*, 22 abril 2014, p. 4.

surgimiento de las protestas. En general prevalece la idea de que las dificultades económicas, los abusos del Gobierno de Ne Win y la falta de libertades acabaron por desbordar la situación, llevando a una gran parte de la población birmana a las calles a exigir democracia y cambios en la política económica; es decir, que se trató de una revolución pro-democracia. No obstante, algunos analistas como Michael y Maitrii Aung-Thwin defienden una tesis diferente: “la mayor parte de los medios de comunicación de habla inglesa tildaron las protestas como “movimientos pro-democracia. (...). Está claro que los disturbios de 1988 fueron cualquier cosa menos eso, ni si quiera se trató de un movimiento ideológico en su origen”⁷. En su opinión, el elemento político pro-democracia no fue la causa sino la consecuencia de los disturbios, originados, de acuerdo con su versión, por causas socio-económicas que se remontaban treinta años atrás y que se reducían a la insatisfacción de la población por su baja calidad de vida y las dificultades económicas. Desde esta perspectiva, la visión que Occidente desarrolló respecto de la situación de Birmania en 1988 correspondía plenamente a la lógica occidental imperante del final de la Guerra Fría, en la que la prioridad política occidental dejó de ser la amenaza comunista para pasar a ser la defensa de la democracia y los derechos humanos como valores universales.

En septiembre de 1988 se produjo un nuevo golpe de Estado, dirigido por el General Saw Maung, que impuso un cambio de gobierno a cargo del recién creado SLORC (State Law and Order Restoration Council), partido heredero del disuelto BSPP. Este golpe de estado se producía ante la situación de parálisis política originada tras la dimisión del General Ne Win y como rechazo a la posibilidad de iniciar un proceso de transición política. El SLORC consolidó su poder sobre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y el ejército volvió a surgir como la única institución capaz de garantizar la paz social y la estabilidad del país. Fue en este momento cuando el gobierno decretó el cambio de nombre oficial del país, adoptando el término Myanmar, que no fue adoptado por la comunidad internacional. Numerosos dirigentes de las protestas populares y activistas políticos de la oposición fueron detenidos y asesinados, otros muchos huyeron de la capital, refugiándose en las provincias periféricas e incluso, en algún caso, uniéndose a los grupos insurgentes de inspiración comunista que actuaban en estas zonas.

Una de las consecuencias de este nuevo panorama político fue la aparición de nuevos partidos políticos de oposición, entre los que destaca la Liga Nacional por la Democracia (NLD en sus siglas en inglés) fundado por Aung San Suu Kyi, hija de Aung San, líder de la independencia y fundador del ejército birmano. Aung San Suu Kyi, que había pasado la mayor parte de su vida en el extranjero, entre Nueva Delhi y Reino Unido, se encontraba en Rangún en el verano de 1988 por motivos familiares y se convirtió poco a poco en la cara visible de la

⁷ AUNG-THWIN, M. y AUNG-THWIN, M., Op. Cit p. 258.

oposición al régimen. Su historia familiar y su compromiso con la desobediencia civil y los principios pacíficos de Mahatma Gandhi y Martin Luther King la han convertido en un símbolo internacional de la defensa de los derechos humanos, en la imagen de la lucha birmana por la democracia y la dignidad civil.

La NLD aspiraba a convertirse en el partido legítimo de la oposición y a concentrar y encauzar el rechazo social hacia el gobierno militar. Constituía una amalgama muy diversa y heterogénea de personas de diferente origen, incluidos antiguos miembros del ejército y del BSPP. El comité ejecutivo del partido estaba compuesto, además de por Aung San Suu Kyi, por Aung Gyi (que abandonó el partido más tarde, por cuestiones personales y políticas) y Tin U, antiguo compañero de Aung Sang.

Aung San Suu Kyi estableció vínculos entre los principios democráticos y el budismo y buscó continuidad entre la lucha anticolonial de su padre, el héroe nacional Aung San y la lucha contra el gobierno militar de Saw Maung. El budismo, en su dimensión no solo religiosa sino principalmente filosófica y social, ha jugado un papel fundamental en diferentes momentos de la historia de Birmania. Hoy en día actúa de base común identitaria para la mayoría de la población del país, y ha servido a menudo como instrumento político de legitimación e identificación nacional. Así, además de Aung San Kyi, y como ya hiciera U Nu, el SLORC también construyó el discurso de su legitimidad basado en la resistencia contra los británicos y la defensa del budismo, lo que ponía en evidencia que ni el budismo ni la lucha por la independencia eran armas exclusivas ni del SLORC ni de la NLD.⁸

4. EVOLUCIÓN DESDE 1990

Tras hacerse con el poder, el SLORC afirmó que, tal y como había ocurrido en 1960, se trataba de un gobierno temporal que debía devolver la estabilidad al país para después permitir que un nuevo gobierno civil se pusiera al frente del Estado. En 1988 el General Ne Win había prometido celebrar elecciones que permitieran formar una nueva Asamblea Constituyente encargada de redactar una nueva Constitución, el SLORC decidió mantener dicha promesa con el objetivo de aplacar las protestas.

Aung San Suu Kyi se encontraba bajo arresto domiciliario desde 1989, por lo que no pudo presentarse a las elecciones, pero aún así la NLD obtuvo el 80% de los escaños y el 60% de los votos. Fue una victoria clarísima y una señal de que las antiguas élites y dirigentes políticos como U Nu (cuyo partido no ganó un solo escaño), ya no eran relevantes ni efectivos en el nuevo contexto. La NLD exigió un traspaso de poder inmediato, exigencia que recibió el apoyo de EEUU,

⁸ Ibid p. 265.

Naciones Unidas y Europa y a lo que se negó la Junta Militar, alegando que el traspaso de poder no estaba previsto en la convocatoria electoral.

La NLD quedó dividido entre aquellos partidarios de boicotear el proceso constituyente ante la negativa del gobierno de entregarles el poder y aquellos partidarios de aprovechar la influencia política que habían ganado en las urnas para redactar una Constitución que reflejara sus valores. Finalmente se impuso el sector partidario del boicot y de negar cualquier legitimación del régimen, iniciando así una política de confrontación con el SLORC. Estados Unidos y la Unión Europea decidieron imponer sanciones económicas y adoptaron una posición bastante dura contra el régimen de Rangún.

En 1992 el Gobierno decidió formar una Convención Constitucional con el objetivo de redactar una nueva Constitución e incluyó a un representante de la NLD, que no obstante se retiró poco después debido a la imposibilidad de llegar a acuerdos con el partido del gobierno. En este mismo año el General Aung Maung fue sustituido al frente del Estado por el General Than Swe con el visto bueno de Ne Win, que si bien había dimitido como Jefe del Gobierno en 1988, seguía siendo el hombre fuerte del partido y quién ejercía el control efectivo del mismo. Los trabajos de la Convención se extendieron durante ocho años y en este periodo el SLORC se transformó en un nuevo partido: el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (SPDC en sus siglas en inglés).

En 2003, el entonces Primer Ministro birmano, el General Khin Nyunt, presentó una hoja de ruta para la reforma política que preveía una serie de compromisos: la reapertura de la Convención Constitucional, llevar el país hacia un sistema de democracia disciplinada, redacción de una nueva constitución y aprobación de la misma mediante referéndum, celebración de elecciones legislativas, constitución de los cuerpos legislativos y formación de un nuevo gobierno. La reacción más generalizada ante este anuncio fue el escepticismo⁹, pero se acabó extendiendo un cierto optimismo entre la comunidad internacional, incluido el que fuera en ese momento Relator Especial de NNUU sobre la situación de los Derechos Humanos en Myanmar, Paulo-Sergio Pinheiro. Las voces más cautas señalaron que la designación del moderado Khin Nyunt como Primer Ministro, así como su hoja de ruta, no fueron más que “un ejercicio de relaciones públicas”¹⁰ del régimen militar tras la masacre de Depayin en mayo de 2003, un ataque instigado por el Gobierno contra el convoy en el que viaja Aung San Suu Kyi en el que murieron decenas de personas.

En 2004 Khin Nyunt fue depuesto y arrestado, pero el presidente, el General Than Swe siguió adelante con la hoja de ruta. En 2006 el gobierno del SPDC

⁹ DE MIGUEL CALABIA, E. “¿Hacia dónde encamina la transición birmana?”, *publicado en UNISCI, mayo 2011, p. 226.*

¹⁰ *Ibid*, p. 228.

hizo pública de la noche a la mañana la decisión de trasladar la capital del país de Rangún a Nay Pyi Taw, reacción que respondía al temor de una posible invasión de Estados Unidos, posibilidad que preocupaba enormemente al régimen desde 1988, cuando varios destructores estadounidenses se apostaron frente a las costas del país.

Entre 2007 y 2010 ocurrieron dos acontecimientos de gran importancia para el país que generaron diferentes interpretaciones dentro y fuera de Myanmar y pusieron en evidencia la precaria situación del país y las debilidades del gobierno militar.

El primero fue la denominada “Revolución Azafrán”, protagonizada mayoritariamente por monjes budistas que salieron masivamente a las calles a protestar contra el gobierno y su política de hostigamiento y afrentas contra los religiosos. De nuevo, M. y M. Aung-Thwin¹¹ alegan que el fondo de las protestas de septiembre de 2007 se explica en factores socio-económicos (aumento del precio del gas y el petróleo, reducción de los ingresos procedentes de donativos) y no en motivaciones políticas pro-democráticas.

El segundo acontecimiento trágico fue consecuencia del ciclón Nargis, que golpeó el delta del Irrawaddy en mayo de 2008 provocando la muerte de 138.000 personas y una gran devastación. Ante esta tragedia humanitaria numerosos países ofrecieron ayuda material y financiera, entre ellos Estados Unidos, Francia e Inglaterra. La negativa del gobierno birmano de aceptar ayuda de Occidente supuso una ulterior pérdida de legitimidad del régimen frente a la opinión pública y la comunidad internacional, lo que supuso un incremento de las presiones internas e internacionales.

En este periodo de tiempo Myanmar se había situado en el centro de la atención mediática internacional, a diferencia de lo que había ocurrido en años anteriores, y esta atención ha tenido una influencia importante en el desarrollo de los acontecimientos desde entonces.

La nueva Constitución fue redactada y aprobada por referéndum en el año 2008. En palabras del analista Robert H. Taylor, esta nueva Constitución “respalda el pasado y ofrece la promesa de compartir el poder con aquellos que actualmente monopolizan la autoridad del Estado. La promesa para el futuro versa sobre la posibilidad de que el ejército comparta una parte del poder con los partidos políticos civiles”¹². El SPDC se aseguraba la influencia de las Fuerzas Armadas en las nuevas estructuras de poder, situando a sus miembros en posiciones clave del sistema y garantizando la representación de partidos políticos afines. La Constitución reserva el 25% de los escaños del parlamento nacional a miembros de las Fuerzas Armadas, cláusula que tiene un doble propósito: por

¹¹ Ibid p. 273.

¹² TAYLOR, R.H., *The State in Myanmar*, p. 487.

un lado, bloquear cualquier intento de modificar la Constitución al estipular que la reforma de la misma exige el apoyo de al menos el 75% del parlamento; y por otro, permitir presentar enmiendas sin más apoyos parlamentarios, ya que para ello se establece un mínimo del 20%.

Además, la Constitución reconoce el derecho del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas a hacerse con el poder si se declara el estado de emergencia a nivel nacional, le otorga una jurisdicción propia y le reconoce autonomía absoluta en sus áreas de actuación. En opinión de Lavinia Lee, la Constitución birmana de 2008 es una de las pocas que prevé la posibilidad de un golpe de estado “legal”. Si se tiene en cuenta la tradición de levantamientos militares que existe en la historia reciente de Myanmar, se entiende el temor legítimo de que el ejército pudiera intentar aprovechar esta cláusula en caso de que el proceso de transición adquiriese un ritmo demasiado rápido o pusiera en riesgo los intereses creados de los dirigentes militares¹³.

a. Elecciones de 2010

La posibilidad de que el gobierno militar cediera parte del poder para compartirlo con partidos políticos civiles se debía hacer realidad el 7 de noviembre de 2010 con la celebración de elecciones, que resultaron en una transformación formal del gobierno: de una Junta Militar se pasó a gobierno civil. Buena parte de las fuerzas políticas y sociales entendieron las elecciones de 2010 como el primer paso en una larga transición y optaron por participar, a pesar de ser conscientes de los muchos defectos del proceso diseñado por el régimen. Sin embargo otras prefirieron boicotear el proceso, principalmente partidos que representaban a las minorías étnicas.

La NLD también decidió mantenerse al margen y no presentarse a las elecciones, lo que supuso una fractura interna entre aquellos fieles a la posición oficial defendida por Aung San Suu Kyi y aquellos que prefirieron participar, unidos en el Frente Democrático Nacional (NDF en sus siglas en inglés). El partido oficialista gubernamental SPDC, refundado como el nuevo Partido de la Unión, la Solidaridad y el Desarrollo (USDP en sus siglas en inglés), obtuvo casi el 83% de los votos. En los parlamentos regionales los partidos étnicos obtuvieron resultados satisfactorios que les granjeaban una presencia suficiente como para ejercer cierta capacidad de decisión. La votación se llevó a cabo en un entorno pacífico, pero las acusaciones de fraude electoral y manipulación masiva no se hicieron esperar, seguidas de contundentes reacciones de la comunidad internacional.

¹³ LEE, L., “Myanmar’s Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 36, n.º 2, p. 296.

Sin embargo, la liberación de Aung San Suu Kyi de la situación de arresto domiciliario al que se la había sometido de nuevo desde agosto de 2009 se interpretó como una señal significativa de la nueva etapa y consiguió, además, desviar la atención internacional de los resultados electorales y las acusaciones de fraude masivo.

Entre enero y marzo de 2011 quedó constituido el nuevo parlamento y el nuevo gobierno. El que hasta entonces había sido Primer Ministro, Thein Sein (conocido en el país como “Mr. Clean”¹⁴) fue nombrado Presidente, convirtiéndose en el primer Presidente civil del país en décadas. El nuevo gobierno reunía antiguo altos cargos del ejército y algunos ministros jóvenes y menos conocidos. El SPDC se disolvió el 30 de marzo de 2011, marcando el fin oficial del régimen militar de Myanmar y la reinstauración, al menos teórica, del gobierno civil.

Las elecciones de 2010 permitieron al régimen conseguir el objetivo que buscaba: “la civilización del régimen y la adopción de los elementos tradicionales de una democracia”¹⁵. Desde este momento se han sucedido una serie de reformas estructurales de gran calado, tal y como anunciara el Presidente Thein Sein en su discurso de investidura, en el que detalló su intención de promover una reforma gradual de las estructuras políticas, económicas y sociales del país.

IV. RELACIONES INTERNACIONALES: REGIONALES Y CON OCCIDENTE

1. RELACIONES EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO

*Geography has made us neighbors. History has made us friends.
Economics has made us partners, and necessity has made us allies.
Those whom God has so joined together, let no man put asunder.*

John F. Kennedy

La geografía es un factor determinante en la evolución de los Estados, en el papel que estos desarrollan en su entorno y en las perspectivas de evolución en el medio y largo plazo. Myanmar no es una excepción, sino más bien, un claro ejemplo de cómo la voluntad de los dirigentes políticos debe plegarse a condicionantes externos como son, fundamentalmente, sus recursos naturales y su posición geoestratégica.

¹⁴ AUNG-THWIN, M y AUNG-THWIN M., Op. Cit p. 282.

¹⁵ DE MIGUEL CALABIA, E., Op. Cit., pag. 234.

En 2009 la revista TIME publicaba un reportaje sobre Myanmar titulado *Burma: The New Great Game*¹⁶, en alusión a la teoría desarrollada en el siglo XIX sobre la rivalidad entre la Rusia zarista y el Imperio Británico por la supremacía en Asia Central. Algunos analistas defienden que esta situación de rivalidad en torno a un territorio estratégico se estaría reproduciendo en torno al océano Índico, zona de colisión de los intereses de China e India. Y Myanmar ocupa un espacio privilegiado en este enclave vital.

Myanmar ha sido siempre zona fronteriza entre estas dos potencias. India y China son hoy los “gigantes asiáticos”, gigantes desde el punto de vista económico, demográfico, cultural y político, y ejercen una influencia notable en su entorno. Myanmar ha ejercido tradicionalmente de Estado tapón entre ambos, facilitando que India y China hayan vivido prácticamente de espaldas durante siglos, unidas por sus regiones menos desarrolladas y más remotas, sin apenas vínculos ni rutas comerciales que las unieran y separadas por barreras geográficas cuasi infranqueables: la cordillera del Himalaya, la selva birmana y la existencia de tribus aisladas y violentas, en las zonas fronterizas persisten desde hace décadas múltiples conflictos armados. Esta realidad se verá sin duda afectada por la evolución de Myanmar, así como por el desarrollo económico y político tanto de la región china de Yunnan y como del Nordeste de la India, por lo que el análisis de las relaciones de Myanmar con ambos países se hace especialmente interesante.

A. Relaciones con China

China se ha convertido poco a poco en el actor indispensable de Asia. Su imparable crecimiento económico se ha acompañado de una sutil pero firme influencia renovada en su entorno más inmediato. Este reforzamiento de su presencia en la región se ha hecho especialmente evidente en el Mar de China Meridional, donde mantiene numerosos contenciosos, pero también en zonas que atraen menos atención mediática. En un artículo publicado en *The Guardian*, el profesor Brahma Chellaney afirmaba que “China aspira a ser el poder preminente en Asia y (el hecho de) que Asia termine siendo multipolar o unipolar dependerá de lo que ocurra en el Océano Índico. Actualmente existe un vacío de poder y China quiere ocuparlo”¹⁷.

En opinión de Robert Kaplan¹⁸, los planes de China para crear una esfera de influencia en Asia se basan en una combinación creativa de poder naval, econó-

¹⁶ BEECH, H., artículo *The scramble for a piece of Burma*, publicado en la revista TIME del 19 de marzo de 2009.

¹⁷ CHELLANEY, B. Profesor del Delhi’s Centre for Policy Research, artículo *India’s deals with Sri Lanka heighten stakes in ‘Great Game’ with Beijing*, publicado en *The Guardian*, 9 de julio de 2019.

¹⁸ KAPLAN, R. “China’s two-ocean policy”, publicado en *China’s arrival: a strategic framework for a global relationship*, del Center for a New American Security, marzo 2009.

mico y territorial, que hace de China el principal competidor de Estados Unidos en el siglo XXI.

La extensión actual de la república Popular de China es la más amplia que ha alcanzado en su historia, ya que incluye todos aquellos territorios que formaron parte en algún momento de los Imperios Manchú y Han, e incluso aquellas zonas que, como ocurre con el Tíbet o Xinjiang, mantuvieron una relativa autonomía hasta los años cincuenta. Esta extensión sin precedentes supone la coexistencia, dentro de un territorio de casi 9.600.000 millones de kilómetros cuadrados, de unas 36 nacionalidades reconocidas oficialmente, y de muchos otros grupos étnicos minoritarios que a menudo, tal y como ocurre con Myanmar, se encuentran divididos a ambos lados de las fronteras oficiales.

Ya en la última década del S.XIX, el aventurero y escritor británico Archibald Ross Colquhoun afirmó en su obra *Accross Chryse: Being A Journey of Exploration Through the South China Borderlands From Canton to Mandalay (1883)* que China “estaba destinada, antes o después, a convertirse en una de las grandes potencias mundiales”¹⁹ y presionó al gobierno británico para buscar una entrada al interior de China a través de Birmania. La misma opinión manifestaron otros exploradores franceses, como Francis Garnier o incluso el Príncipe Enrique de Orleans, convencidos del potencial de Birmania como enclave entre India y China y paso natural para la apertura de nuevas vías comerciales y de comunicación. Sin embargo, los desafíos políticos, y especialmente geográficos, impidieron que este proyecto se llevara a la práctica.

Actualmente las relaciones entre Myanmar y China son fluidas e intensas, pero no siempre ha sido así. Birmania fue el primer país fuera del bloque comunista que reconoció la República Popular China en 1949, en un intento decidido por establecer unas buenas relaciones con la potencia vecina. Tras el fin de la guerra civil china, una parte de los seguidores de Chiang Kai Chek se refugiaron en territorio birmano con el objetivo de reagruparse y seguir luchando contra el gobierno comunista, lo que llevó a una alianza entre el gobierno birmano y el Ejército Popular Chino para acabar con la insurgencia nacionalista que resistía en las zonas fronterizas y suponía una amenaza para la seguridad de ambos países.

Sin embargo, durante la década de los sesenta, las relaciones empeoraron de forma notable: China se encontraba inmersa en la Revolución Cultural y ofreció apoyo militar y logístico a los insurgentes comunistas birmanos, que se oponían al gobierno militar establecido por el General Ne Win en 1962.

Las relaciones entre ambos países empezaron a mejorar de nuevo en la década de los ochenta, cuando Pekín aprovechó el aislamiento del régimen de Rangún para estrechar lazos económicos y políticos con el país vecino. China

¹⁹ THANT MYNT-U, *Where China meets India, Burma and the new crossroads of Asia* (2011), p. 16.

se convirtió poco a poco en el principal apoyo moral de Myanmar frente a las presiones occidentales y también en el principal inversor en el país: a principios de los años noventa, China aportaba créditos por un valor superior a 100.000 millones de dólares. Esta alianza ponía en evidencia la posición relativista de China respecto de la situación política y de los derechos humanos en Birmania, tal y como manifestó el escritor de origen birmano Thant Mynt-U, “los negocios chinos no se preocupaban en absoluto de la Liga Nacional por la Democracia ni de si Birmania evolucionaba hacia un gobierno democrático”²⁰.

Sin embargo, y a pesar de esta estrecha relación con China, existían y existen dudas aún hoy entre algunos generales birmanos que lucharon contra la insurgencia comunista financiada por el régimen de Pekín en los años sesenta, dudas sobre el futuro y fiabilidad de estos vínculos, así como sobre la posibilidad de afianzarlos y estrecharlos en mayor medida.

Debido a razones históricas, persiste en Myanmar una cierta preocupación, e incluso nerviosismo, respecto del papel que debería jugar China en esta nueva etapa que inicia el país. China ha sabido aprovechar el vacío dejado por Occidente, inmerso en una política de sanciones y aislacionismo, y se ha introducido en la economía y la vida política, ofreciendo apoyo político y militar, inversiones y protección frente al exterior.

Desde hace algunos años, China mira hacia el este y busca en Myanmar una vía para desarrollar las regiones más aisladas de su territorio nacional, provincias que, como Yunnan, no se han beneficiado del espectacular crecimiento económico vivido en la costa este del país. Las fronteras entre China y Myanmar se reabrieron en los años ochenta. En un primero momento, China invadió el mercado birmano con productos manufacturados; más tarde, la presencia china se concentró en la explotación forestal y de jade. También adquirieron un considerable peso económico los negocios ilegales relacionados con el tráfico de animales en peligro de extinción y el tráfico de personas, más concretamente la trata de mujeres.

Sin embargo, estas primeras incursiones chinas en la economía birmana palidecen si se comparan con los planes diseñados por Pekín, especialmente en el ámbito de la energía. El gobierno chino ha desarrollado una teoría conocida como la “Estrategia de los dos océanos”²¹, dirigida a la apertura de una doble salida marítima para sumar a sus puertos en el Océano Pacífico, nuevos puertos en el Índico, en territorio de Myanmar. Este plan está estrechamente relacionado con el “collar de perlas” (ver Anexo 1), un proyecto destinado a dotar a China de una ruta marítima en el océano Índico mediante la construcción de puertos sucesivos: el puerto de Gwadar en Pakistán, una planta de repostaje naval de pe-

²⁰ THANT MYNT-U, Op. Cit., p. 70.

²¹ KAPLAN, R., Informe: China’s two oceans strategy (septiembre 2009).

tróleo en Hambantota (Sri Lanka), el puerto de Chittagong en Bangladesh y una serie de bases navales y comerciales en la costa birmana de la Bahía de Bengala.

El instrumento diseñado para llevar a la práctica este plan se denomina la “Estrategia de Desarrollo Occidental” y está dirigida a reducir las enormes desigualdades que existen entre las diferentes regiones de China, más concretamente, entre la costa oriental y las provincias sin salida al mar del extremo occidental del país.

Cuestión energética

La importancia de esta estrategia está estrechamente ligada al llamado “dilema de Malacca”, o la excesiva dependencia que tiene China del tráfico marítimo por este estrecho, a través del cual importa el 80% de los recursos energéticos que consume del exterior. Para China, la importancia de los Estrechos de Malacca y de Lombok/Makkasar aumenta cada año (ver Anexo 2), convirtiéndose así en un punto vulnerable desde una perspectiva geoestratégica. Uno de los mayores temores del gobierno de Pekín es que EEUU o India puedan bloquear estos estrechos, cortando así su principal vía de suministro energético, lo que les ha llevado a concebir planes que tienen en Myanmar su elemento clave. Existen varios macro-proyectos de infraestructuras diseñados por China para contrarrestar esta excesiva dependencia y buscar vías alternativas que garanticen la seguridad de sus suministros energéticos. Uno de ellos consiste en la construcción de una gran presa hidroeléctrica con capacidad para generar 7'1 gigavatios de energía en el estado de Kachin, al norte el Myanmar, sobre los ríos Irrawaddy y Salween. La construcción de esta presa, llamada Myitsone, fue detenida en 2011 por el Presidente Thein Sein, como parte de una política de reducción de la dependencia de China adoptada por su gobierno. También existen proyectos para construir un gaseoducto y un oleoducto que transportarán el gas *off shore* encontrado en aguas birmanas y el petróleo procedente de Oriente Medio y África desde el puerto birmano de Sittwe hacia la provincia china de Yunnan.

El descubrimiento de reservas de gas en la costa birmana ha puesto en evidencia el cruce de intereses económicos que coinciden en la región. En un primer momento se presentaron diferentes proyectos para explotar el gas birmano, proyectos de Tailandia, Francia e incluso un consorcio indo-coreano. Cuando parecía que el gobierno de Nay Pyi Taw se iba a decidir por esta última oferta, un proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cambió la situación: se trataba de la primera resolución del Consejo de condena del régimen de Myanmar y hacía un llamamiento a iniciar las conversaciones con Aung San Suu Kyi, a propuesta de Reino Unido y Estados Unidos. China vetó el proyecto de resolución y, dos meses después, se publicaron las primeras noticias sobre la elección y aprobación del proyecto chino de construcción del gasoducto,

que finalmente unirá la ciudad de Chongqing con la Bahía de Bengala a través de Yunnan²².

Yunnan, provincia fronteriza

Yunnan es la región china fronteriza con Myanmar, una de las menos desarrolladas y con mayor concentración de minorías étnicas del país (el 40% de la población no pertenece a la etnia mayoritaria Han). El mantenimiento de la estabilidad política y social en el país es una de las prioridades absolutas del gobierno de Pekín, y la gestión de las 36 nacionalidades reconocidas oficialmente es clave para ello. El instrumento prioritario para garantizar la paz social ha sido hasta ahora la promoción del crecimiento económico, de ahí la importancia que otorgan las autoridades chinas a los proyectos de desarrollo de las regiones más remotas y menos favorecidas. El desarrollo económico de Yunnan es, desde la perspectiva de las autoridades chinas, el instrumento más adecuado para evitar que se reproduzcan enfrentamientos y tensiones como los ocurridos en Tíbet o Xinjiang en los últimos años, y también, como una posible vía de conexión con Camboya, Laos, Vietnam y Tailandia, en lo que podría denominarse una “ruta de la seda meridional”.

Kunming, capital de Yunnan, ocupa una posición prácticamente equidistante entre Rangún y Shanghai, y existe un gran proyecto para construir un ferrocarril que una las tres ciudades, lo que permitiría multiplicar las cifras de comercio transfronterizo y constituiría un notable impulso al desarrollo económico de toda la región.

La longitud de la frontera entre Myanmar y China equivale a 2/3 de la frontera entre EEUU y México y la renta per capita de la provincia de Yunnan es el doble que la de Myanmar, dos datos que reflejan el gran potencial económico de los planes previstos por Pekín.

Sin embargo, también existen intereses estratégicos y de seguridad en el enfoque chino hacia Yunnan: la zona fronteriza entre esta provincia y Myanmar ha sido un territorio tradicionalmente ocupado por grupos armados insurgentes, fuente continua de violencia e inestabilidad para ambos países. La zona estuvo tradicionalmente bajo poder de la etnia Shan, repartida entre los territorios de China y Myanmar, y entre cuyas fronteras oficiales no existían apenas barreras culturales ni étnicas. En otra zona, un poco más al sur de la ciudad china de Riuli (muy cercana a la frontera con Myanmar), las Colinas Wa han estado durante años bajo el control del United Wa State Army (UWSA), un grupo aliado con los insurgentes comunistas birmanos y que tradicional-

²² THANT MYNT-U, Op. Cit, p. 73.

mente han contado con el apoyo tácito de Pekín²³ en su lucha armada contra el gobierno de la Junta Militar. Tras el alto el fuego firmado en 1989 entre el UWSA y el ejército birmano, la influencia económica y política de China en la zona oriental de Myanmar ha aumentado de manera notable, gracias, en gran medida, a las labores de mediación de Pekín entre la Junta Militar birmana y el UWSA desde finales de 2009.

Myanmar se ha convertido así en un socio clave para China por dos razones: en primer lugar, comparte frontera con una de las regiones más diversas étnicamente y por lo tanto, susceptible de inestabilidad y, en segundo lugar, es rico en materias primas e hidrocarburos, ofreciendo al gigante asiático una vía de diversificación muy valiosa a la hora de garantizar el suministro de ambos recursos.

Tensiones en la relación con China

Sin embargo, las relaciones no son tan sencillas como podría parecer, ni responden a un esquema tradicional de dependencia entre país fuerte y país débil. Así lo evidenció el incidente de Kokang del año 2009: el ejército birmano lanzó el mayor ataque militar desde principios de los años noventa contra una de las guerrillas presentes en el territorio fronterizo, provocando el desplazamiento de unos 20.000 refugiados birmanos de origen chino hacia el país vecino. Las zonas fronterizas controladas por las milicias y guerrillas insurgentes habían sido utilizadas por China como zonas tapón a través de las que ejercer influencia en la política birmana, y el ataque militar puso en evidencia que la frontera oriental china era mucho más inestable de lo que parecía y que la Junta Militar birmana podía actuar de forma impredecible. Es más, demostró que la “subcontratación de Myanmar por parte de Yunnan había dejado de ser una opción viable”²⁴ para China.

Este incidente coincidió con el intento por parte de la Junta birmana y de EEUU de estrechar lazos y mejorar sus relaciones, intento que despertó suspicacias entre las autoridades chinas, que interpretaron un eventual acercamiento entre ambos países como una amenaza a la cómoda posición que había venido ocupando en Myanmar en las últimas décadas. Desde entonces China es consciente de que no ejerce un poder definitivo sobre el gobierno de Nay Pyi Taw y de que el nacionalismo birmano, que a menudo ha tenido la vista puesta en China por razones históricas, puede volver a azuzar la desconfianza popular hacia el gigante asiático en cualquier momento.

Los intereses en juego son cada vez mayores, y parece que China tendrá que modular su influencia, económica y política, para mantener una presencia predominante al tiempo que otros actores, fundamentalmente India, buscan un mayor

²³ THANT MYNT-U, Op. Cit, p. 213.

²⁴ Ibid, p. 218.

protagonismo. En 2010 China y Myanmar cerraron un acuerdo para reconstruir la Stilwell Road, un proyecto de ruta que debía unir China e India a través del Himalaya durante la Segunda Guerra Mundial y que perdió parte de su papel estratégico tras la independencia de la India y el fin del valor estratégico de Birmania como estado tapón.

La posición que ocupa actualmente China en el panorama birmano no tiene parangón: disfruta de una posición privilegiada desde la que puede influir de manera importante en la evolución del proceso en el que se encuentra inmerso el país. Ni India, ni EEUU, ni Europa, ni los países de la ASEAN son capaces de ofrecer a Myanmar lo que ofrece China en este momento.

B. Relaciones con India

La situación actual del Sudeste Asiático muestra que los vínculos económicos de todos los países con China son hoy más fuertes que nunca, pero esto no fue siempre así: durante los 200 años anteriores, fue India el mayor foco de influencia regional, especialmente si se habla desde el punto de vista cultural y religioso.

En el caso de Myanmar, el vínculo con la India se hace especialmente estrecho en el marco del Imperio Británico de India: Bengala y Birmania, ambos territorios del Imperio, eran provincias adyacentes. Bengala era probablemente la provincia más próspera, sede de la capital colonial, Calcuta, puerto de entrada y salida de los buques que cubrían las rutas del Índico y con fuertes relaciones comerciales con Birmania. A diferencia de lo que ocurre con el caso de China, las relaciones de India con Birmania se remontan siglos atrás y se reconstruyen sobre una base cultural e histórica comunes, cimentada por los movimientos migratorios e intercambios comerciales y de estudiantes.

Desde finales del S.XIX, los británicos vieron en Birmania un territorio fundamental en la protección del Imperio frente a los avances de China. Tras la conquista de Rangún en 1852, el río Irrawaddy se convirtió en la anhelada puerta trasera de entrada en el mercado chino, gracias a la posición estratégica de la ciudad, en la que se instaló la East India Company. India se convirtió así en el primer y principal vínculo de Birmania con el resto del mundo, los británicos esperaban poder convertir la nueva provincia en el nexo entre India y el inmenso e inexplorado interior de China.

Rangún se convirtió en una ciudad multicultural y dinámica, principal centro de conexión de vuelos civiles de Asia y en cierta medida, incluso comparable a Calcuta. Apareció una clase media cosmopolita y políticamente comprometida, claramente influida por la cultura colonial británica en India, legado que fue muy palpable entre las clases medias birmanas hasta la década de los ochenta.

La primera ruptura entre ambos territorios se remonta a 1937, cuando los británicos separaron formalmente Birmania del resto de la India, concediéndoles una Constitución y un gobierno autónomo semi-elegido. Tras la independencia de India en 1947 y el fin de los imperios coloniales en Asia, en lugar de producirse una restauración de los antiguos vínculos que unían la India con Birmania y las regiones de Tíbet y Yunnan, estos se rompieron definitivamente.

En el contexto de la primera Guerra Fría prevaleció en India la visión idealista del Primer Ministro Jawarhal Nehru, líder del movimiento de los no-alineados, que veía China como un aliado natural y era partidario de la creación de un eje sino-indio que liderase el nuevo continente asiático. Sin embargo, la disputa en torno a la frontera heredada del periodo colonial, conocida como línea McMahon —que se extiende sobre los territorios de Tíbet y Assam— (ver Anexo 3), fue fuente de conflicto entre los presidentes Mao y Nehru, desacuerdos que llevaron a la guerra sino-india de 1962. Ya en la década de los cincuenta, el que fuera Ministro de Interior durante el gobierno de Jawarhal Nehru, Sardar Vallabhbhair Patel, propuso reforzar las relaciones con Birmania como estado tapón frente a China²⁵, alertando al Primer Ministro de los riesgos del expansionismo chino tras la anexión del Tíbet, así como de la cercanía étnica y cultural de la población del nordeste de India a las poblaciones tibetanas y chinas.

En un primer momento, India asistió al gobierno de U Nu en la lucha contra la emergencia de las guerrillas comunistas que aparecieron en el país, mediante el suministro de armas y ayudándoles a obtener recursos financieros de los países de la Commonwealth. Pero en 1964, tras el golpe de estado de Ne Win, una de las primeras medidas del gobierno militar fue la expulsión de su territorio de decenas de miles de ciudadanos de ascendencia India, en el marco de una política xenófoba de “birmanización”²⁶ de la sociedad, lo que aumentó las tensiones entre ambos países. India mantenía una posición acorde con su propia idiosincrasia como estado plural y democrático: apoyo firme a los movimientos pro-democracia y críticas al gobierno militar, críticas que se reforzaron tras los acontecimientos de 1988. En 1992, India fue uno de los promotores de la resolución de Naciones Unidas que llamaba al gobierno de la Junta Militar a respetar los resultados de las elecciones de 1990 y a adoptar todas las medidas necesarias para restaurar la democracia en el país. En 1993 el gobierno indio concedió a Aung San Suu Kyi el prestigio Jawarhal Nehru for International Understanding. Sin embargo, esta posición fue objeto de críticas dentro y fuera de las fronteras indias, por parte de analistas que opinaban que no había producido apenas avances en la relación bilateral ni en el régimen interno birmano.

²⁵ Ibid, p. 268.

²⁶ LEE, L., “Myanmar’s Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 36, n° 2 (2014), p. 292.

Desde mediados de los noventa se produjo un cambio notable en la política india hacia la Junta Militar birmana, mostrando una postura mucho más comprensiva y amigable, dirigida a promover un acercamiento con el país vecino. La política de confrontación aplicada en las décadas anteriores no solo no había dado ningún resultado tangible, sino que dejó el camino libre para China, que aprovechó el vacío para convertirse en el principal aliado de la Junta Militar birmana. En el marco de la “Look East Policy”, inaugurada por el gobierno indio en la década de los noventa, una Birmania dominada por China resultaba intolerable. Aún más importante que las cuestiones económicas y comerciales resultaba la situación del nordeste de India y la seguridad de la frontera.

Las principales razones que explican este abrupto giro en la política india hacia su vecino oriental son las siguientes: las dificultades para controlar las insurgencias secesionistas que actuaban en los estados nordeste, el incremento de la influencia china como consecuencia de la política de aislamiento promovida por Occidente, la posición de India como importador neto de recursos energéticos y los beneficios potenciales que ofrece la enorme riqueza energética de Myanmar, así como su posición estratégica como pieza clave para el éxito de la política india del “Look East”, orientada a promover los vínculos comerciales con el Sudeste Asiático. Desde 1992 India ha otorgado prioridad a los vínculos diplomáticos, económicos y militares con el gobierno birmano.

Este nuevo enfoque por parte de India coincidió con una nueva actitud de la Junta Militar birmana, que aspiraba a diversificar sus relaciones internacionales y equilibrar así la excesiva dependencia de China que se había ido estableciendo en los años anteriores. India ofrecía importantes atractivos para Birmania: posibilidades de desarrollo económico y comercial, apoyo diplomático de la nación democrática más poblada del mundo en las Naciones Unidas y demás organismos internacionales y cooperación en el ámbito de la defensa, incluido el comercio de material militar²⁷. India fue el primer beneficiado de este cambio de actitud y desde entonces las relaciones han mejorado sustancialmente.

Aún así, Thant Mynt-U afirma que “Birmania no tenía un sitio propio en la narrativa india como gran potencia del S.XXI”²⁸, existe una cierta curiosidad y un vínculo emocional e histórico, pero desde Nueva Delhi se presta poca atención a los cambios que ocurren al otro lado de la frontera, lo que explica que la influencia actual de India en Myanmar y su política interior sea muy limitada. Si desde el punto de vista chino el interés por Myanmar es una combinación más o menos equilibrada de seguridad e intereses económicos, las cuestiones de seguridad son las que prevalecen hoy en día en el enfoque que desde Nueva Delhi se proyecta sobre Myanmar, dejando en un segundo lugar las cuestiones económicas.

²⁷ LEE, L., “Myanmar’s Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 36, n° 2 (2014), p. 294.

²⁸ THANT MYNT-U, Op. Cit, p. 213, p. 246.

Seguridad y la región del nordeste indio

Tal y como ocurre en el caso de la provincia china de Yunnan, los estados indios fronterizos con Birmania (Assam, Meghalaya, Arunachal Pradesh, Nagaland, Manipur, Mizoram y Tripura) son de los más pobres y aislados del país. Esta zona tiene una superficie equivalente a Inglaterra y Escocia juntas, y una población de unos 40 millones de personas, de gran diversidad étnica y lingüística.

Ninguno de los estados del nordeste indio tiene acceso al mar y se encuentra unido al resto del territorio por una franja que en algunos tramos tiene poco más de 30 kilómetros de ancho. Se trata de un entorno poco favorable: Bangladesh al sur y al oeste, la cordillera del Himalaya al norte, Myanmar al este y conectada a los estados indios de Bengala Occidental y Bihar, los otros dos menos favorecidos del país.

La región del nordeste indio ha sufrido durante décadas la violencia de milicias insurgentes incluso anteriores a los grupos de ideología maoísta o “naxalita” que persisten hoy en día. Mientras que en otras partes del país las diferencias étnicas se canalizaban mediante los procesos electorales, en esta zona han derivado en grupos violentos separatistas, reproduciendo con un cierto paralelismo lo que ocurre en ciertas partes de China (los Wan en Yunnan o los Uighur en Xinjiang). Estas insurgencias indias han encontrado tradicionalmente en el territorio de Birmania una especie de santuario. Para los responsables indios de la seguridad nacional, el riesgo más inmediato no venía de China sino del apoyo tácito que la Junta Militar birmana brindaba a los insurgentes indios.

Existe en India el temor de que la realización de todos los proyectos de infraestructuras civiles previstos y el consiguiente incremento de los vínculos comerciales con China puedan traducirse en una amenaza directa para la seguridad nacional. En 2010, India tenía en el estado de Assam una fuerza militar de 100.000 hombres y un escuadrón de treinta aviones Sukhoi Fighter, muestra de que los temores que ya sintiera el Ministro Vallabh Bair Patel en los años cincuenta se están reavivando hoy, a medida que Myanmar parece introducirse cada vez más en la órbita china.

La mejora en las relaciones bilaterales India-Birmania a partir de los noventa viven un momento álgido en 1995 con la operación militar “Golden Bird”, en la que ambos ejércitos participan juntos en un ataque contra la insurgencia maoísta que actuaba en la zona fronteriza entre ambos países. La frontera indo-birmana tiene 1.600 kilómetros de extensión, es extremadamente porosa y no tiene apenas vigilancia. Se trata de una zona que, durante décadas, ha estado bajo el control de grupos armados insurgentes que han imposibilitado el desarrollo socio-económico de la región.

En Assam actuaba el ULFA (United Liberation Front of Assam), que desarrolló alianzas con la guerrilla kachin independentista birmana. Se sospecha,

además, que existen vínculos con la guerrilla Wa que actúa en la frontera entre China y Myanmar y también con traficantes de armas que tienen en este territorio, sin apenas presencia estatal, un lugar en el que desarrollar sus negocios al margen de la ley.

Ante la pregunta de por qué India no ha mostrado una actitud más dinámica hacia su flanco oriental hasta tiempos recientes cabe aludir a dos razones: en primer lugar, los conflictos étnicos y la insurgencia maoísta presente en estos estados del nordeste y, en segundo lugar, la difícil relación de India con Bangladesh tras su independencia de Pakistán. Ahora que las relaciones con Bangladesh han mejorado, este país ofrece otra alternativa para abrir una salida a la Bahía de Bengala desde los estados indios del nordeste, pero de momento la prioridad se centra en Myanmar.

Uno de los grandes temores de India es que China alcance la supremacía marítima en el Índico y a medida que estos temores se afianzan, Birmania se alza como una pieza cada vez más central en el tablero. Es por ello que una empresa india ha iniciado la construcción del puerto de Sittwe, en el estado birmano de Rajine, como parte del “proyecto multimodal de transporte de Kaladan” que busca articular las comunicaciones en esta región para potenciar los intercambios comerciales. Desde la perspectiva india, el interés económico por construir nuevas infraestructuras que faciliten la conexión por carretera entre India y China choca con el temor de que dichas infraestructuras pudieran al mismo tiempo facilitar una posible invasión china. Estos temores parecen diluirse a medida que la posibilidad de un conflicto armado entre ambos gigantes asiáticos se hace cada vez menos probable.

Posibilidades económicas

Además del enfoque securitario, aunque de menor relevancia que este, existe el interés económico de India por ganar acceso a nuevos mercados y asegurarse el suministro energético. La población de Birmania y los estados indios del nordeste suman 100 millones de personas. Tal y como ha empezado a suceder en la provincia china de Yunnan, Myanmar podría convertirse en una pieza clave para desencadenar el desarrollo económico de una región que lleva inmersa en la violencia y la pobreza desde la independencia de India.

Este nuevo interés por el vecino oriental se encuadra en la llamada “Look East Policy”, una estrategia diseñada en 1990 por el entonces Primer Ministro Narashima Rao, que buscaba reforzar las relaciones con el Sudeste Asiático, en pleno auge económico, y diversificar el radio de relaciones regionales. El foco de estabilidad y crecimiento que aporta la ASEAN ayudó en gran medida a atraer el interés indio por reforzar sus relaciones con estos países.

Este interés convive con un cierto temor a que la conexión terrestre entre India y China inunde el mercado indio de manufacturas chinas, perjudicando gravemente la producción nacional. No obstante, las previsiones de la OMC al respecto son optimistas, y reflejan un incremento potencial notable en los intercambios entre ambos gigantes asiáticos, proceso del que Myanmar también podría obtener a su vez importantes beneficios.

Además de la construcción del puerto de Sittwe, el gobierno indio está trabajando en la apertura de una ruta que una el estado de Manipur con Myanmar, abriendo así una nueva conexión por vía terrestre entre Tailandia y China, proyecto conocido con el nombre de “Autovía Trilateral”, en el que también participa Tailandia. India busca abrir una nueva puerta de acceso a la región del Sudeste Asiático que pase por su territorio y le permita beneficiarse de su dinamismo económico.

Bengala Occidental, tal y como ocurre con el resto de estados del nordeste, no se ha beneficiado del crecimiento y desarrollo económico de otras regiones de India. Ha estado gobernado desde los años setenta por el Frente de Izquierdas, dirigido por el Partido Comunista, lo que no ha supuesto el fin del azote de grupos insurgentes maoístas, que siguen siendo uno de los principales desafíos al desarrollo de la zona.

Assam es el estado más dinámico de la región y, como parece estar ocurriendo ya con Yunnan y Myanmar, podría convertirse en una pieza clave de este nuevo cruce de caminos asiático.

Al nordeste de la India no le ha ayudado tener a Myanmar como vecino, gobernado por una Junta Militar cuya “vía birmana al socialismo” se ha traducido en pobreza y subdesarrollo para su población. De igual manera, estos estados no han sido un acicate económico para el desarrollo de Myanmar. Ambas regiones han generado una dinámica negativa, reforzándose recíprocamente las debilidades propias a ambos lados de la frontera²⁹. La economía fronteriza se ha basado durante décadas en el tráfico de drogas y armas, dando lugar al “Triángulo Dorado”, conocido por la producción de heroína. La clave ahora reside en saber si, a medida que se abra la frontera, serán capaces de revertir la dinámica y contribuir mutuamente al desarrollo de ambas.

Existen paralelismos entre India y China y sus relaciones con Myanmar:

1. Intereses económicos y comerciales, centrados en ganar acceso a un nuevo mercado emergente e interés por garantizar vías alternativas de suministro energético
2. Seguridad en sus propios territorios nacionales, la pacificación definitiva del territorio birmano permitiría un mayor control de los grupos insurgentes que persisten en sus respectivas regiones fronterizas.

²⁹ Ibid, p. 307.

3. Seguridad frente a desafíos exteriores, desde la perspectiva del enfrentamiento sino-indio.

Si bien la influencia que ejerce actualmente China en Myanmar no tiene parangón, no puede afirmarse tajantemente que esta posición privilegiada vaya a ser definitiva. Desde el punto de vista económico no cabe duda de la preponderancia china, pero el gigante asiático se enfrenta a su vez a numerosos desafíos. Por su parte, si India consiguiera pacificar su territorio, estaría en posición de ofrecer un modelo alternativo, puede que más atractivo, basado en la democracia y el respeto de los derechos de las minorías.

Muchos de los proyectos que se han venido desarrollando en la región en los últimos años proceden de redes pan-asiáticas de origen sino-indio³⁰. Un grupo denominado BCIM (por Bangladesh, China, India y Myanmar), creado en 1999 a iniciativa China, ha propuesto la creación de una zona de integración económica que incluya la región china de Yunnan, los estados del nordeste indio, Myanmar y Bangladesh.

En cualquier caso, parece evidente que la apertura de Myanmar y su creciente integración en la región apuntan en la actualidad a un acercamiento de los grandes poderes asiáticos, pero también resultar en una mayor separación. El gobierno birmano, consciente del potencial del país y de los intereses que este despierta, se muestra deseoso de colaborar con cuantos más países mejor, con el objetivo de diversificar los riesgos y reducir su dependencia de China.

Habrá que esperar para ver cuál de los dos modelos termina imponiéndose, pero lo que parece evidente es que las fronteras que separaban ambos países se están diluyendo y que Birmania se encuentra en el cruce de ambas. El gobierno birmano aspira a alcanzar un mayor equilibrio en sus relaciones con los dos gigantes asiáticos y de esta forma conseguir el máximo beneficio y capacidad de presión sobre ambos.

C. Relaciones con Japón

Japón fue, desde finales del s.XIX y durante las primeras décadas del s.XX, la gran potencia asiática, ejerciendo una posición dominante durante los años del Imperio Meiji y Showa. Durante los años de la Segunda Guerra Mundial, como ya se ha visto anteriormente, Japón tuvo un papel relevante en la historia de Birmania, concretamente en su proceso de independencia de los británicos. Además, la región del Sudeste Asiático fue el primer objetivo de la diplomacia económica de Japón a principios de los años cincuenta, lo que generó un cierto rechazo de la población, entre la que ya existía previamente un sentimiento anti-japonés que hundía sus raíces en el pasado imperial del país.

³⁰ “Special Report: Myanmar”, *The Economist* 25 mayo 2013, p.7.

La política nipona en la región del Sudeste Asiático se conoce como la “doctrina Fukuda”³¹, en honor al Ministro de Asuntos Exteriores que la definió en 1977. De acuerdo con esta doctrina, cuando a partir de 1988 los países occidentales impusieron fuertes sanciones al régimen militar, Japón siguió los principios de su política asiática: si bien se alineaba con Occidente en lo relativo a los derechos humanos y la democracia, no renunciaba a las posibilidades económicas que ofrecía el país, por lo que se negó a seguir el modelo de Estados Unidos y no introdujo ningún tipo de limitación a las inversiones. Japón no ha creído nunca que el aislamiento respecto de la comunidad internacional fuera el modo óptimo de incentivar cambios en el régimen militar birmano, por lo que, a pesar de cancelar la ayuda que enviaba al país, la retomaba cada vez que Myanmar daba pasos en la buena dirección, aplicando una política de incentivos.

Sin duda, un elemento que ha determinado la política japonesa hacia Myanmar ha sido la actitud de China, seguida de cerca por el país nipón, que ha buscado siempre equilibrar su influencia, como demostró el apoyo decidido al ingreso de Myanmar en la ASEAN. Hasta 1988, Japón era el principal socio comercial de Myanmar, pero el incremento en el volumen total de intercambios comerciales de Birmania con los países de la región ha supuesto también un cambio en el patrón geográfico de estos intercambios, siendo China, desde 1990, el principal socio comercial del país.

La nueva actitud de Japón respecto de Myanmar se ha hecho evidente a raíz del proceso de reformas económicas iniciado en 2010 por el Presidente Thein Sein. La reacción de Japón ha sido desde entonces incrementar significativamente la asistencia económica y la promoción de las inversiones niponas en el país. Tras las elecciones parlamentarias de 2012 y la elección de Aung San Suu Kyi, el Primer Ministro japonés Noda Yoshihiko anunció que Japón perdonaría los 3.700 millones de dólares de deuda pública de Myanmar, despejando así la vía para reiniciar los préstamos de ayuda oficial al desarrollo³². La nueva situación de la relación bilateral se hizo evidente también a partir del intercambio de visitas oficiales que tuvieron lugar entre 2012 y 2013, que venían a demostrar la vuelta de Japón a la esfera birmana tras años de ausencia.

En el contexto actual de dificultades económicas, el Primer Ministro Shinzo Abe identifica el Sudeste Asiático, concretamente Myanmar, como una región en la que obtener materias primas, instalar plantas manufactureras de bajo coste, así como la apertura de un nuevo mercado que podría ayudar a la economía japonesa a volver al crecimiento.

En los últimos años Japón ha invertido con fuerza en el país: participa en la construcción de la Zona Económica Especial de Thilawa, en las proximidades

³¹ ZHAO HONG, “Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar”, 2014, p. 6.

³² ZHAO HONG, *Ibid*, p. 4.

de Rangún, y ofrece financiación para la renovación del sistema eléctrico de la capital y la construcción de infraestructuras en todo el país. Thilawa se ha convertido en el buque insignia del compromiso japonés con la industrialización, la creación de empleo y el desarrollo económico de Myanmar. Otro gran proyecto de inversión en infraestructuras es el puerto de Dawi, cerca de la frontera con Tailandia, que permitiría a Japón abrir una vía de acceso directo a través de la Bahía de Bengala hasta Chennai, en India, lo que podría estimular enormemente las inversiones niponas en la otra orilla de la bahía. Japón también está asesorando al gobierno birmano en la redacción del borrador de la nueva ley que regulará el mercado bursátil.

La iniciativa japonesa le ha otorgado una posición ventajosa respecto de los países occidentales, y se ha beneficiado de unas relaciones tradicionalmente más favorables en el pasado. Si bien Japón impuso sanciones al régimen militar, ha mostrado siempre una posición más dialogante, lo que sin duda ha facilitado el acercamiento experimentado en los últimos años.

La actitud de Japón hacia Myanmar se enmarca en una estrategia diplomática más amplia, dirigida a contrarrestar la influencia china en la región a través del reforzamiento de las relaciones con la ASEAN en el marco multilateral y también con sus Estados miembros a nivel bilateral. Myanmar, desde el punto de vista japonés, juega un papel fundamental en esta estrategia.

D. Relaciones con Corea del Norte

En opinión del escrito sueco Bertil Lintner, especialista en Birmania, las relaciones bilaterales entre Myanmar y Corea del Norte son una de las principales causas que explican el cambio de postura del gobierno de Washington respecto del régimen birmano. Las relaciones bilaterales entre Corea del Norte y Birmania se remontan a los años cincuenta, y se mantuvieron tras el golpe de Estado de Ne Win y el establecimiento de un régimen militar en el país. De hecho, las relaciones de Rangún con Pyongyang eran más estrechas que con Seúl³³.

En 1977, tras una visita oficial del General Ne Win a Pyongyang, Corea del Norte se convirtió en el primer país comunista que estableció relaciones “fraternales” –en palabras de Bertil Lintner- con el BSPP birmano. A partir de este momento, las relaciones económicas y comerciales entre ambos países se reforzaron: Corea del Norte ayudó a Birmania a construir una planta hidroeléctrica y una planta industrial de textiles sintéticos, además de suministrar productos químicos y maquinaria. Por su parte, Myanmar exportaba a Corea del Norte algodón, caucho, madera, arroz y minerales.

³³ LINTNER, B. “Burmese-North Korean ties have a long history”, *Asia Pacific Media Services Limited*, 24 septiembre 2013.

Esta voluntad del régimen de Rangún de mantener una relación de amistad con Corea del Norte podría explicarse en la necesidad de neutralizar un posible enemigo: en este momento existían guerrillas comunistas actuando en territorio birmano y Pyongyang daba apoyo a diversas revoluciones comunistas en distintos puntos del mundo. Sin embargo, en 1983 un incidente violento alteró las buenas relaciones entre ambos países. Con el objetivo de asesinar al presidente surcoreano Chun Do-hwan durante una visita oficial a Rangún, los servicios secretos de Corea del Norte organizaron un atentado con coche bomba³⁴ al paso del cortejo presidencial por una zona céntrica de Rangún, el Presidente Do-hwan sobrevivió, pero murieron veintiuna personas en el atentado, entre ellas diecisiete funcionarios surcoreanos que acompañaban al Presidente. Las relaciones entre ambos países quedaron rotas durante años.

En los años noventa, a raíz de unas negociaciones diplomáticas entre los embajadores de Corea del Norte y Birmania en Bangkok, los dos Estados, aislados y rechazados por la comunidad internacional, restablecieron sus lazos de amistad. Ambos tenían dificultades para comerciar a través de las instituciones financieras internacionales a causa de las sanciones y Birmania quería modernizar su armamento, en un contexto de temor constante ante una eventual invasión norteamericana. La necesidad imperiosa de Corea del Norte por importar alimentos hacía de contraparte perfecta para establecer una nueva relación comercial, y desde mediados de los años noventa, Corea del Norte empezó a enviar artillería, sistemas de lanzamiento de cohetes y tecnología de misiles a Birmania. También se produjeron visitas de técnicos norcoreanos a territorio birmano para ayudar en la construcción de túneles subterráneos, elemento clave en esta nueva etapa de las relaciones bilaterales.

Los progresos en materia comercial llevaron al restablecimiento oficial de las relaciones diplomáticas en 2007, con la reapertura de sendas embajadas. Para Corea del Norte, la amistad con Myanmar era de gran importancia, ya que le aportaba un nuevo cliente de material militar en un contexto de inestabilidad creciente en Medio Oriente y el norte de África, regiones que tradicionalmente habían comprado armamento a Pyongyang. Para Myanmar, aislado de la comunidad internacional desde 1988, suponía el apoyo moral y la comprensión de un Estado que también sufría grandes presiones internacionales. China aplaudió el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos.

A pesar de las declaraciones públicas del gobierno de Thein Sein negando las acusaciones de que existe una relación nuclear entre ambos países, esta posibilidad ha alertado enormemente a Estados Unidos. En opinión de Bertil Lintner, la posibilidad de que Corea del Norte pudiera estar ayudando a Birmania a dotarse de tecnología nuclear es la principal razón que explica el cambio de posición

³⁴ Ibid.

respecto del país asiático, y no la preocupación por la falta de democracia y la terrible situación de los derechos humanos en Myanmar.

E. Relaciones con la Asean

La ASEAN se ha convertido en un importante actor regional, no solo desde el punto de vista económico, sino también político y desde que Myanmar ingresó en 1997, la asociación ha jugado un papel influyente en la evolución política. La ASEAN nació con un objetivo claramente económico, la creación de un mercado común entre las naciones del Sudeste Asiático, pero ha ido desarrollando un cierto perfil político con el tiempo. La política interna de la ASEAN se conoce como la “ASEAN way”, y se caracteriza fundamentalmente por no interferir en cuestiones de política interna y buscar siempre el consenso, evitando tratar los temas más espinosos en sus cumbres.

En este sentido, la organización ha recibido numerosas críticas por aquellos que opinan que adopta una posición demasiado condescendiente con los regímenes autoritarios de la región, especialmente en el caso de Myanmar. La ASEAN no se ha decidido nunca a suspender al país y se ha mostrado siempre contraria a la imposición de sanciones, posición calificada de excesivamente blanda y que ha generado preocupación en Estados Unidos y Bruselas, que consideran que esta reticencia a criticar abiertamente al régimen birmano dinamita los esfuerzos realizados hasta el momento.

Además de la relación con la ASEAN en cuanto que organización, resulta interesante presentar brevemente la relación bilateral con Tailandia, que es ya el segundo mayor inversor en Myanmar después de China. Desde tiempos inmemoriales, los gobernantes tailandeses han sopesado la idea de construir un canal a través del Istmo de Kra, uniendo el Golfo de Tailandia directamente con el Mar de Andamán y el Océano Índico y ahorrarse así el rodeo de la península malaya y el Estrecho de Malacca.

La voluntad compartida de evitar tener que navegar en torno a la península malaya explica la diversidad de proyectos para construir y mejorar las carreteras que unen Vietnam, Camboya y Tailandia, lo que les permitiría exportar sus productos por mar directamente hasta Europa. Si estos proyectos salieran finalmente adelante, la importancia geoestratégica de las terminales portuarias de Singapur y Malasia se vería muy reducida.

F. Relaciones con Australia

Las relaciones bilaterales entre ambos países se remontan al año 1952, cuando Australia abrió su embajada permanente en Rangún, y han ido adquiriendo progresivamente una mayor relevancia en el marco de la ASEAN, asociación

de gran interés económico para Australia. En este sentido, merece una mención especial la iniciativa para la creación de un espacio de libre comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelanda (conocida como AANZFTA³⁵ por sus siglas en inglés), en vigor desde 2010 y cuyo Primer Protocolo se firmó en agosto de 2014. El acuerdo prevé medidas como la reducción extensiva de las barreras arancelarias (eliminación de hasta el 96% para 2020), la aplicación de la regla de origen, mecanismos de garantía de inversiones y proyectos de cooperación económica.

Esta iniciativa constituye el primer proyecto de negociación multilateral para el establecimiento de una zona de libre comercio, y tiene un enorme potencial: 654 millones de personas en la región más dinámica de la economía mundial, lo que se traduce en perspectivas de incremento de los intercambios comerciales de hasta 200 millones de dólares al año.

Australia puede servir de modelo a seguir para Myanmar en el desarrollo de su sector extractivo (ambos son ricos en recursos mineros), y tiene una gran importancia como fuente de inversiones y de ayuda al desarrollo: en el años 2015, se calcula que el total de los fondos destinados al país asiático ascienden a los 100 millones anuales de dólares.

Desde 1988 Australia ha seguido en líneas generales la política de sanciones y presión sobre el régimen birmano establecida por Estados Unidos y la Unión Europea, desde una posición de defensa de los valores democráticos y los derechos humanos. La posición australiana se ha flexibilizado de manera notable desde 2012, respondiendo a los progresos del régimen en materia política con la decisión de levantar las sanciones económicas y financieras sobre el país, dejando en vigor por el momento el embargo de armas.

En el ámbito de la seguridad cabe destacar que Australia ha vuelto a enviar recientemente un agregado de defensa a Nay Pyi Taw, con la voluntad de establecer una cooperación permanente con las fuerzas de seguridad birmanas, más concretamente en el ámbito de actividades de mantenimiento de la paz.

Australia se muestra conciliadora y ha manifestado su voluntad de acompañar al régimen birmano en el proceso de transición en el que se encuentra inmerso, y para ello está promoviendo diferentes iniciativas, tanto regionales como bilaterales. En este caso destaca, por ejemplo, la iniciativa de Asialink, un think-tank vinculado a la Universidad de Melbourne, que ha creado la *Australia Myanmar Business Taskforce*³⁶, dirigida al establecimiento de una cooperación más estrecha con Myanmar, a la asistencia al país en el desarrollo de nuevos marcos

³⁵ Página web oficial del gobierno australiano: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/aanzfta/Pages/overview-and-key-outcomes-of-the-asean-australia-new-zealand-free-trade-agreement.aspx>.

³⁶ Página oficial de Asialink: http://asialink.unimelb.edu.au/asialink_diplomacy/track_ii_diplomacy/Australian_Myanmar_Business_Taskforce.

políticos y legislativos y la construcción de capacidades locales que garanticen la sostenibilidad del proceso. El objetivo es mejorar la posición de Australia para aprovechar las oportunidades que surgen con el desarrollo de Myanmar.

2. RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

En la maniobra iniciada por el gobierno birmano para reducir su excesiva dependencia de China, Estados Unidos es el país que se ha visto más beneficiado hasta ahora. El gobierno de Barack Obama prometió aflojar la presión sobre Myanmar si el régimen militar se comprometía a hacer lo mismo, en una reproducción de la estrategia de “reinicio” aplicada por estados Unidos en las relaciones con Rusia o Corea del Norte. A diferencia de lo que ocurrió con estos dos países, en el caso de Myanmar parece estar dando muy buenos resultados³⁷.

El enfrentamiento entre Estados Unidos y Myanmar vivió un punto álgido en 1988, cuando los norteamericanos impusieron un duro régimen de sanciones como reacción frente a la política de represión violenta llevada a cabo por la Junta Militar birmana tras las protestas pro-democracia en el verano de ese año. Las sanciones prohibían la exportación de servicios financieros al país asiático y congelaron los bienes de algunas instituciones. La Secretaría de Estado estadounidense decidió rebajar el nivel de las relaciones diplomáticas, dejando al frente de la Embajada en Rangún a un encargado de negocios. Las sanciones se fueron intensificando con los distintos gobiernos estadounidenses, en respuesta a la falta de evolución política de Myanmar, llegando a incluir la prohibición de realizar inversiones y recibir importaciones.

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca marca un punto de inflexión en las relaciones bilaterales a partir de 2009. El gobierno estadounidense manifestó la voluntad de restablecer el diálogo a alto nivel con el SPDC, incluyendo en las conversaciones cuestiones de cooperación y seguridad internacional, como la no-proliferación nuclear. En 2011, tras la visita al país asiático de la entonces Secretaria de Estado Hilary Clinton, se desbloqueó la posibilidad de asistencia por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, lo que marcaría un antes y un después en las relaciones y en las perspectivas económicas del país.

A partir de este momento Washington anunció ulteriores avances en el reforzamiento de la relación, con el restablecimiento de la agencia de cooperación USAID en territorio birmano y una relajación de las sanciones a las exportaciones procedentes de Estados Unidos. Los avances en el ámbito económico se vieron acompañados de un acto político de gran importancia simbólica: el nombramiento

³⁷ “Special Report: Myanmar”, *The Economist*, 25 mayo 2013, p. 3.

por primera vez en veintidós años, de un embajador estadounidense acreditado en Myanmar, que devolvía el máximo nivel a las relaciones diplomáticas.

Ya en 2004 se publicó un documento redactado por el Teniente Coronel Aung Kyaw Hla, investigador de la Academia de Servicios Militares de Birmania, titulado “Un estudio de las relaciones entre Myanmar y Estados Unidos”³⁸. En él, Aung Kyaw Hla subrayaba la necesidad de cambiar de enfoque en las relaciones de Myanmar con Estados Unidos e introducía muchas de las políticas que se han aplicado en los últimos años para mejorar las relaciones con Washington y reducir la dependencia de Pekín.

La estrategia de Barack Obama ha dado un gran protagonismo a Aung San Suu Kyi, con quien los estadounidenses han coordinado todos sus movimientos. Algunos observadores apuntan que esta nueva estrategia de Estados Unidos se enmarcaría en el objetivo más amplio de contener el auge de China, intentando situar a Myanmar bajo la esfera de influencia occidental y ofreciendo una alternativa al gigante chino, en alusión al “gran juego” que parece estarse desarrollado en toda la región del Sudeste Asiático.

En opinión del periodista sueco Bertil Lintner, “más que una epifanía ideológica altruista, ha sido el control progresivo de China sobre la economía birmana y la explotación de sus riquezas naturales –lo que provoca una situación de “emergencia nacional” que amenaza la independencia del país- la razón que ha llevado a Myanmar a buscar vínculos con Occidente, especialmente con el mayor crítico de China en la comunidad internacional, los Estados Unidos”³⁹

3. RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones bilaterales de la UE con Myanmar se sitúan en el contexto de la cooperación y los denominados países ACP y se han visto absolutamente condicionadas por los acontecimientos políticos del país asiático. A partir de 1988, tras la brutal represión del régimen militar contra los manifestantes, la Unión Europea adoptó, de manera coordinada con Estados Unidos, una posición dura y muy crítica con el régimen, complementada con un estricto régimen de sanciones económicas. Desde aquel momento las relaciones se limitaron fundamentalmente al envío de ayuda humanitaria por parte de la Unión Europea, canaliza a través de ECHO.

Existen algunas voces críticas con la posición de la Unión Europea, que rechazan una postura excesivamente dura y que consideran ha sido poco producti-

³⁸ LINTNER, B. “Deceiving the US over Northe Korean ties”, *Asia Pacific Media Services Limited*, 2 febrero 2012.

³⁹ BEINA XU, “Understanding Myanmar”, *Council of Foreign Relations*, 12 junio 2015.

va en la obtención de resultados políticos tangibles. Esta posición ha cambiado de manera significativa desde 2011, tal y como ha ocurrido con otros socios como Estados Unidos, Japón y Australia. En abril de 2012 la Unión Europea suspendió las sanciones temporalmente y en 2013 las levantó de manera permanente, excepto el embargo de armas que sigue en vigor hoy en día. Catherine Ashton, entonces Alta Representante de la Unión, viajó a Myanmar en 2012 en viaje oficial para mostrar públicamente el apoyo europeo al proceso de transición y apertura política del país asiático, manifestando ante los medios de comunicación que esperaba que las reformas políticas aplicadas fueran irreversibles.

En el año 2013 la UE abrió una Delegación Permanente en Nay Pyi Taw, se restableció el acceso de Myanmar al sistema de preferencias generalizadas (SPG), que permite a los productos del país acceder al mercado único europeo sin pagar derecho de aduana ni restricciones cuantitativas y se estableció un Marco Global que define la política europea hacia Myanmar hasta 2015. Los principales ámbitos de acción de este proyecto son el compromiso de Myanmar con la comunidad internacional, la paz, la democracia, el desarrollo y el comercio.

También se ha creado un grupo de trabajo común UE-Myanmar, que constituye la expresión más visible del partenariado duradero que ambos países esperan establecer⁴⁰. El objetivo prioritario del grupo de trabajo es canalizar los instrumentos y mecanismos políticos y económicos disponibles, como son la ayuda oficial al desarrollo, la cooperación parlamentaria y el acompañamiento en el proceso de paz. Sin embargo, existen presiones e intereses en algunos Estados miembros contrarios a este cambio de posición, como son las colonias de expatriados birmanos de Reino Unido, Holanda y República Checa fundamentalmente, que rechazan el giro de la política comunitaria hacia su país de origen y ejercen una gran presión sobre los gobiernos de los países en los que residen.

Esta nueva actitud de la Unión Europea hacia Myanmar no puede analizarse plenamente y en profundidad sin tener en cuenta también la voluntad europea de equilibrar el peso de China en la región. Si bien el acercamiento y voluntad de acompañar el proceso de transición política se sitúa en la vía de la acción exterior de la UE en términos de principios fundamentales, también cabe una perspectiva más pragmática, que tiene en cuenta elementos geoestratégicos —juego de poder en la región del Pacífico-Índico— y económicos —acceso a los recursos energéticos—.

En este nuevo escenario en el que el gobierno de Thein Sein se muestra partidario de avanzar en las reformas políticas y económicas del país, la Unión Europea ha mostrado un compromiso considerable con Myanmar, y tiene muchas

⁴⁰ Página Oficial del Servicio Europeo de Acción Exterior: http://eeas.europa.eu/myanmar/index_en.htm.

esperanzas puestas en las elecciones del 8 de noviembre. La Unión Europea confía en la irreversibilidad del proceso y así lo ha manifestado en público en diversas ocasiones. Esta posición podría suponer un riesgo en caso de que alguna de las variables fallara: si las elecciones resultaran un fraude generalizado o si el proceso de reformas no resultara irreversible después de todo.

V. PERSPECTIVAS POLÍTICAS

1. REFORMAS POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DESDE 2010

En los últimos cinco años el país asiático ha vivido inmerso en una serie de cambios de sus estructuras políticas y económicas que han modificado sustancialmente el panorama político e institucional. El ritmo de reformas entre 2011 y 2012 fue rápido, incluso trepidante, y generó una gran expectación entre la comunidad internacional. En los últimos dos años este ritmo se ha reducido de manera significativa: en palabras de Alexander Downer, ex Ministro de Asuntos Exteriores de Australia, “el progreso político en Myanmar es tan rápido como una corriente de pegamento fluyendo colina arriba”.

Desde que llegó al poder, el presidente Thein Sein ha intentado asociar las mejoras socio-económicas con el proceso de paz y reconciliación en las regiones fronterizas, como un instrumento para acercarse a aquellas comunidades que tradicionalmente han mostrado menor confianza en el Estado. El proceso de transformación de Myanmar es, en opinión de muchos, el acontecimiento “más importante ocurrido en la última década en el Sudeste Asiático y tendrá consecuencias relevantes para el resto de Asia”⁴¹.

a. Reformas políticas

La transición política de Myanmar responde a un esquema vertical, de reformas impuestas desde arriba hacia abajo, tratándose de un proceso propiciado por el mismo régimen ante la amenaza de que se pudieran producir protestas populares masivas, temor afianzado entre la élite política del régimen tras los acontecimientos de las denominadas “primaveras árabes”⁴².

Las reformas lanzadas por el gobierno de Thein Sein desde 2011 han transformado radicalmente el paisaje político, incluido el paisaje electoral. Hoy en día se reconoce y respeta la libertad de expresión y de los medios de comunicación, los partidos de la oposición actúan con relativa libertad, también se han relajado las restricciones que limitaban las actividades de disidentes y usuarios de internet en

⁴¹ BEINA XU, “Op. Cit., p. 2.

⁴² Ibid, p. 3.

general. En octubre de 2011 se produjo la primera liberación de presos políticos y se aprobó la ley de Libertad de Asociación de Trabajadores, redactada según los estándares prescritos por la OIT, y también la Ley de Reuniones y Manifestaciones Públicas, que permite las manifestaciones pacíficas por primera vez en la historia del país. Se ha creado incluso una Comisión Nacional de DDHH.

Algunos observadores han llamado la atención sobre el diferente ritmo que adoptan aquellas medidas dirigidas a cuestiones financieras o económicas, aprobadas por el parlamento de manera relativamente sencilla y rápida, y aquellas dirigidas a introducir novedades relativas al derecho de asociación o a las libertades de prensa y publicación, que avanzan de manera más lenta⁴³. Esta diferencia se explicaría por la prioridad absoluta que las autoridades birmanas otorgan a la seguridad nacional y la protección del orden constitucional, que determina una actitud más cauta en el ámbito de la liberalización política y de la sociedad civil.

El 1 de abril de 2012 se celebraron elecciones parciales para cubrir 45 escaños, pertenecientes a legisladores del partido gubernamental —el USDP— que habían sido nombrados para cargos en el ejecutivo y que, de acuerdo con la nueva constitución, estaban obligados a renunciar a sus escaños en el parlamento⁴⁴. Dado que el número de escaños en juego era una pequeña proporción del total, estas elecciones carecían de la capacidad necesaria para cambiar de manera radical el equilibrio de poder del parlamento que, independientemente de los resultados, seguiría estando bajo control del USDP. Sin embargo, las elecciones de 2012 tuvieron una gran relevancia por dos motivos: primero, se convirtieron en un prueba de la voluntad y habilidad del gobierno para celebrar elecciones creíbles, y segundo, representaron un momento de conciliación nacional, ya que se permitió la participación de Aung San Suu Kyi al frente de la NLD que, a diferencia de lo que ocurriera en las elecciones de 2010, decidió participar en las elecciones.

El resultado dio una victoria rotunda a la NLD, que ganó 43 de los 45 escaños en juego, convirtiéndose en el principal partido de la oposición. Aung San Suu Kyi ganó en su circunscripción de Kawhmu con más del 85% de los votos. El USDP se aseguró solamente un escaño, en una circunscripción en la que la NLD no presentó candidato. El Shan Nationalities Democratic Party obtuvo el otro escaño en juego, logrando vencer al candidato de la NLD en el estado de Shan.

En estos últimos años también se han producido avances notables en la normalización de las relaciones de Myanmar con otros países, como han puesto en evidencia las visitas oficiales: en octubre de 2012 el Presidente Barack Obama visitó Nay Pyi Taw y en noviembre del mismo año hizo lo propio el entonces

⁴³ AUNG-THWIN, M. “Myanmar in 2013. Integration and the Challenge of reform”, *Southeast Asian Affairs 2014*, p. 207.

⁴⁴ Myanmar electoral landscape”, *International Crisis Group, Asia Report n° 266*, 28 abril 2015, p.7.

Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso. En mayo de 2013 el presidente Thein Sein visitó Washington y en julio Londres. La Cumbre de la ASEAN de noviembre de 2014 celebrada en Myanmar fue el escenario de una nueva visita del Presidente Obama al país.

En el año 2013 se produjeron una serie de acontecimientos importantes en el proceso de reintegración de Myanmar en la comunidad internacional: la organización de la Cumbre del Foro Económico Mundial del Sudeste Asiático, la firma de nuevo acuerdo internacional de energía atómica y la presidencia rotatoria de la ASEAN⁴⁵, que sin duda han ayudado a mejorar la imagen exterior del país.

El escritor sueco Bertil Lintner se ha mostrado escéptico desde el principio con las reformas del gobierno de Thein Sein, llegando incluso a afirmar, citando al periodista de origen birmano U Aung Tun, que el concepto “democracia disciplinada” equivaldría a la idea, definida por Fareed Zakaria, de “democracia no liberal”⁴⁶. La interpretación de la Junta Militar birmana, afirma Lintner, partiría de la idea de que existen diferentes tipos de democracia, una adecuada para Occidente y otra para el resto del mundo, argumento que entronca con la idea de los “valores asiáticos” y la creencia de que los pueblos de Asia deben renunciar a las libertades individuales a favor de la estabilidad económica y el progreso político.

En 2012 Bertil Lintner se mostraba de acuerdo en afirmar que los cambios “cosméticos” eran indudables e impensables poco tiempo antes, pero afirmaba que “la relajación de la presión autoritaria no presupone la existencia de un proceso de reformas”⁴⁷. Incluso se preguntaba por el papel de Aung San Suu Kyi en todo este proceso, planteando la posibilidad de que esta, bajo prisión de Estados Unidos y de la Unión Europea, hubiera aceptado pactar con Thein Sein y hacer de vínculo o incluso “embajadora” de Myanmar ante la comunidad internacional, acabando con el aislamiento del país de los últimos años.

Se puede afirmar que tras las reformas aplicadas hasta el momento, el régimen político birmano se sustenta en dos elementos vitales: la Constitución de 2008, que diseña un régimen formalmente democrático pero bajo supervisión del ejército, y el partido del gobierno, el USDP, compuesto en su mayoría por antiguos militares.

b. Reformas económicas

La creciente libertad política ha supuesto también importantes cambios económicos. Casi todas las sanciones impuestas por Occidente desde mediados de

⁴⁵ AUNG-THWIN, M. “Myanmar in 2013: Integration and the Challenge of reform”, *South East Affairs* 2014, p. 205.

⁴⁶ LINTNER, B. “Macking a Mockery of Democracy”, *The Irrawaddy Magazine*, 2 septiembre 2014

⁴⁷ LINTNER, B. “The limits of reform in Myanmar”, *Asia Times*, 18 enero 2012.

los años noventa se han levantado, lo que ha permitido la vuelta de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, que ha decidido cancelar la deuda del Estado.

En 1962 Myanmar era uno de los países más ricos de la región, gracias a una riqueza natural inmensa, basada en la abundancia de minerales, teca, arroz, petróleo y gas. Su renta per capita, de entorno a 670\$, triplicaba la de Indonesia y duplicaba la de Tailandia. En 2010, el FMI calculó que Myanmar tenía la renta per capita más baja de todo el Sudeste Asiático.

La comunidad internacional está ofreciendo ayuda Myanmar en su proceso de reestructuración económica a través de trabajos de asesoría —el Banco Mundial, por ejemplo, está trabajando con el ejecutivo en la redacción de una nueva ley empresarial— y a través de inversiones y créditos. El gobierno birmano ha solicitado su adhesión a la Convención de Nueva York de Arbitraje, en una demostración de su voluntad por integrarse en el sistema económico internacional y normalizar su situación. La aprobación de la Ley de Inversiones Extranjeras en 2012 y la eliminación de algunas de las principales sanciones, grandes compañías multinacionales como Coca-Cola, Pepsi Co, General Electric o Unilever empezaron a introducirse en el mercado birmano a partir de 2013.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo retomó sus actividades en el país en 2013, y desde entonces se han llevado a cabo importantes labores de planificación a medio y largo plazo, lo que ha permitido definir programas y proyectos específicos dirigidos al aprovechamiento máximo del potencial del país. Esta planificación ha permitido también analizar y buscar respuestas para los problemas estructurales que afectan a las instituciones económicas nacionales, así como individualizar aquellas áreas que necesitan una mayor atención, como es el caso de las infraestructuras.

En este esfuerzo institucional por priorizar y planificar las actuaciones en materia de política económica merece la pena destacar el plan trienal diseñado en el año 2013, llamado Marco para la Reforma Económica y Social que ha servido de guía integral para el diseño y posterior aplicación de medidas económicas en los últimos años.

Una de las prioridades del gobierno y de las agencias internacionales ha sido el desarrollo urbano, que se ha promovido a través del Plan Estratégico de Desarrollo del Gran Rangún, destinado a mejorar la antigua capital y su periferia, destinado a mejorar la habitabilidad y saneamiento.

De acuerdo con las cifras oficiales, la Comisión de Inversiones de Myanmar aprobó un total de 4.100 millones de dólares en nuevas inversiones en 2014,

casi el triple de la cifra recibida en 2012 y 2013⁴⁸. El gobierno ha priorizado las inversiones en sectores intensivos de trabajo y orientados a la exportación de manufacturas. La inversión en telecomunicaciones supuso en torno al 30% del total y existen planes para liberalizar totalmente el sistema bancario, lo que permitirá al Banco Central de Myanmar actuar con independencia, respetando el compromiso de coordinar la política monetaria con la política fiscal del Ministerio de Finanzas.

Las reformas legislativas en el ámbito económico han ido dirigidas a promover la inversión extranjera y a mejorar las posibilidades del sector financiero. El gobierno intenta atraer así inversores al sector textil, del automóvil y agroalimentario, en los que los bajos costes salariales dan a Myanmar una gran ventaja competitiva. También el sector del turismo ofrece un importante potencial. En marzo de 2014 finalizó la primera etapa de concesiones para la explotación de petróleo y gas offshore, siendo multinacionales como Chevron, Shell o ENI alguna de las ganadoras de las licencias.

Las reformas introducidas en el ámbito económico han permitido la llegada de importantes cantidades de capital y el desarrollo de importantes proyectos económicos. La mayor parte de la inversión extranjera que recibe Myanmar procede de países de la región: ocho de los diez principales inversores son países asiáticos y China aporta en torno al 30% del total de IED. Sin embargo, prevalece una gran cautela por parte de los inversores extranjeros, incluso de los que hasta ahora han sido más audaces, como es el caso de los japoneses. Si bien los costes salariales son bajos, los empleadores podrían requerir pronto trabajadores más cualificados, como médicos, abogados o profesores, cualificaciones que se han reducido notablemente durante las décadas de economía socialista. Además, la inestabilidad política de las zonas periféricas y las incertidumbres sobre el proceso de transición política no garantizan el entorno estable y previsible necesario para atraer inversiones a mayor escala.

De acuerdo con el politólogo Maitrii Aung-Thwin⁴⁹, la profunda transformación que ha vivido el país a partir de estas últimas reformas se enmarcan en un proceso de transición más amplio iniciado a finales de 1980, con el reconocimiento del fracaso del sistema de economía socialista, que dio pie a un “largo proceso de reformas” en el que las políticas del actual Presidente Thein Sein no serían más que la última etapa. Más allá de las diferentes perspectivas temporales, parece evidente que no ha sido hasta 2011 cuando el gobierno de Myanmar ha mostrado una clara voluntad de cambio, apostando por reformas que, si bien podrían parecer más lentas de lo deseable, no parecen reversibles.

⁴⁸ “Myanmar Contry Forecast”, *Political Risk Services*, 31 mayo 2014, p. 13.

⁴⁹ AUNG-THWIN, M. Op. Cit. , p. 217-218.

2. EL PAPEL DEL EJÉRCITO

a. *El Ejército ante el proceso de transición*

La palabra birmana para designar al ejército es “Tatmadaw”. Ha sido la institución predominante en el país desde su independencia y sigue jugando un papel fundamental en la actualidad. La nueva generación de militares que se encuentra al frente del gobierno y del ejército ha hecho posible un avance en el proceso de reformas que pocos habrían considerado posible unos años atrás. Sin embargo, el gran desafío sigue siendo la transformación de un gobierno pseudo-militar que concentra todo el poder, en un gobierno civil y democrático que acepte las necesarias limitaciones en el ejercicio de su poder.

La perspectiva del ejército está totalmente influida por el papel que este desarrolló en la lucha por la independencia del Imperio Británico y su experiencia inmediatamente posterior. El país se enfrentó a una situación de caos en la que la unidad estatal se vio amenazada por las guerrillas comunistas en el centro del país y las insurgencias étnicas en la periferia, y en este contexto, el Ejército se presentó como la única institución capaz de mantener la unidad territorial y la paz social.

Esta posición privilegiada se ha mantenido hasta la actualidad. La nueva constitución de 2008 recoge prerrogativas importantes a favor del Ejército, como la capacidad de veto en caso de reforma constitucional. Estas garantías, lejos de afianzar la situación de inmovilismo político, han dado al Tatmadaw la confianza para permitir una mayor liberalización de la política y la economía, incluso cuando muchos de estos cambios tenían un impacto directo en sus intereses⁵⁰.

Numerosos observadores habían asumido que el Ejército intentaría boicotear cualquier reforma económica o intento de iniciar un proceso de paz con los movimientos insurgentes de las zonas fronterizas pero, lejos de esto, su apoyo a las reformas del gobierno de Thein Sein y en las negociaciones con las milicias étnicas ha sido fundamental, y se explica por el compromiso del Ejército con la protección de la soberanía nacional y sus intereses geoestratégicos. El apoyo del Ejército al proceso de reformas es indispensable, pero al mismo tiempo puede resultar problemático. Se requiere una intensa labor de renovación de su imagen que consiga cambiar la opinión que durante décadas ha prevalecido entre amplios sectores de la población y entre las minorías étnicas.

En los últimos años el ejército ha venido manifestando una gran preocupación por la creciente dependencia de Myanmar respecto de China y se ha mostrado partidario de reequilibrar la influencia del gigante asiático. Para conseguirlo, el Ejército ha entendido la necesidad de relanzar la economía y

⁵⁰ “Myanmar’s Military: Back to the Barracks?”, *International Crisis Group, Asia Briefing n°143*, 22 abril 2014, p.9.

tejer relaciones estratégicas con Occidente, para lo cual se hacía imprescindible iniciar profundas reformas políticas y pacificar el país. Se pueden identificar dos factores que han determinado la actitud constructiva del Ejército en los últimos años:

- El factor chino. El aislamiento político y económico de Myanmar después del golpe de 1988 lanzó el país a los brazos de China, desequilibrando las relaciones exteriores del país. La búsqueda de un nuevo aliado extra-regional capaz de contrarrestar la excesiva influencia china llevó a la Junta Militar a un acercamiento hacia Estados Unidos, lo que ha exigido la aplicación de profundas reformas políticas
- El factor de la seguridad económica. Resultaba evidente que Myanmar no había conseguido beneficiarse del boom económico del que han disfrutado el resto de países de la región del Sudeste Asiático. La desigualdad creciente respecto de los países vecinos se había convertido en un motivo de vergüenza y un riesgo directo para la soberanía del país, por lo que se hacía imperioso relanzar la economía.

b. Papel político del Ejército

La transición de un régimen militar a un gobierno civil ha requerido por parte del Ejército una notable cesión de autoridad política a favor de instituciones civiles. Sin embargo, el Tatmadaw conserva un gran poder constitucional y también, y no menos importante, poder de facto.

El 25% de los escaños reservados para el Ejército le garantiza capacidad de veto respecto de cualquier propuesta de reforma constitucional y la capacidad para influir, aunque no determinar, el resultado de las deliberaciones legislativas. Tiene una enorme autonomía a la hora de decidir sobre cuestiones militares o de seguridad, que durante mucho tiempo han estado más allá del poder civil. El tamaño, la fuerza y la preeminencia de la institución le otorga una gran autoridad de facto en aquellas situaciones en que quiera ejercerla.

La mayor parte de estas prerrogativas se derivan de la garantía de que sus funciones esenciales no serán usurpadas por ningún gobierno civil y de que, en situaciones extremas, sus intereses vitales no se verán amenazados.

Estas garantías pueden considerarse antidemocráticas pero, teniendo en cuenta la realidad de Myanmar, han permitido asegurar el avance, lento pero continuo, de las reformas del país. Sin embargo existe el riesgo de que el poder político del Ejército se perpetúe, dejándolo fuera del poder civil y convirtiéndose así en una amenaza clara para el buen fin del proceso de transición en el que está inmerso Myanmar.

c. Papel económico del Ejército

Desde 2010 los militares no están al frente de la política cotidiana del gobierno y esta pérdida de protagonismo político también ha tenido consecuencias económicas, ya que el Ejército ha dejado de controlar las decisiones de política económica que hasta hace poco le concedían importantes prerrogativas presupuestarias.

La posición dominante del Ejército en la economía se explica en base a dos factores:

- a. El régimen militar presidía una economía basada en un sistema de licencias y permisos en el que los sectores clave de la economía, incluidas las exportaciones e importaciones, funcionaban a través del Consejo de Comercio, presidido por un Comandante del Ejército. Las decisiones respecto de los contratos del gobierno no seguían un procedimiento transparente y correspondían directamente a los responsables militares.
- b. Los sectores más lucrativos de la economía nacional estaban reservados para el conglomerado de empresas propiedad del Ejército, el Union of Myanmar Economic Holdings Limited (UMEHL). Cualquier otra empresa, incluidas las extranjeras, interesada en participar en dichos sectores debía formar una empresa conjunta con la UMEHL.

Este papel preponderante del Ejército en la economía nacional se ha visto muy debilitado como resultado de las reformas políticas y económicas llevadas a cabo desde 2011. Se ha suprimido el Consejo de Comercio y se está desmantelando el sistema de licencias que administraba. El mayor impacto, sin embargo, ha llegado de la decisión del nuevo gobierno de revocar el estatus fiscal especial de la UMEHL y de la Corporación Económica de Myanmar, que las eximía de pagar impuestos. Los conglomerados propiedad del Ejército también han perdido sus monopolios.

Las razones que explican por qué el Ejército parece aceptar esta pérdida de poder económico se han adelantado anteriormente: en primer lugar, las reformas económicas se ven como un paso esencial e inevitable; en segundo lugar, una gran parte de los ingresos de los negocios del ejército no financia directamente la institución, sino que va dirigido a sus accionistas (en su mayoría oficiales retirados) y al fondo de pensiones del ejército; en tercer lugar, el conglomerado empresarial del ejército va camino de convertirse en una pesada carga en el nuevo contexto económico.

d. Papel del Ejército en el proceso de paz

Otra de las grandes iniciativas del gobierno ha sido el diálogo de paz iniciado con la mayoría de los dieciséis grupos armados insurgentes reconocidos en el

país, con el objetivo de poner fin a casi seis décadas de guerra civil a través de acuerdos de paz bilaterales que permitan iniciar un diálogo político.

El Ejército ha manifestado en público su apoyo a este proceso y es una de las partes directamente implicadas en el diálogo, participando en él de forma activa. Su actuación se ha considerado hasta ahora bastante productiva. Parece que el Ejército ha aceptado la idea de un modelo de Estado con un cierto grado de federalismo como parte intrínseca de una solución permanente, a pesar de que se mantiene reticente a la idea de utilizar el término “federal” en el Acuerdo de Alto el Fuego de alcance nacional. A finales de julio se retomó la iniciativa con una nueva ronda de conversaciones de diálogo para intentar alcanzar este acuerdo, el proceso había permanecido estancado desde septiembre de 2014 debido a que el Gobierno se niega a reconocer a algunos de los miembros de la Coordinación para un Alto el Fuego Nacional.

La mayor preocupación respecto del papel del ejército en el proceso de paz se centra en su actuación en los Estados de Kachin y de Shan, donde todavía se producen enfrentamientos esporádicos a pesar del alto el fuego y donde el Ejército ha actuado de manera abusiva en el pasado⁵¹.

e. El Ejército en el futuro de un Myanmar democrático

Se constata un cambio sustancial del papel del Ejército en la vida del país. Este deberá ir adaptándose a una situación cada vez más democrática, en la que todavía mantiene un gran poder, pero donde aparecen nuevas limitaciones al ejercicio del mismo, que a su vez se verá sometido a un escrutinio creciente por parte de los medios de comunicación y de la población.

En el pasado, el Ejército ocupaba un papel central en el mantenimiento del orden público y el control de la disidencia política, función que, en un Myanmar democrático, deberá recaer más en la policía y menos en las fuerzas armadas. En relación con esto, también será muy importante definir una nueva doctrina militar, que permita al ejército mejorar su imagen nacional, especialmente entre las comunidades étnicas.

El nuevo contexto político ofrece una oportunidad única de recuperar parte del respeto del que el ejército disfrutó en el pasado. Aún más importante será su capacidad de adaptación a un contexto democrático en el que el poder militar deberá estar sometido al poder civil. El Comandante en Jefe manifestó, con ocasión de la celebración del día de las Fuerzas Armadas, la conveniencia de reducir la presencia militar en la política del país a medida que el país madurara en su proceso democrático. Pero este proceso será, en cualquier caso, lento y cauteloso.

⁵¹ Ibid, p. 12.

El Ejército ha sido la institución más poderosa en Myanmar desde su independencia en 1948. La práctica totalidad de las élites políticas y económicas del país se han formado en el Ejército y tienen vínculos con él. Su apoyo al proceso de reformas se explica desde la evidencia de que estas son un imperativo geoestratégico y securitario a la hora de garantizar la soberanía e independencia del país.

Los privilegios que le concede la Constitución de 2008 son, al mismo tiempo, un vestigio antidemocrático del antiguo régimen y una garantía para el proceso reformista, ya que suponen una salvaguardia para el Ejército y su control sobre el mismo. La estrategia de Aung San Su Kyi, contraria a la venganza y dirigida a la búsqueda de acuerdos y consenso, tiene sentido si se analiza la posición privilegiada que todavía mantiene el Ejército.

Algunos críticos definen las negociaciones entre los dirigentes militares y Aung San Su Kyi tras la victoria de la NLD en las elecciones del 8 de noviembre como un mecanismo de compartir el poder de los militares, y no de traspasarlo. Las voces más optimistas afirman que de esta forma se asegura una transición pacífica y tranquila, en la que los generales se puedan retirar de la escena política como los arquitectos de la democracia en Myanmar. Sin embargo, esta opción despertará rechazo entre los ciudadanos más críticos que exigen rendición de cuentas.

3. CONFLICTOS ÉTNICOS Y CUESTIÓN DE LOS ROHINYAS

a. Conflictos étnicos

Myanmar podría considerarse, como muchos otros países, el resultado artificial del pasado colonial. Sus fronteras combinan trazos de los diferentes reinos tradicionales que ocuparon la región, con otros posteriores que responden a necesidades políticas y geoestratégicas de los británicos a la hora de defender el Imperio Británico de la India.

Algunas minorías como los Kachin, los Shan o los Chin nunca se mostraron partidarios de compartir Estado con los birmanos, pero accedieron a ello en 1947, en el contexto de la independencia, cuando firmaron el Acuerdo de Panglong con Aung San. Este acuerdo reconocía el derecho de las minorías en las zonas fronterizas a una plena autonomía en su administración interna. El Acuerdo de Panglong debería haber sido la cola que mantuviera unidos a los diferentes pueblos que componen uno de los países más diversos de Asia, pero el golpe de estado de 1962 y el comienzo del régimen militar de Ne Win hicieron imposible su aplicación.

Entre 1989 y 1997 17 grupos armados insurgentes firmaron acuerdos de alto el fuego con el gobierno. Esto fue posible gracias a la división interna producida

tras el colapso del partido comunista, oportunidad que aprovechó el ejército para ofrecer condiciones ventajosas a estos nuevos pequeños grupos, consiguiendo así neutralizar la que era la principal amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, los enfrentamientos armados se han seguido reproduciendo con mayor o menor intensidad, en lo que se considera una guerra civil que se extiende ya desde hace más de sesenta años y que constituye un foco de inestabilidad y subdesarrollo permanente en amplias zonas del país.

En agosto de 2011 el gobierno lanzó un nuevo proceso de paz que tuvo un gran éxito, consiguiendo acuerdos bilaterales de alto el fuego con más de doce grupos étnicos insurgentes. Mucho más complejo está resultando formar un acuerdo a nivel nacional. Las partes alcanzaron un primer acuerdo el 31 de marzo de 2015, que ha seguido en negociaciones para introducir una serie de enmiendas propuestas por los líderes de las organizaciones armadas.

Entre los días 6 y 7 de agosto de 2015 tuvo lugar la novena y última del ronda de negociaciones del alto el fuego nacional y finalmente se alcanzó un acuerdo sobre las cuestiones que quedaban pendientes. Las tres cuestiones más espinosas fueron: las condiciones impuestas para aceptar el desarme, desmovilización y reintegración de las organizaciones armadas, la propuesta de exigir el consentimiento del grupo armado correspondiente para llevar a cabo cualquier proyecto de explotación de recursos naturales y la petición de incluir garantías en el texto para evitar que el acuerdo pueda ser enmendado por el parlamento.

Existían además pendientes otras tres enmiendas sobre cuestiones de procedimiento que revisten gran importancia: quién firmaría el acuerdo final por cada parte, qué actores de la comunidad internacional ejercerían de testigos de la firma del acuerdo y actuarían como garantes del mismo y qué grupos étnicos podrían firmar el acuerdo (el gobierno no acepta la inclusión de tres grupos que durante meses han mantenido enfrentamientos con el ejército en la zona de Kokang).

Al mismo tiempo que se celebraban las conversaciones de paz, continuaron los combates en varias zonas del país, principalmente en los estados de Kachin y de Shan. En Kokang (en el estado de Shan) la normalidad ha ido instalándose progresivamente, aunque se siguen produciendo enfrentamientos esporádicos. Es en Kachin donde han seguido produciéndose los combates más intensos entre el Ejército birmano y el Ejército para la Independencia de Kachin (KIA).

Esta última ronda negociadora puso en evidencia la división interna que existe entre los grupos insurgentes y también dentro de ellos. El gobierno rechaza que se sumen al acuerdo las organizaciones armadas con las que aún no se ha firmado un alto el fuego bilateral, que son además aquellas que han seguido combatiendo contra el ejército en la Zona Autónoma de Kokang: el Ejército de la

Alianza Democrática Nacional de Myanmar, el Ejército de Arakan y el Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Ta'ang. Por el contrario, las organizaciones armadas defienden la idea de que “o firman todas o no firma ninguna”, aunque de acuerdo con algunos observadores del proceso, esta posición podría ser en realidad una excusa utilizada por algunos de los grupos para hacer fracasar un acuerdo que realmente no les interesa firmar, porque pondría en riesgo numerosos negocios ilegales transfronterizos con los que se lucran.

Este punto es una línea roja que el Gobierno no se mostró dispuesto a cruzar, pero se ofreció a negociar acuerdos bilaterales con aquellas organizaciones con las que todavía están pendientes dichos acuerdos para facilitar la firma del acuerdo nacional. También presentó dificultades en la negociación la cuestión de qué países y organizaciones ejercerán como testigos de la firma, si bien se ha aceptado la participación de China, India, Tailandia, ASEAN y Naciones Unidas, el gobierno sigue rechazando a Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Japón y la Unión Europea. EL pasado mes de septiembre se celebró la última reunión del proceso de paz y el 15 de octubre se anunció la firma del Acuerdo Nacional.

El líder del equipo negociador del gobierno, U Aung Min llegó a declarar que si no se conseguía alcanzar un acuerdo durante el mes de agosto probablemente habría que paralizar todo el proceso hasta la toma de posesión del nuevo gobierno tras las elecciones de noviembre, lo que habría supuesto retrasarse hasta marzo del año próximo. Por ellos las autoridades de Nay Pyi Taw marcaron el punto final de las negociaciones, considerando que han llegado lo más lejos que podían llegar: el reconocimiento del principio federal para la futura organización estatal. El propio gobierno intentó presionar a los grupos armados a la firma del acuerdo, insinuando que el nuevo gobierno surgido tras las elecciones de noviembre podría querer renegociar otro acuerdo totalmente diferente.

Ambas partes han mostrado una firme voluntad de llegar a un acuerdo, el presidente Thein Sein ha hecho del acuerdo de paz una de sus prioridades y su futuro político parece estrechamente ligado al resultado de proceso, mientras que desde el punto de vista de los insurgentes, el proceso aparecía como una oportunidad única para integrarse en el proceso de transición y convertirse en actores del cambio que está viviendo y vivirá el país en los próximos años.

Finalmente, el Acuerdo anunciado el 15 de octubre fue firmado por el gobierno y por ocho grupos insurgentes, entre ellos la Unión Nacional Karen (KNU), cuya insurgencia, una de las más longevas del mundo, se remonta a antes de la independencia del país en 1948. Sin embargo, otros siete grupos se han quedado al margen, algunos tan relevantes como Ejército del Estado Wa Unido, considerado el mayor grupo y el mejor armado del país; y el Ejército por la Independencia Kachin, que mantiene combates con el Ejército birmano tras romper el cese de hostilidades bilateral en 2011.

b. El estado de Rajine y la situación de los rohinyas

Los sentimientos anti-musulmanes y anti-indios no son un fenómeno nuevo en Myanmar, tienen sus raíces en la frustración derivada de la inmigración incontrolada que se produjo desde el subcontinente en la época del Imperio Británico de India.

La situación del Estado de Rajine contiene una combinación tóxica de tensiones históricas entre centro y periferia, un serio conflicto interreligioso e intercomunal con la minoría musulmana y una situación de pobreza extrema y subdesarrollo. La combinación de estos factores llevó a un estallido de violencia en 2012 y a ulteriores altercados violentos desde entonces. La violencia en Rajine constituye una grave amenaza para el éxito de la transición y ha dañado notablemente la reputación internacional del gobierno de Thein Sein. La incapacidad de encontrar una solución política duradera a este problema tendrá un impacto en todo el país y en el proceso de transición en el que se encuentra inmerso.

El grupo étnico mayoritario de este estado son los rajine, de religión budista, pero existe una minoría musulmana numerosa que incluye a los rohinyas –no todos los musulmanes que viven en este Estado son rohinyas. Estos proceden originariamente de población desplazada desde Bangladesh, en su mayor parte durante la época de dominio británico, y que por tanto lleva décadas asentada en el territorio de Myanmar.

Los rajine son a su vez una minoría étnica nacional, y han sido tradicionalmente víctimas de las mismas afrentas que otras minorías: discriminación, marginación económica, abusos de sus derechos y restricciones en sus prácticas culturales y uso de su propia lengua. A partir de 2011, muchos rajine consideran que la principal amenaza a la normalización de sus comunidades y la reafirmación y reconocimiento de su identidad es la demografía: temen convertirse en una minoría dentro de su propio Estado.

Las minorías musulmanas, especialmente los rohinya, han sido siempre marginadas de la vida política y social del país. A la gran mayoría se les niega la nacionalidad birmana en base a una Ley de Nacionalidades aprobada en 1982 que no les reconoce como una de las minorías indígenas del país, lo que afecta de manera directa a su integración y calidad de vida. Desde el punto de vista del gobierno de Myanmar, se trata de inmigrantes ilegales procedentes de Bangladesh.

Las tensiones entre ambos grupos se remontan a la Segunda Guerra Mundial y la ocupación japonesa de Rajine: mientras que los rohinyas se mantuvieron fieles a los británicos, la población rajine apoyó a los japoneses en el marco de una estrategia nacional más amplia dirigida por los líderes independentistas. Tras el fin de la guerra la minoría musulmana consiguió un cierto grado de autonomía en la región, que desapareció tras el golpe de Estado de Ne Win de 1962. En 2001 se produjeron graves enfrentamientos entre budistas y musulmanes rohinya en

el estado de Sittwe, como consecuencia de altercado entre monjes budistas y un vendedor ambulante musulmán.

Puede resultar sorprendente que sea precisamente en el seno del budismo, una religión que tiene en la no-violencia una de sus máximas esenciales, desde donde surjan llamamientos a la violencia y al odio interreligioso. La historia y la experiencia de Myanmar demuestran que los monjes budistas pueden convertirse, en determinados contextos políticos, en vehículos de acciones e ideología violentas. Esta realidad se explica por el papel de liderazgo que ejercieron los monjes en el movimiento anticolonial e independentista desde finales del S.XIX, posición que no siempre ejercieron desde la defensa de la no violencia⁵². Existe una vinculación de los monjes con los diferentes movimientos insurgentes que luchaban contra el régimen militar y existe una tradición de monjes que dejan los hábitos para convertirse en combatientes insurgentes, como demuestra la composición del Rakhine Nationalist Arakan Liberation Party, compuesto mayoritariamente por antiguos monjes budistas.

Los enfrentamientos a gran escala entre la mayoría budista y la minoría rohinya se empezaron a producir en junio de 2012 y de nuevo en octubre de ese mismo año, esta vez mediante ataques coordinados y bien organizados, que suponían una escalada notable en el conflicto y provocaron decenas de muertos y miles de desplazados. El presidente Thei Sein encargó la formación de una comisión especial para investigar los acontecimientos, la comisión presentó un extenso informe que tuvo pocos efectos en la práctica. La situación de la población rohinya sigue siendo crítica: se calcula que existen aún hoy unos 138.000 desplazados, la mayor parte viviendo en campamentos oficiales para desplazados internos y también en refugios provisionales no oficiales. Las políticas adoptadas por el gobierno de Thein Sein en la zona no solo no han aliviado la situación, sino que, como ocurrió con el anuncio del Plan de Actuación para el Estado de Rajine, parecen haber acelerado los intentos de huida de los rohinyas.

Las iniciativas que el gobierno está diseñado actualmente se centran en un proceso piloto de verificación de la nacionalidad de musulmanes indocumentados y de un plan de acción para resolver cuestiones políticas, securitarias y de desarrollo. La utilización misma del término “rohinya” es fuente de fricciones, ya que si bien la comunidad rohinya lo acepta, el gobierno se niega a utilizarlo, prefiriendo el término “bengalí”, en alusión a su origen extranjero. El plan de acción prevé el traslado de aquellos a los que se reconozca la ciudadanía a nuevos asentamientos, lo que reforzará la segregación que existe actualmente. Aquellos a los que se les deniegue, deberán permanecer en campamentos hasta que se encuentre una solución definitiva, que podría tardar años en llegar. A muchos

⁵² “The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar”, *International Crisis Group*, Asia Report n° 251, 1 octubre 2013, p. 5.

musulmanes se les ha concedido la nacionalidad por naturalización, que no ofrece las mismas garantías ni derechos que la nacionalidad plena.

El reconocimiento de la nacionalidad no supondrá, en ningún caso, la garantía y el respeto de los derechos fundamentales de esta minoría. Es un paso necesario pero no definitivo, que deberá sumarse al fin de las políticas discriminatorias, una mejora en las condiciones de seguridad y el pleno respeto al Estado de derecho.

La precaria situación en la que se encuentran las comunidades rohinyas en Myanmar ha llevado a miles de personas a huir del país, la mayoría intentan llegar por mar hacia países del Sudeste Asiático, especialmente Tailandia y Malasia, provocando una crisis humanitaria sin precedentes en el Mar de Andamán que ha puesto en evidencia la falta de coordinación de los países miembros de la ASEAN y la falta de concienciación de estos países respecto de las cuestiones migratorias.

El gobierno se enfrenta a un enorme desafío con la cuestión de los rohinyas, tal y como pone en evidencia el hecho de que ni si quiera Aung San Su Kyi, defensora comprometida de los derechos humanos, haya criticado abiertamente las actuaciones del gobierno en este sentido y se muestre muy cauta a la hora de hacer declaraciones sobre esta cuestión. La solución definitiva tendrá que ser política, basada en la creación de una nueva identidad nacional que incluya la enorme diversidad cultural, étnica y religiosa del país, así como en políticas efectivas contra la pobreza y el subdesarrollo crónico que afecta a estas regiones, especialmente a través de programas de desarrollo comunal y reparto equitativo de los recursos.

4. ELECCIONES DE NOVIEMBRE 2015

a. Contexto y marco legal

El gobierno birmano se enfrentaba a desafíos ingentes a la hora de organizar unas elecciones creíbles, inclusivas y pacíficas. Uno de estos desafíos consistía en la propia capacidad de la comisión electoral, por las dudas sobre su independencia y la falta de experiencia a la hora de celebrar elecciones realmente libres y democráticas. Más allá de lo creíble que pudiese resultar el proceso, hay que tener en cuenta que algunas cláusulas de la nueva constitución iban a tener un impacto inevitable en el resultado.

En primer lugar, el peso de los legisladores militares. El 25% de los escaños que la constitución reserva a miembros del ejército les concede un gran poder. Tras el grupo parlamentario del USDP, los militares constituyen el segundo grupo más numeroso y tienen capacidad para vetar las propuestas de cambio constitucional. También designa a uno de los tres candidatos propuestos para la

presidencia y, teniendo en cuenta que los dos candidatos no elegidos ocupan las dos vicepresidencias previstas, el ejército cuenta con la garantía de que la persona elegida por ellos ocupará uno de los tres cargos ejecutivos de mayor poder.

En segundo lugar hay que tener en cuenta las cualificaciones requeridas para acceder a la presidencia del país. Además de exigirse un buen conocimiento de las cuestiones políticas, administrativas, económicas y militares, la sección 59(f) de la constitución prohíbe ser presidente a toda persona cuyos padres, cónyuge o hijos tenga nacionalidad extranjera. Esta disposición ocupa el centro de las críticas de la NLD, ya que todo parece indicar que fue redactada para excluir a Aung San Suu Kyi, viuda de un ciudadano británico cuyos hijos tienen también nacional británica.

Por último, el sistema electoral. Se trata de un sistema no proporcional que premia al partido más votado y perjudica enormemente a los demás. Este sistema se ha utilizado habitualmente en los países de reciente descolonización para garantizar la estabilidad y gobernabilidad, pero introduce importantes distorsiones. En el caso de Myanmar, el USDP corría el riesgo de ser el partido más perjudicado, ya que en prácticamente todas las circunscripciones eran más populares otros partidos. Se produjeron llamamientos a cambiar el sistema por uno proporcional, pero hasta ahora no se ha avanzado en esta cuestión. No está claro por qué el USDP no insistió con mayor convicción en instaurar un sistema electoral que le fuese más ventajoso, pero es probable que esté ligado con el hecho de que los dirigentes clave del país – el Presidente y el portavoz- han entendido y aceptado que el proceso de reformas iniciado no podía sino perjudicar las posibilidades electorales del USDP⁵³.

Se han producido llamamientos para realizar reformas constitucionales, incluida una petición de cinco millones de firmas recogidas por la NLD. En un primer momento, estos llamamientos se centraron en la modificación de los requisitos para alcanzar la presidencia, pero la NLD ha empezado a exigir también un cambio del procedimiento de enmienda, considerado la clave para facilitar ulteriores modificaciones.

b. Riesgos

Algunos observadores apuntaban a que las elecciones pudieran convertirse en una competición directa entre miembros del partido del gobierno⁵⁴ y provocar una escisión interna. De hecho, desde que se anunciara la fecha de las elecciones, se sucedieron muestras de la lucha interna entre los diferentes sectores que conforman el USDP en la actualidad. A pesar del anuncio del Presidente Thein

⁵³ Ibid, p. 8.

⁵⁴ Myanmar Country Forecast, *Political Risk Services*, 31 mayo 2014, p. 12.

Sein de que no se presentaría como candidato a las elecciones, cabían pocas dudas entre los observadores occidentales de que el Presidente actual aspiraría a un segundo mandato y que estaría esperando a la firma del alto el fuego nacional para anunciar su candidatura oficialmente, pudiendo así presentarse con uno de sus principales objetivos cumplidos.

La otra facción del USDP estaba dirigida por el portavoz del gobierno, Thura U Shwe Mann, antiguo general que llegó a ocupar el tercer puesto de mayor importancia en la Junta Militar, y que ha manifestado su voluntad de postularse como candidato. Thura U Shwe Mann, como presidente del oficialista USDP, controlaba la estrategia electoral y la formación de la lista de candidatos, lo que le otorgaba un gran poder político, si se tiene en cuenta además su cargo como portavoz parlamentario. El enfrentamiento entre ambos por presentarse a la candidatura de la presidencia de la república había abierto un cisma en el USDP.

Thura U Shwe Mann había impulsado una serie de reformas constitucionales y legislativas que parecían dirigidas a evitar que el actual presidente Thein Sein pudiera presentarse de nuevo, como por ejemplo, la exigencia de que el candidato tuviera condición de parlamentario. La práctica totalidad de estas enmiendas fueron rechazadas gracias al voto contrario de los diputados del ejército, que se pusieron del lado del Presidente. Pero sí consiguió sacar adelante la reforma de la ley del gobierno, lo que significa que ni Thein Sein ni el resto de miembros del gobierno podían presentarse a las elecciones como candidatos del USDP, teniendo que optar entre dejar sus cargos o presentarse como independientes.

Thura U Shwe Mann había establecido una buena relación con Aung San Suu Kyi, lo que ha llevado a algunos analistas a especular sobre la posibilidad de que el portavoz del gobierno y actual presidente del partido en el poder, que mantenía una relación cada vez más estrecha con la dirigente de la NLD, se pudiera presentar como candidato del principal partido de la oposición a las elecciones de noviembre, para cubrir así el vacío que deja la prohibición de que sea la propia San Suu Kyi la candidata del partido de la oposición.

No obstante, esta posibilidad se esfumó tras la detención de Thura U Shwe Mann por la policía el pasado mes de agosto, acusado de varios delitos de corrupción y malversación de fondos, siendo inmediatamente forzado a dimitir de su puesto de presidente del USDP. La opinión que prevalece en las cancillerías occidentales respecto de dicha detención es que se debe a motivaciones exclusivamente políticas, ya que deja fuera de la carrera por la presidencia al principal rival del Presidente Thein Sein, y que se había convertido en los últimos meses en un obstáculo para el control del país por el binomio ejército-USDP. En caso de que se confirmen los cargos presentados contra Thura U Shwe Mann, su ca-

rrera política y sus ambiciones presidenciales quedarían truncadas, al menos en el corto y medio plazo.

Este escenario ponía fin también a la posibilidad de una tercera vía, consistente en un pacto entre la opositora NLD y el sector aperturista del USDP encabezado por Shwe Mann, que podría haberse traducido en el nombramiento de este como Presidente y de Aung San Suu Kyi como portavoz del parlamento, lo que supondría un firme paso adelante en el proceso de transición y aperturismo político, al tiempo que garantizaría la estabilidad política derivada de una amplia base de apoyo popular. La desaparición de Thrua U Shwe Mann y lo que ello conlleva desde el punto de vista político puede complicar en gran medida el escenario post-electoral. Surgía entonces el interrogante sobre qué sería capaz de hacer el sector más duro del tándem Tatmadaw-USDP ante una amplia mayoría de la NLD en las elecciones.

También existían algunos riesgos en el seno de la NLD, que en este nuevo escenario político tendrá que ser capaz de transformarse en un partido de gobierno, unido, homogéneo y con una mayor base electoral. En los últimos tiempos se han alzado algunas voces críticas con Aung San Suu Kyi, que denuncian un estilo autoritario de gestionar el partido y su inmovilismo ante los cambios y reticencias a aceptar nuevas ideas. Se ha extendido entre algunos sectores de la población de que la NLD solo representa los intereses de la mayoría budista de etnia birmana, percepción que se ha afianzado tras las reticencias de Aung San Suu Kyi a condenar las graves violaciones de los derechos humanos cometidas por el ejército en las últimas ofensivas en los estados de Shan y de Kachin, así como contra los rohinyas. Estas reticencias han generado la impresión de que la dirigente de la NLD condona las acciones del ejército, lo que ha decepcionado a las minorías étnicas e incluso a algunos miembros de su partido y grupos afines. A mediados del mes de agosto se generó una gran polémica tras la publicación de una primera lista electoral provisional de la NLD en la que no aparecía ningún miembro de la organización Generación 88 Paz y Sociedad Abierta, red de activistas pro-democracia que parecía dispuesta a integrarse en el principal partido de la oposición. Esta postura de la NLD podría responder a una estrategia pragmática, destinada a asegurar al ejército que, si ganaban las elecciones, su papel como máximo guardián de la unidad nacional seguiría intacto. Se trataría de una estrategia sensata, teniendo en cuenta que sin su apoyo, reformar la constitución no será posible, pero tenía también el riesgo de alienar a parte de su electorado natural, que no siente ninguna simpatía por el ejército⁵⁵.

Además, existían temores sobre la situación de incertidumbre e inestabilidad que podría producirse en el periodo de entre tres y cuatro meses que transcurrirán

⁵⁵ LEE, L. "Myanmar's Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 36, n° 2, p. 309.

desde la celebración de elecciones hasta la formación del nuevo gobierno y el traspaso efectivo de poder. Durante este periodo se preveían diferentes focos de tensión⁵⁶:

- El USDP y la élite tradicional. Sin duda las elecciones iban a suponer un punto de inflexión crucial en el momento en el que el USDP comprobase el fin de su control sobre ambas cámaras legislativas. A pesar de que no era posible precisar el grado de su caída, esta parecía inevitable, y existían dudas sobre cómo reaccionaría el partido en su conjunto y, más concretamente, la élite más conservadora.
- Aung San Su Kyi y la NLD. Se consideraba probable que se produciese una brecha entre los resultados electorales y el liderazgo del país. El tamaño de su grupo parlamentario previsto en los sondeos les garantizaba la prevalencia su elección para ocupar la presidencia, no obstante, la cláusula constitucional que impide a Aung San Suu Kyi ocupar este cargo podía forzar a la NLD a elegir un candidato de consenso, probablemente un miembro reformista del régimen militar.
- El Ejército. A pesar de que ha apoyado la transición y el proceso electoral, sus expectativas sobre el final del proceso son inciertas. Algunas voces especulan con la idea de que el Ejército espera garantizar su posición de poder, uniendo sus escaños al grupo que obtenga el USDP, para así mantener a la antigua guardia al frente del país.

c. Elecciones: desarrollo, resultado y consecuencias

El plan del USDP para seguir manteniendo el poder en las cortes se basaba en evitar la reforma constitucional y en conseguir al menos un 25% de los escaños en juego en las elecciones para que, sumados al 25% que corresponde al ejército, le garantizasen la mayoría parlamentaria y poder así elegir por mayoría simple al candidato presidencial. Sin embargo, la victoria de la NLD con 4/5 de los votos le ha otorgado la mayoría absoluta en la cámara baja, lo que le concede el poder de elegir al próximo candidato del país.

De acuerdo con los testimonios de los observadores internacionales, la jornada electoral se desarrolló en un ambiente de calma y tranquilidad, y con una alta participación. Fue, además, la primera vez que el Gobierno de Myanmar aceptó la presencia de observadores internacionales. La Misión de Observación Electoral de la calificó el 95% del proceso de votación como bueno o muy bueno. Las pequeñas irregularidades detectadas, se debieron más a desconocimiento y falta de experiencia por parte de los votantes y organizadores del procedimiento de voto,

⁵⁶ “Myanmar’s Military: Back to the Barracks?”, *International Crisis Group, Asia Briefing n°143*, 22 abril 2014, p.22.

que a maniobras orquestadas para influir en el resultado. Uno de los principales temores, el de los numerosos fallos del censo electoral, que fue denunciado por la oposición, no pareció ser de gravedad, siendo muy reducido el número de votantes que no pudo ejercer su voto por no estar correctamente inscrito en el censo.

Sin embargo, y como contrapunto negativo, cientos de miles de personas no pudieron votar, por tener tarjetas de identidad temporales, en su mayoría perteneciente a la minoría rohingya, y los ciudadanos en cuyos pueblos no se celebraron elecciones por encontrarse directamente afectados por combates o controlados por grupos guerrilleros étnicos.

El USDP parece haber aceptado los resultados de la urnas, así como el Ejército. Aung San Su Kyi ha mantenido encuentros con el actual Presidente saliente Thein Sein, y con el Jefe del Ejército, Min Aung Hlaing, para decidir la formación del próximo gobierno y los próximos pasos del proceso de transición. Estas reuniones parecen indicar que, a diferencia de lo que ocurrió en 1991, esta vez se respetarán los resultados electorales y la voluntad popular.

La NLD no tomará el poder de manera efectiva hasta el mes de febrero de 2016, cuando se constituyan las nuevas Cortes, pero la duda se mantiene en torno a la identidad del próximo presidente del país. Aung San Su Kyi ha manifestado su intención de gobernar “por encima del Presidente electo” para burlar así la prohibición de la Constitución, aunque parece que han aparecido algunas voces dentro del Ejército y del USDP que no descartarían reformar la constitución o diseñar algún mecanismo que permita no aplicar esta limitación.

De momento parece que la transición en Myanmar prosigue de la mejor de las maneras posibles, desafiando a los más pesimistas. Si bien el sistema establecido por la Constitución de 2008 garantiza un papel clave al Ejército, su conducta tras las elecciones y la postura dialogante de la dirigente de la NLD permiten ser optimistas. El buen desarrollo de las elecciones, la ausencia de enfrentamientos y conflicto y el reconocimiento de los resultados es ya un éxito considerable.

VI. CONCLUSIÓN

En los últimos años Myanmar ha dejado de ser un país aislado internacionalmente y marginado por una comunidad internacional que rechazaba el ostracismo del régimen militar, para convertirse en un potente foco de atención en la región del Sudeste Asiático y fuente de atracción del interés de múltiples actores.

El país se encuentra inmerso desde el 2010 en una transición política dirigida por el mismo régimen, un proceso paulatino y controlado, en el que la Junta Mi-

litar ha pasado el testigo a un gobierno civil compuesto en su gran mayoría por antiguos militares. El presidente, el ex General Thein Sein, ha demostrado ser un reformista comprometido con la apertura del régimen, y sus decisiones han conseguido convencer a la comunidad internacional del compromiso del país con la necesidad de introducir reformas democráticas y económicas. Sin embargo, existen importantes limitaciones en el propio sistema, como es la Constitución de 2008 y el grado de poder que detenta aún el ejército.

Desde la perspectiva de la política regional, el proceso aperturista de Myanmar ha generado grandes expectativas entre sus vecinos, principalmente India y China, los dos gigantes asiáticos que puján por el liderazgo regional. En ambos casos, el interés demostrado se fundamenta en una combinación de elementos de seguridad y cuestiones económicas. Parece evidente que la apertura de Myanmar y su creciente integración en la región apuntan en la actualidad a un acercamiento de los grandes poderes asiáticos, pero también podría resultar en una mayor rivalidad entre ellos. Las fronteras que separaban ambos países se están diluyendo y Birmania se encuentra en el cruce de ambos. El gobierno birmano, consciente del valor estratégico del país, aspira a alcanzar un mayor equilibrio en sus relaciones con India y China y de esta forma conseguir el máximo beneficio y capacidad de presión sobre ambos.

En estos momentos se puede afirmar que las reformas aplicadas desde 2010 y el cauce político que ha adoptado el país parecen irreversibles, pero se trata de un proceso sometido a múltiples riesgos, tanto internos como externos. El éxito del proceso dependerá, en última instancia, de la voluntad política del USPD y del nivel de compromiso del ejército con la democratización del sistema, así como de la capacidad de Myanmar para mantener su independencia de las presiones externas. La celebración de elecciones transparentes e inclusivas el pasado 8 de noviembre son sin duda una señal positiva, ahora que pendiente la difícil tarea de nombrar nuevo Presidente y formar gobierno. Si Myanmar consigue conformar un gobierno reformista comprometido con el cambio, que consiga no alienar al Ejército en este proceso, se verá reforzado ante la comunidad internacional y en una posición mucho más cómoda para intentar equilibrar la influencia de India y China y obtener el máximo beneficio de las relaciones con ambos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AUNG-THWIN, M. “Myanmar in 2013: Integration and the Challenge of Reform”, South East Affairs 2014.

AUNG-THWIN, M. y M. “A History of Myanmar since Ancient Times” (2012.)

BEINA XU, “Understanding Myanmar”, Council of Foreign Relations, 12 junio 2015.

DE MIGUEL CALABIA, E. “¿Hacia dónde se encamina la transición birmana?”, UNISCI, mayo 2011.

EGRETEAU, R. “A passage tu Burma? India, development, and democratization in Myanmar”, Contemporary Politics, vol 17, nº 4, diciembre 2011, p. 467-486.

KAPLAN, R. “China’s two-ocean policy”, publicado en China’s arrival: a strategic framework for a global relationship, del Center for a New American Security, marzo 2009.

LEE, L. “Myanmar’s transition to democracy: New Opportunities or Obstacles for India?”, Contemporary Southeast Asia, vol. 36, nº 2 (2014), p. 290-316.

LINTNER, B. “Burmese-North Korean ties have a long history”, Asia Pacific Media Services Limited, 24 septiembre 2013.

LINTNER, B. “Deceiving the US over Northe Korean ties”, Asia Pacific Media Services Limited, 2 febrero 2012.

LINTNER, B. “Macking a Mockery of Democracy”, The Irrawaddy Magazine, 2 septiembre 2014.

LINTNER, B. “Misguided engagement in Burma”, Development Today, nº6-7, 3 julio 2012.

LINTNER, B. “Myanmar and North Korea: Friends in need”, The Irrawaddy Magazine, octubre 2013.

LINTNER, B. "The limits of reform in Myanmar", *Asia Times*, 18 enero 2012.

Myanmar, *Country Forecast: Comment & Analysis*, Political Risk Services, 31 mayo 2014.

"Myanmar: the Politics of Rakhine State", International Crisis Group, *Asia Report* n° 261, 22 octubre 2014.

"Myanmar's electoral landscape", International Crisis Group, *Asia Report* n° 266, 28 abril 2015.

"Myanmar's Military: Back to the Barracks?", International Crisis Group, *Asia Report* n° 143, 22 abril 2014.

POPHAM, P. "The Lady and the Peacock, The Life of Aung San Suu Kyi" (2012).

STOREY, I. "China's Malacca Dilemma", *China Brief* Volume 6, issue 8, 2014.

"Special Report: Myanmar", *The Economist*, 25 mayo 2013

SUN Yun, "China and the Changing Myanmar", *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 4, 2012, p. 51-77

"The Dark Side of Transition: Violence Against Muslims in Myanmar", International Crisis Group, *Asia Report* n.º 251, 1 octubre 2013

THANT MYNT-U, "Where China meets India" (2011)

ZHAO HONG, "Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar", *The Journal of East Asian Affairs*, 2014

VIII. ANEXOS

1. MAPA COLLAR DE PERLAS



2 MAPA ESTRECHO DE MALACCA Y ESTRECHO LONBOK



3. MAPA LÍNEA MCMAHON



ESCUELA DIPLOMÁTICA

**ASPECTOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO
DE LA ANTIGÜEDAD ROMANA**

GUSTAVO ALONSO MARTÍNEZ

RESUMEN

En el derecho romano,¹ *ius gentium* significa derecho de gentes. Concebido como un derecho común a toda la humanidad, el *ius gentium* romano tenía, pese a ser una sola noción, dos significados: derecho internacional público, aquél que establecía normas que regían entre las distintas comunidades políticas de la antigüedad, y derecho internacional privado que surgió para dar respuesta a las necesidades del tráfico jurídico entre sujetos de derecho privado en el que una de las partes no era ciudadano romano. Los romanos tenían conciencia jurídica internacional y varios de los principios más inveterados del derecho internacional ya estaban presentes en las relaciones que Roma mantuvo con las demás ciudades-estados. Dentro de la primera acepción de *ius gentium* como derecho internacional público, se encuentra el derecho fecial o conjunto de normas creadas por el Colegio de los feciales aplicables a la conclusión de tratados, la inmunidad de los diplomáticos y la declaración de guerra. Embajadores, extradición, tratados, arbitraje, guerra y paz ya eran, en la antigua Roma, instituciones de derecho internacional público ampliamente reguladas y con un notable grado de desarrollo normativo habida cuenta de la época histórica a la que nos referimos.

¹ En el presente trabajo, se emplea la voz “derecho” con minúscula para designar una rama del conocimiento jurídico en general y en mayúscula para hacer referencia a una asignatura jurídica.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta memoria es presentar de manera panorámica los aspectos más destacados del derecho internacional público que regía en la antigua civilización romana. No tiene vocación de estudiar de manera detallada todo lo relacionado con este derecho en Roma pues desbordaría el marco de la memoria. El objetivo es proporcionar las pinceladas indispensables sobre las manifestaciones más destacadas del derecho internacional de manera que permitan al lector tomar conocimiento de las bases del mismo, la importancia, alcance y papel que desempeñaron en la actividad pública y jurídica romana. Igualmente, se busca por medio de este trabajo subrayar el, a nuestro juicio, notorio nivel de desarrollo de las instituciones de derecho internacional público existentes en la antigua Roma. Es necesario señalar que se encuentran numerosos paralelismos entre la regulación contemporánea del derecho internacional público y la que tenían los romanos. Varios de los principios sobre los que se asienta, a día de hoy, este derecho, existían ya en la antigüedad, como puede ser la inviolabilidad e inmunidad de los representantes diplomáticos. Sorprende que a lo largo de los doce siglos de vida de la ciudad, se den idénticos problemas a los que se producen en la actualidad en el ámbito de las relaciones interestatales. Otro aspecto significativo a destacar es que no se ha decidido tratar la dinámica de la vida internacional de los romanos o la historia de su política internacional, más bien nos hemos decantado por hablar de las normas, principios y procedimientos por medio los cuales se articulaba la política exterior de Roma. Priorizamos lo adjetivo sobre lo sustantivo para lo cual nos remitimos a los excelentes estudios citados en la bibliografía entre los cuales señalamos el clásico trabajo de V. P. Potemkin. Sin embargo, ello no es óbice para que se hagan puntualizaciones aclaratorias sobre determinados aspectos de la política internacional cuando sean necesarias para aclarar o ilustrar el derecho.

Pese a las enormes similitudes entre lo antiguo y lo nuevo, hay que precisar que nunca se llegó a conceptualizar el derecho internacional público con idéntico

alcance al que se dará a partir de la Edad Moderna, entre otras cuestiones porque, el derecho que Roma observará en sus relaciones con otros imperios, ciudades o Estados tendrá una fuente de producción interna y no será el resultado del concurso de voluntades; y por otra parte, si bien Roma tendrá dos grandes épocas de su derecho de gentes en las que variaba el grado de fidelidad en la observancia de la norma como se podrá ver a lo largo de este estudio, era frecuente que se utilizarán las normas para el propio interés y beneficio de los romanos más que como herramienta para buscar la convivencia pacífica de los distintos pueblos que sería en definitiva la razón de ser del derecho de gentes. La polémica sobre si este fenómeno de sometimiento de la norma al provecho propio tiene por resultado negar que existiese tal derecho en Roma no es de nuestro interés en este trabajo, preferimos superar este debate asumiendo que sí existía un derecho internacional vinculante y mostrar de forma sucinta las expresiones más sobresalientes.

La relevancia de acometer un trabajo que verse sobre esta materia histórica reside en, además de dar una visión de conjunto tal y como hemos mencionado, servir de herramienta para entender el andamiaje jurídico internacional por medio del cual Roma realizó su destino, es decir la parte adjetiva de la expansión y auge de la República e Imperio romano.

En relación a la metodología utilizada nos gustaría hacer las siguientes puntualizaciones. Primero, para la confección de los capítulos se ha partido del contenido de obras de referencia como son las de C. Phillipson, R. Redslob y M. Kaser. En segundo lugar, a lo largo de la exposición se emplea el término derecho de gentes como sinónimo de derecho internacional. En otras ocasiones se han utilizado indistintamente los términos Estado, ciudad, comunidad política e imperio, todos ellos designan a los sujetos de derecho internacional de la época. Además se podrá notar el uso de la terminología actual del Derecho diplomático y del Derecho de los tratados; creemos que son plenamente válidos para explicar las vicisitudes, aunque no sean contemporáneos, de la época a los que se refieren. Hablar de derecho internacional público para determinar el ámbito material del trabajo ciertamente podría ser inadecuado ya que este concepto resulta, desde un punto de vista estricto, inexistente en el marco temporal de la historia de Roma que convencionalmente abarca desde el año 753 a. C, momento de la fundación de la ciudad, hasta el año de su caída en el 476. Sin embargo, desde el punto de vista sustantivo, sí que existía un “derecho internacional público” en la conciencia y en la práctica jurídica romana: el *ius gentium*. Se trataba de una noción que abarcaba varios aspectos que en la actualidad se hallan desgajados y son autónomos, el derecho internacional público, el derecho internacional privado y parte del derecho natural. Por lo tanto, aquí nos ocuparemos fundamentalmente de una sola de las partes del *ius gentium*, la parte pública o aquella que establece normas para regular la convivencia entre los distintos pueblos de la antigüedad, es decir, aquéllos que desempeñaban el papel de sujetos de derecho internacio-

nal: las ciudades-estado. En tercer lugar, a fin de facilitar la comprensión de las instituciones y normas de derecho referidas en este estudio, se han introducido en algunas ocasiones párrafos de las fuentes originales de donde se extrae el conocimiento; ello permitirá al lector tener una percepción más clara de lo que se trata de explicar, a la vez que muchas de las referencias de las obras clásicas son, además, el mejor ejemplo de cuanto se expone. En este caso es imprescindible mencionar la figura de Tito Livio, eminente historiador romano del s. I a. C., cuya *Ab Urbe Condita*, es quizás la fuente más valiosa para el objeto que aquí nos ocupa, ello sin eclipsar la trascendencia de las aportaciones realizadas por otros autores clásicos como Cicerón, Polibio y Salustio.

La memoria consta de cinco capítulos. El primer capítulo versa sobre aspectos conceptuales y las fuentes del *ius gentium* tanto en la parte pública como privada. *Ius gentium* como producto de la característica mentalidad jurídica romana que tratará de responder en su vertiente privada a las crecientes necesidades derivadas de la expansión territorial y la toma de contacto con otros pueblos, en esencia, un derecho que regulase las diferentes situaciones jurídico-internacionales privadas entre romanos y extranjeros, así como entre extranjeros pero con algún punto de conexión con Roma. Seguidamente daremos cuenta de los principios del derecho de gentes que ya estaban presentes en la antigüedad romana y se procurará poner de relieve el sentido y alcance que tenían. El segundo capítulo se dedicará a estudiar el Colegio sacerdotal de los feciales y el derecho emanado del mismo como conjunto de normas por las que se observaban una serie de ritos y formalidades en aspectos cruciales como la declaración de guerra, la conclusión de tratados y la extradición. Colegio y derecho fecial desempeñarán un papel fundamental en la primera etapa del derecho internacional público en Roma hasta el punto de llegar a identificarse derecho fecial con el propio derecho de gentes, algo no del todo correcto como podremos ver. El tercer capítulo trata del derecho diplomático y de los embajadores, otra institución presente en la antigüedad que Roma supo perfilar y dotar de mayor empaque jurídico. Los principios esenciales de cualquier relación diplomática entre Estados ya estaban presentes en la vida internacional de los romanos y con bastante similitud al perfil actual de estos principios. Se reseñarán algunos detalles sobre la práctica del asilo en Roma así como del ejercicio de las funciones inherentes al *hospitium*, antecedente de la función consular. El cuarto capítulo explica los distintos tipos de tratados internacionales que celebraba Roma así como todas las vicisitudes jurídicas que dimanaban de los mismos, también se examinará la figura del arbitraje. El quinto y último capítulo se dedicará a la guerra y a la influencia de la religión en la misma, las causas por las que era legítimo iniciarla y la manera de conducirla.

Existen otras cuestiones que podrían ser del terreno del derecho de gentes como la regulación jurídica de la extranjería y ciudadanía romana, la adminis-

tración de territorios y colonias así como ciertos aspectos del derecho marítimo. Tratar estos temas, si bien gozan de relevancia e interés, va más allá de lo que pretende ser este trabajo. Hemos creído que los conceptos y principios de base del derecho de gentes en Roma, la diplomacia, los tratados y la guerra integran el núcleo de cuanto se trata de explicar.

Nos gustaría terminar la introducción apelando a una cita del ilustre iusinternacionalista estadounidense A. Nussbaum para quien: “Perhaps all this does not amount to very much, but it means at least that in some places Roman law served to fasten the shifting sands of international law. The historic significance of Roman law is far greater; it was an indispensable tool in the early development of a doctrine of international law.”²

² NUSSBAUM, A., “*The significance of Roman Law in the History of international law*”, University of Pennsylvania Law Review, 3/1/1952, vol. 100, issue 5, pp. 678-687.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS, FUENTES Y PRINCIPIOS

1. Derecho civil e *ius gentium*

La búsqueda y determinación de la idea de justicia y, por extensión, del derecho, ha estado, desde los orígenes, en el centro del pensamiento filosófico. En gran medida, la historia del pensamiento podría concebirse como la historia del progreso de la noción de derecho. Muy abundante es la aportación que en este campo emana de la civilización griega, pues es en Grecia, o en sus diversas ciudades-estado, donde emerge la distinción entre lo sagrado y lo profano, allí donde lo político se emancipa de lo religioso. Los marcos generales de la reflexión política griega serán la *Ciudad*, la *Ley* y la *Constitución*,³ tres núcleos de pensamiento que repercutirán intensamente en Roma, tributaria del legado civilizatorio griego. Sin embargo, será Roma quien depure, perfeccione y realice el patrimonio heleno heredado sobre la base de su característica mentalidad jurídica guiada por el realismo, la búsqueda de la eficacia y de la utilidad práctica, el rechazo hacia las disquisiciones teóricas sin relevancia material y la preeminencia de la acción sobre el pensamiento abstracto. Esto no implica que no se llegaran a elaborar en el derecho romano categorías y nociones abstractas pero sí que se subordinaban a las necesidades de la acción. Un rasgo que contrasta abiertamente con la mente griega y que impregnará el devenir de su historia a lo largo de sus doce siglos de existencia. J. Touchard lo resume diciendo: “El genio romano, tradicionalista y minucioso, consistirá en adaptar este pesado aparato jurídico a las vicisitudes de la Historia de la misma manera como el genio griego supo fijar en claros sistemas el tornadizo oportunismo de su evolución”⁴ y H. Ahrens lo sintetiza así: “Roma recibió en la antigüedad la providencial misión

³ TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1972.

⁴ *Ibid.*, p. 66.

de organizar socialmente el elemento del derecho, el lado civil y político de la vida humana, y de someter las naciones por las leyes, así como Grecia las había subyugado por la filosofía y las artes”.⁵

Roma difiere profundamente de Grecia en sus orígenes, temperamento y destino político.⁶ El derecho civil es la expresión más perfecta del genio romano, Roma fue iniciada por Grecia en las letras y la filosofía pero Grecia nunca alcanzó el nivel romano de originalidad en el ámbito de la jurisprudencia. Los jurisconsultos de la época del imperio serán al derecho lo que Homero y Platón a las letras y a la filosofía.⁷ Mientras que los griegos teorizaban, los romanos veían los diferentes asuntos con rigor y claridad y adoptaban decisiones para satisfacer las necesidades concretas del momento y lugar correspondiente, como hombres de espíritu calculador y prudente en el trato de los cometidos del Estado. A diferencia del griego, esclavo de la especulación, el romano se ve guiado por un robusto y práctico sentido común, de ahí que el primero se incline más por la exclusividad territorial y el segundo más por la expansión de su poder material. En Grecia se guarda con mayor celo la condición de ciudadano, en Roma, se expande. El pragmatismo romano se evidencia en la flexibilidad de su obra jurídica como medio para adaptarse a las nuevas necesidades emergentes del tráfico jurídico, y en un sistema de ficciones legales y reglas de equidad como complemento, modificación o para suplir las deficiencias normativas. Los romanos fueron los primeros en la historia en captar el derecho como un organismo vivo.⁸

En el mundo romano primitivo, al igual que en otras civilizaciones de la antigüedad, el derecho se concibe como un producto plenamente derivado de la religión y la naturaleza, de tal forma que no se pueden dissociar ambas realidades, la jurídica de la religiosa. No obstante, la reflexión teórica sobre las relaciones entre derecho y religión incumbe más a los filósofos que a los juristas.⁹ En esta línea, el *Digesto* recoge la célebre frase de Ulpiano para quien:

*La jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas, la ciencia de lo justo y de lo injusto.*¹⁰

En la concepción más primitiva, el *ius* equivale a criterio para determinar la licitud de un acto; este *ius* tiene vocación de ser aplicado a una pluralidad de

⁵ AHRENS, H., *Curso completo de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho*, 2ª ed., Carlos Bailly-Bailliere, Madrid, 1864, p. 497.

⁶ FAUCHILLE, P., *Traité de Droit international public*, Vol. 1/1, Rousseau et Cie., París, 1922, p. 70.

⁷ LAURENT, F., *Histoire du droit des gens et des relations internationales*, vol. 3, Rome, L. Hebbelynck, J. B., Merry, Gante, 1850, p. 289.

⁸ PHILLIPSON, C., *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, vol. 1, Macmillan and Co., Londres, 1911, p. 68.

⁹ GARCÍA-GALLO, A., *Manual de Historia del Derecho español, el origen y la evolución del Derecho*, vol. 1, 6ª ed., Madrid, 1975, p. 139.

¹⁰ *Instituciones de Justiniano*, 1.1.1.

actos idénticos de tal forma que todo aquello que se resuelve en un caso particular por medio del *ius* se convierte de manera mediata en elemento normativo.¹¹ Expresiones como *fas est* —indicando conformidad jurídico-religiosa— y *nefast est* —indicando contravención— ilustran el sentido descrito. Otros binomios son *ius est*, *iniuri*, *ius facit* e *ius esto*. La valoración de la eventual conformidad o disconformidad es una tarea que atañe a los pontífices, rasgo esencial del derecho romano en la primera etapa, sin embargo la verificación y la posible efectividad se realiza en los tribunales judiciales. De esta manera el *ius* adquiere una doble vertiente: la operación por la que se juzga si un acto o cosa son justos y, la propia norma impuesta a un caso determinado. Ulpiano cita en el *Digesto* la definición de Celso que se compece bien con la noción primitiva:

*Ius el arte de los bueno y de lo equitativo.*¹²

El concepto de *ius civile* en el derecho romano no es unívoco, existen varias acepciones o formas de entenderlo. En una primera, *ius civile* equivaldría al derecho civil como conjunto de normas elaboradas y aplicables en cada comunidad política, es decir de cada ciudad-estado. Así, en la antigüedad existían varios derechos civiles diferentes entre sí, el romano, el griego, el egipcio, etc. Las *Instituciones de Justiniano* establecen:

*Más el derecho civil se apellida con el nombre de cada ciudad, como el de los atenienses; pues si alguien quisiera llamar a las leyes de Solón o de Dracón derecho civil de los atenienses, no erraría. Y así también llamamos al derecho de que usa el pueblo romano derecho civil de los romanos.*¹³

En segundo lugar, el *ius civile* se contrapone al concepto de *ius honorarium* o *ius praetorium* definido por Papiniano como:

*Derecho pretorio es el que los pretores introdujeron por razón de utilidad pública para ayudar, corregir o suplir el derecho civil.*¹⁴

Aunque L. Díez-Picazo entiende que respecto del derecho pretorio no hay una verdadera contraposición sino más bien una renovación del propio *ius civile* provocada por nuevas necesidades y realidades, empero hay que señalar que el pretor no era fuente de derecho, se limitaba a declarar cuáles serían las normas que regían su cometido y las correspondientes acciones procesales que se reconociesen.¹⁵ En tercer lugar, *ius civile* se diferencia del *ius gentium* como veremos a continuación.

¹¹ GARCÍA-GALLO, A., *Manual...op.cit.*, p. 161.

¹² *Digesto*, 1.1.1.

¹³ *Ins.*, 1.2.2.

¹⁴ *Dig.*, 1.1.7.

¹⁵ DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. 1, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 2003, p. 36.

2. Fundamento del *ius gentium*

A semejanza del *ius civile*, el derecho de gentes carece de una delimitación del todo precisa y acotada. M. Kaser dice: “Los romanos no nos dan por sí mismos ninguna definición”.¹⁶ No es un concepto fácil de definir¹⁷ debido a que las propias fuentes romanas lo emplean de manera diversa.¹⁸ Junto con significados propiamente jurídicos, coexisten acepciones más sociológicas del término *ius gentium*. Una comprensión integral, hasta donde permita la propia naturaleza del *ius gentium*, exige asociarla a otros conceptos relacionados tal y como se expondrá más abajo. De manera general, se podría decir que el *ius gentium* responde a dos grandes áreas: la primera, es aquella que lo identifica con el conjunto de normas que tienen por objeto regular las relaciones entre distintas comunidades políticas independientes. La segunda, sería el conjunto de normas que tienen por objeto regular las relaciones entre ciudadanos romanos y los extranjeros llamados *peregrini*. En el primer caso estamos ante la dimensión pública del *ius gentium*, lo que podría denominarse el derecho internacional público de la época. La segunda es la vertiente privada o derecho internacional privado. En ambos casos, se ha de precisar que el *ius gentium* es parte integrante del derecho romano, una rama del *ius civile* con un ámbito de aplicación objetivo y subjetivo particular. El *ius gentium* es derecho romano o un concepto romano¹⁹ que halla su fundamento en el derecho natural. Las tres definiciones más clásicas del derecho de gentes provienen de fuentes jurídicas: las *Instituciones de Justiniano*, el *Digesto* y el *Decreto de Graciano*:

*El que la razón natural establece entre todos los hombres, se observa uniformemente en todos los pueblos y se llama Derecho de Gentes, como si se dijera el Derecho que usan todos los pueblos.*²⁰

*Derecho de gentes es el que usan los pueblos humanos, el cual fácilmente puede comprenderse que se distingue del natural en que éste es común a todos los animales y aquél a sólo los hombres entre sí.*²¹

*Es Derecho de Gentes la ocupación de lugares, la edificación, la fortificación, las guerras, los cautiverios, las servidumbres tras las fronteras, los tratados de paz, las treguas, el escrúpulo de no violar a los legados, los matrimonios prohibidos entre extranjeros. Y por ello se llama Derecho de gentes, porque este Derecho es usado por casi todas las gentes.*²²

¹⁶ KASER, M., *Ius Gentium*, Comares, Granada, 2004, p. 6.

¹⁷ NYS, E., *Les origines du droit international*, Alfred Castaigne Thorin et Fils, Bruselas, 1894, p. 8.

¹⁸ PHILLIPSON, C., *The international law...op.cit.*, vol., 1, p. 77. Este autor atribuye la observación a H. Nettleship.

¹⁹ DOMINGO, R., *The new global law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011.

²⁰ *Ins.*, 1.2.1.

²¹ *Dig.*, 1.1.1.

²² *Decreto de Graciano*, 1.d.1.c.9.

Ius gentium ha sido usado también en un sentido vulgar designando la “opinión pública”, los usos y costumbres, no necesariamente jurídicos, de las distintas gentes de la antigüedad. Llegará a considerarse como sinónimo de *ius naturale* -referido en la cita de Gayo del párrafo anterior- que a su vez se basa en la *naturalis ratio* entendido como el principio absoluto del universo, esencialmente inalterable e inmutable que representa la justicia perfecta inspiradora de la moral en el espíritu humano,²³ un principio de validez general y aplicación universal a todos los individuos, a todas las naciones y en todo momento. Por lo tanto el *ius naturale* deviene el *ius gentium*, un *ius commune omnium hominum*. Aunque no se puede afirmar que *ius naturale* e *ius gentium* hayan sido siempre empleados de forma sinónima, más aún, en algunos casos se solapan, se distinguen o se excluyen, lo relevante que se ha de retener en la interacción entre ambos derechos es que el primero constituye el fundamento teórico del segundo. Así lo explica C. Phillipson: “The theoretical *ius naturale* and the practical *ius gentium* interact, refining and enlarging each other, the former representing the ideal, what ought to be established, the latter representing the real, what is universally established.”²⁴ M. Kaser reconoce que la validez del *ius gentium* no requiere de fijación jurídica positiva puesto que reposa sobre la experiencia moral y jurídica del pasado o *mores maiorum*, o visto de otra manera, sobre la propia obligatoriedad de la costumbre.²⁵

El *ius gentium* halla su fundamento en la necesaria coexistencia y comercio entre los distintos pueblos, derivado de la propia naturaleza moral de los mismos en su condición de entes integrantes de la humanidad. La naturaleza ética de los pueblos constituye pues la fuente primaria y real del derecho de gentes.²⁶ La universalidad de las reglas del *ius gentium* estuvo influenciada por la filosofía estoica muy extendida en Roma y gracias a la cual este derecho devino un derecho común para todos los pueblos, derecho natural heredado del pensamiento griego.²⁷ Los estoicos profesan un panteísmo naturalista y defienden un orden social y moral basado en los principios de unidad, igualdad y comunidad los cuales también se predicen respecto de la organización física del universo. Para los estoicos todos los hombres son miembros solidarios de la humanidad, de la misma manera que todo ser viviente es una porción del cuerpo universal de Dios, al cual conciben como alma del mundo. En el panteísmo estoico no se reconocen los derechos individuales ya que el ser humano es absorbido por la humanidad. El corolario de esta idea es que la justicia y el Estado se fundan ambos en la naturaleza desde un punto de vista objetivo, y por ende han de ser ajenos al capricho o a cualquier convención humana expresada por medio de la institución

²³ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol., 1, p. 80.

²⁴ *Ibid.*, p. 92.

²⁵ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 10.

²⁶ AHRENS, H., *Curso...op.cit.*, p. 478.

²⁷ TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 28.

de comunidades políticas o la promulgación de leyes. El estado real y verdadero para el ser humano no sería pues Atenas, Esparta, Roma o Cartago sino el mundo entero colocado bajo la autoridad de Dios. El hombre no es ciudadano de un Estado particular sino ciudadano del mundo, en esto consiste el cosmopolitismo estoico²⁸. Es en Cicerón donde hallamos con más claridad la reflexión, ya que el eminente jurista romano equipara la ley a la recta razón, la cual se encuentra en la naturaleza; considera que aquélla no es producto ni del intelecto humano ni de la voluntad de una comunidad política sino que es algo de eterna vigencia, independiente de la promulgación de normas escritas o de la propia creación del Estado o república, ajena a las interpretaciones humanas e inmutable en todos los pueblos. Esta visión cosmopolita se conjuga bien con la esencia del derecho de gentes romano.²⁹ Cicerón nos ha legado dos buenas síntesis de este pensamiento en *Sobre la República* y en *Sobre las Leyes* las cuales constituyen el principio fundamental del moderno derecho internacional.³⁰

*No habrá una ley en Roma, otra en Atenas, otra ahora, otra en el futuro; sino que a todas las gentes y en todo tiempo las sujeta una ley eterna e inmutable y habrá un Dios común, cuasi maestro y dominador de todos, autor, sancionador y promulgador de esta ley.*³¹

*Me parece que la opinión de los más sabios es ésta: que la ley no se halla por la inteligencia de los hombres ni por alguna decisión de los pueblos; sino que es algo eterno que rige el mundo entero ordenando y prohibiendo con la sabiduría. Así decían que la ley primera y última es el espíritu de Dios, que con la razón todo lo manda o prohíbe. De la que procede aquella ley que los dioses dieron al género humano y que rectamente es alabada; pues es la razón e inteligencia del sabio, idónea para ordenar el bien y desterrar el mal.*³²

En su vertiente pública es la que más atrás se remonta en el tiempo. Esencialmente, tal y como ha sido indicado, trata sobre las relaciones entre entes políticos en la medida en que fueran independientes. Es una rama del *ius publicum* o derecho público y está estrechamente relacionado con el *ius fetiale*, aunque no se han de considerar como elementos idénticos. El primero ejerce de referencia y apoyo en el desarrollo del derecho fecial: las normas y principios emanados del Colegio sacerdotal de los feciales quienes conocían de las declaraciones de guerra, de la paz, de los tratados y de las extradiciones. Frecuentemente se produce una coincidencia material entre el derecho fecial y el de gentes, en la medida en

²⁸ AHRENS, H., *Curso...op.cit.*, p. 496.

²⁹ BOTELLA, J., CAÑEQUE, C., GONZALO, E., *El pensamiento político en sus textos, de Platón a Marx*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 61.

³⁰ KOFANOV, L., “*Le ius gentium comme droit international de l’antiquité*”, *Revista General de Derecho Romano*, 19, 2012, pp. 1-34.

³¹ CICERÓN, *Sobre la República*, 3.1.

³² *Ibid.*, 2. 4.

que se podría decir que aquél es una parte o especialidad dentro del derecho de gentes aunque parte de la normativa fecial proviene de la propia religión romana y no de fuentes estrictamente jurídicas.³³ A. Truyol afirma que el *ius gentium* tuvo mayor importancia que el *fetiale* y que estuvo en el origen del moderno derecho de gentes que comenzará a surgir en el s. XVII y que, con posterioridad, se llamará derecho internacional. El *ius gentium*, en su dimensión pública o estatal, versa fundamentalmente sobre tres ámbitos: el derecho de guerra y paz, el derecho a enviar representantes diplomáticos y la celebración de tratados. Pese a poder pensar que el propio devenir histórico de Roma, imbuido en guerras, conquistas y expansiones pudiera ser incompatible con la existencia de normas internacionales vinculantes en sus relaciones con otros pueblos, o cuando menos, que las posibles normas internacionales no eran sino una mera formalidad para dar apariencia de legalidad a políticas desprovistas de ella, no ha de suscribirse esta idea pues frecuentes y antiguas son las normas que observaba Roma en sus relaciones externas y de ellas surgió el derecho de gentes en su sentido moderno. Sin embargo, en Roma, el vocablo gentes se identifica no con la totalidad de los pueblos distintos al romano sino al conjunto de pueblos con cierto nivel de desarrollo político como podría ser el caso de la ciudad de Cartago.³⁴ Participan del derecho de gentes tanto las referidas comunidades políticas independientes con un grado de desarrollo comparable al romano así como otros pueblos o ciudades que no se hallan en una situación de igualdad, es decir, de estricta independencia respecto de Roma sino en una situación de sometimiento, si bien, disfrutando de cierto grado de autonomía, es el caso de los Estados itálicos o Egipto. Concluye G. Bavieri³⁵ que en el marco del derecho romano existían comunidades políticas independientes y soberanas equiparables, hasta cierto punto, a los sujetos de derecho internacional y que, en base a lo primero, se creó un derecho de gentes destinado a regir las relaciones que surgían entre las comunidades políticas. La vocación histórica de los romanos podría resultar, en cierta medida, incompatible con el mantenimiento de unas relaciones internacionales pacíficas ya que Roma combatió con dureza a todos aquéllos pueblos que lucharan por preservar su independencia.³⁶ F. K. Von Savigny formula una observación de gran interés sobre la naturaleza del derecho de gentes: “Puede, pues, considerarse el Derecho internacional como un derecho positivo pero imperfecto, a causa de la indeterminación de su contenido y de la falta de base real sobre la cual reposa el derecho positivo de cada pueblo, a saber, el poder del Estado y sobre todo la autoridad judicial”.³⁷

³³ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol., 1, p. 97.

³⁴ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 31.

³⁵ BAVIERI, G., *Il diritto internazionale dei Romani*, Archivio Giuridico, Módena, 1898, p. 154.

³⁶ FAUCHILLE, P., *Traité de Droit international public*, vol. 1/1, Rousseau et Cie., París, 1922, p. 70.

³⁷ SAVIGNY, F.K., *Sistema del Derecho Romano Actual*, Centro editorial de Góngora, Madrid, 1839, p. 81.

En su segunda faceta como derecho privado³⁸, el *ius gentium* surge como un conjunto de normas que tratan de satisfacer las nuevas necesidades jurídicas que aparecen como consecuencia de la insuficiencia o inadaptación del rígido *ius civile Quiritium* —el derecho más primigenio de los quirites o romanos autóctonos— a las crecientes relaciones jurídicas entre los *cives* romanos y los extranjeros y las de éstos entre sí. La aparición se ha de fijar en el siglo III a. C como corolario de la intensificación del comercio, la expansión de la República romana en la península italiana y la llegada a Roma de extranjeros. Con este novedoso instrumento jurídico se regulaban relaciones de índole tanto patrimonial como personal. Todo ello exigía establecer una serie de reglas jurídicas aplicables a todo hombre libre presente en territorio romano siendo el objetivo resolver posibles conflictos de leyes resultantes de la concurrencia de varias legislaciones. Fue precisamente la *Lex Plaetoria* del año 242 a. C. la que introdujo la figura del pretor peregrino, competente para conocer de los litigios entre extranjeros y ciudadanos romanos y de extranjeros entre sí. Esta nueva magistratura venía a complementar la del pretor urbano y ambos creaban el llamado *ius honorarium* o derecho edictal. Este derecho emanado del pretor peregrino se conoce también como *ius gentium* y se caracteriza por carecer de excesivos tecnicismos y por ser menos exigente en cuanto a la forma. T. Mommsen³⁹ establece que el *ius gentium* se asocia con la existencia de un derecho privado común a todos los pueblos, un conjunto de reglas de derecho positivo que pueden ser vistas, en su origen, como un derecho subsidiario a todas las normas previstas en los tratados internacionales dirigidas a regular las relaciones en las que interviniese un extranjero y, con el desarrollo de la historia, cuando estos tratados se vieron vaciados de contenido en razón del dominio de Roma, como derecho común del Imperio. A medida que se iba efectuando la expansión de Roma, su política se fundamentó en dos principios: reconocer a los habitantes de los pueblos sometidos o conquistados la posibilidad de mantener su propio derecho o *ius civile*, y atribuir derechos y privilegios a todos aquellos extranjeros libres que fuesen a Roma. El requisito común para ambas concesiones era que no se perjudicase el interés nacional romano y no lo impidiese algún factor relacionado con la administración de los territorios sometidos.⁴⁰ Pese a la concepción del derecho como propio y exclusivo de los ciudadanos romanos, existe una cierta conciencia de normas comunes a todos los hombres. Se trataría de un ordenamiento supra-ciudadano y romano a la vez, pretende convertirse en un conjunto de instituciones fácilmente aplicables a los individuos procedentes de las distintas comunidades políticas con las que se interrelaciona Roma, una suerte de mínimo

38 Vid., TUORI, K., *The reception of ancient legal thought in early modern international law*, en FASSBENDER, B., PETERS, A., *The Oxford Handbook of the history of international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 1012-1033.

39 MOMMSEN, T., *Le Droit Public Romain*, Tomo 6/2, Ernest Thorin, París, 1889, Reimpresión Diffusion de Boccard, París, 1985, p. 222.

40 PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 1, p. 96.

jurídico común que permita encauzar las relaciones intersubjetivas, en especial en el campo patrimonial. Esto acarreará una bifurcación del derecho privado romano: aquél que rige en las relaciones entre los *cives* y la de éstos con los *peregrini*.⁴¹ Las instituciones que integran esta rama del *ius gentium* fueron creadas por juristas romanos sobre la base del *ius naturale* antes citado y en ellas se observa una mayor tolerancia respecto del formalismo de las solemnidades del *ius civile* romano, es decir, se adaptan las instituciones a una mayor flexibilidad para responder a las propias necesidades para las cuales se establecieron. Un derecho creado apartándose en cierta medida del ritualismo y formalismo del derecho privado de los *cives* y cimentado sobre los principios de buena fe, espiritualismo contractual, flexibilidad y tradición. Cuando el *ius civile* entró en contacto con el *ius gentium* se produjo un proceso de relajación, se vuelve más humano y se despoja de algunas de las formalidades anticuadas e innecesarias. Por otra parte, cuando es el *ius gentium* el que se encuentra con el *ius civile*, adquirirá mayor solidez y precisión para así garantizarle un período vital muy extenso; este fenómeno se acentuará en la época de los Antoninos en el s. II y en la de los Severos en el s. III.⁴² En definitiva se puede afirmar, tal y como ya hizo G. Bavieri⁴³, que en Roma podían presentarse supuestos de conflictos de leyes aplicables a un caso jurídico-privado. La mayor parte de estos casos se resolvían mediante la aplicación de la ley personal del sujeto como criterio determinante con dos salvedades, el principio de *locus regit actum* y la preservación del orden público. Aplicaciones concretas del *ius gentium* las encontramos en los ámbitos del derecho de personas, familia y sucesiones, derechos reales y obligaciones, siendo este último campo dónde mayor relevancia adquiere.

3. Fuentes del *ius gentium*

Las menciones a esta vertiente pública se encuentran mayoritariamente en los historiadores latinos. Comenzando por Aulo Gelio, escritor del s. II de la época post-clásica de los Antoninos, autor de las *Noches Áticas*, obra de carácter didáctico.⁴⁴ En segundo lugar, Gayo Salustio Crispo, iniciador en el s. I a. C del género de la monografía histórica en la literatura latina, de visión pesimista de la historia de la República, de estilo breve y conciso, autor de la *Conjuración de Catilina* y la *Guerra de Yugurta*.⁴⁵ La importancia que tiene Salustio estriba en que con él se inicia la discriminación entre las dos facetas

⁴¹ VALIÑO ARCOS, A., *Aproximación a la distinción conceptual entre ius civile y ius gentium en las fuentes romanas*. http://www.academia.edu/602236/Aproximaci%C3%B3n_a_la_distinci%C3%B3n_conceptual_entre_ius_civile_y_ius_gentium_en_las_fuentes_romans (2015).

⁴² MAY, G., *Éléments de droit romain*, Librairie de la société du recueil général des lois et de arrêts, París, 1901, p. 31.

⁴³ BAVIERI, G., *Il diritto...op.cit.*, p. 154.

⁴⁴ FERNÁNDEZ, J.C., MORENO HERNÁNDEZ, A., *Antología de la literatura latina*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 659.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 253

del *ius gentium*, que utilizará para designar el derecho interestatal tal y como viene recogido en sus obras.⁴⁶

*El pueblo romano no obraría bien ni en justicia si se le privaba del derecho de gentes.*⁴⁷

En tercer lugar, Quinto Curcio Rufo, autor de la *Historia de Alejandro Magno* legó las siguientes citas:

*Éstos, actuando contra todo derecho de gentes, después de asesinar a los parlamentarios, los arrojaron al mar.*⁴⁸

En cuarto lugar, Tito Livio del s. I a. C., historiador latino del s. I a. C., autor de la *Historia de Roma*, a lo largo de sus 142 libros, mencionará el *ius gentium* más de cuarenta veces de entre las cuales citamos:

*Cuando vio a los escuadrones romanos deshechos en todas partes por las repetidas cargas de Tolumnio montó, y reconociéndole por sus vestiduras reales al galopar entre sus líneas, exclamó: «¿Es éste el quebrantador de los tratados entre los hombres, el violador del derecho de gentes?!»*⁴⁹

*Entonces, contrariamente al derecho de gentes, los embajadores empuñaron sus armas, pues los hados ya empujaban a Roma a su ruina.*⁵⁰

*Se abatió sobre nosotros antes de que se tratase con desprecio la Voz enviada por el cielo para anunciar la aproximación de los galos, antes de que nuestros embajadores ultrajasen el derecho de gentes, antes de que hubiésemos, con el mismo espíritu irreligioso, perdonado tal ultraje cuando debíamos haberlo castigado?*⁵¹

Lucio Anneo Séneca, en *Sobre la Ira*:

*Ultrajase a los embajadores, con menosprecio del derecho de gentes, y rabia criminal enardece a la ciudad; no se da tiempo a la ira pública para que se calme, sino que en el acto se lanzan flotas al mar cargadas de soldados que se amontonan apresuradamente en ellas.*⁵²

Respecto de las fuentes jurídicas que tratan el *ius gentium*, pese a no ser muy abundantes, sin embargo hallamos las siguientes en el *Digesto*:

*Si alguno hubiese golpeado a un legado de los enemigos, se estima que hizo esto contra el derecho de gentes, porque los legados son considerados santos; y por lo tanto, si hallándose entre nosotros legados de alguna nación se hubiera declarado la guerra contra ellos, se respondió que ellos quedaban libres; porque es conveniente al derecho de gentes que así sea.*⁵³

⁴⁶ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 30.

⁴⁷ SALUSTIO., *La guerra de Yugurta*, 22.4.

⁴⁸ CURCIO RUFO, *Historia de Alejandro Magno*, 4.2.15.

⁴⁹ TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*, 4.19.

⁵⁰ *Ibid.*, 5.36.

⁵¹ *Ibid.*, 6.1.

⁵² SÉNECA, *Sobre la Ira*, 3.2.5.

⁵³ *Dig.*, 50.7.18

*Las riberas que están junto al fundo vendido no se computan para la cabida, porque no son de nadie, sino que por derecho de gentes están para el uso de todos; y tampoco las vías públicas, los lugares religiosos, o sagrados; y así, para que le aprovechen al vendedor, suele darse caución de que los caminos, así como las riberas, y los lugares públicos se comprenden en la cabida.*⁵⁴

Cicerón será quien mayor referencia literaria haga del derecho de gentes pese a que se le ha atribuido generalmente cierta imprecisión conceptual al tratar la cuestión.⁵⁵ Es en su obra *De los deberes*, de sustrato estoico, donde se encuentra la mención más importante. En este libro de carácter eminentemente didáctico dedicado a su hijo Marco, Cicerón da una instrucción práctica sobre el deber y en ella trata de justificar su propia conducta.⁵⁶ Cicerón considera que, pese a la degeneración social imperante y pese a que muchas conductas censurables no sean reprobables por las leyes, las costumbres o por el *ius civile*, sí lo son por el derecho natural.

*La sociedad común es el vínculo universal que abraza a todos los hombres, el cual es más estrecho para con los de una misma nación, y aún más para con los que viven en la misma ciudad. Y así quisieron nuestros antepasados que hubiese un Derecho de gentes y otro civil: este no siempre es el mismo que el de gentes pero el Derecho de gentes siempre es lo mismo que el civil.*⁵⁷

Cicerón trata la cuestión de forma diferente a los juristas, quienes se centran en las eventuales colisiones entre uno y otro derecho. Al rétor le interesa más la descripción general de este derecho y el fundamento de su validez⁵⁸ más que las posibles contradicciones entre los dos ordenamientos. Otras referencias al *ius gentium* las hallamos en su obra *Disputaciones Tusculanas*, que tiene como tema central la forma de hallar la paz y la tranquilidad. Dice el autor que todo aquello que es aceptado por todos los pueblos ha de tomarse por derecho natural.⁵⁹ Otras obras en las que Cicerón cite el *ius gentium* son *Particiones oratorias* y en algunos de sus discursos como en *Pro Roscio Amerino*, en *El Orador* y en *Sobre la República*. Naturalmente, al igual que en la parte pública, las menciones privatísticas del *ius gentium* se encuentran en las *Instituciones de Gayo* y en el *Digesto*:

Más el derecho se divide así, civil y de gentes. Todos los pueblos, los cuales se rigen por leyes y costumbres, usan de un derecho, en parte suyo propio, en parte común á todos los hombres; pues el derecho que un pueblo cualquiera constituye él mismo para sí, es propio de la ciudad misma y se llama derecho civil; mas el que la razón natural establece entre todos los hombres, este es igualmente obser-

⁵⁴ *Dig.*, 18.1.51.

⁵⁵ DOMINGO, R., *The new...op.cit.*

⁵⁶ BIELER, L., *Historia de la literatura romana*, Gredos, Madrid, 1972, p. 138.

⁵⁷ CICERÓN, M. T., *De los deberes*, 3.17.

⁵⁸ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 17

⁵⁹ CICERÓN, *Disputaciones Tusculanas*, 1.13.

vado en todos los pueblos, y se llama derecho de gentes, porque de este derecho usan todas las gentes. Y así, pues, el pueblo romano usa también de un derecho, en parte suyo propio, en parte común el todos los hombres. Cuáles sean cada uno, lo determinaremos en sus respectivos lugares.⁶⁰

*Prometiste por error dinero no debido; el que por ti habla afianzado lo pagó; yo opino, que si el fiador hubiere pagado en tu nombre, tú habrás de quedar obligado al fiador, y á ti el que lo estipulé, y no se ha de esperar que lo ratifiques, porque puede considerarse que le mandaste esto mismo, para que en tu nombre se efectuara el pago; mas que si el fiador hubiere pagado en su nombre lo que no debía, puede él repetirlo del estipulador, porque pagó dinero no debido por derecho de gentes pero que habrá de percibir de ti por la acción de mandato lo que no pudiere obtener de aquel á quien pagó, si es que por ignorancia no hubiere repelido con la excepción al demandante.*⁶¹

Para H. Maine, *ius gentium*, es la totalidad de los elementos comunes basados en los usos y costumbres de las antiguas tribus italianas que integraban todas las naciones con las que los romanos podían entrar en contacto; en particular, decía que cuando una costumbre era observada por un amplio conjunto de pueblos, se la consideraba como ley común a todos o *ius gentium*; si bien, la observancia de Roma de este conjunto de usos les venía impuesta por motivos puramente políticos y no era considerada como algo del todo deseable.⁶² La visión del jurista alemán F. K. Von Savigny vincula estrechamente la noción de *ius gentium* con la vertiente del derecho internacional privado. A medida que la expansión romana se realizaba y cuanto mayor era el número de extranjeros que vivían bajo su dominio, se hacía necesaria la regulación de las relaciones jurídicas con aquellos extranjeros. El criterio determinante y punto de partida de toda la normativa de derecho de gentes en su versión privatística era el principio de personalidad del individuo y su aplicación se fundaba en el estado personal de los individuos.⁶³ Considera que el *ius gentium* desempeña, por tanto, el papel de complemento del *ius civile*⁶⁴ y que cuando Roma hubo establecido relaciones con los pueblos vecinos se vio obligada, independientemente del derecho nacional, a aplicar, y por consiguiente, a conocer, el derecho de estos pueblos.⁶⁵

4. Principios del derecho de gentes

La historia antigua está marcada por la incesante búsqueda de la unidad territorial, política y religiosa bajo el poder de un monarca. Mesopotámicos, persas y griegos lo intentaron con desigual fortuna, pero si ha de inclinarse por algún

⁶⁰ *Ins.*, 1.2.1.

⁶¹ *Dig.*, 12.6.47.

⁶² MAINE, H., *Contributions to Latin Lexicography*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.

⁶³ SAVIGNY, F. K., *Sistema...op.cit.*, p. 127.

⁶⁴ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 1, p. 72.

⁶⁵ SAVIGNY, F. K., *Sistema...op.cit.*, p. 127.

pueblo de la antigüedad, es Roma el máximo exponente, y ello es así porque desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, la obra jurídica romana sigue siendo insuperable. El éxito de su empresa reside en la capacidad para uniformizar los territorios conquistados por medio del derecho y la administración. La existencia de un conjunto de normas jurídico-internacionales, no necesariamente sistemáticas, de carácter vinculante para la antigua Roma ha sido negado con frecuencia. Ciertamente, a primera vista, parecería incluso innecesario afirmar que los romanos llegasen a necesitar estas normas para realizar su destino histórico. Esta visión, si bien tiene lógica, no es del todo cierta pues ni Roma fue siempre dominadora ni el derecho internacional fue siempre algo inexistente o una mera formalidad.⁶⁶ Es complejo fijar límites cronológicos exactos para determinar los momentos en los que Roma aplicó y reconoció normas, con qué intensidad y alcance y si llegaron a tomarlas como realmente vinculantes.⁶⁷ Autores como F. Laurent⁶⁸ han dividido la historia del derecho de gentes en Roma en dos etapas, República e Imperio. Para este autor, la República conquistó y el Imperio pacificó, las legiones republicanas conquistaron el mundo y las imperiales lo administraron. A medida que el ejército romano iba engullendo más territorios y pueblos, situándolos bajo la unidad romana, paralelamente se va efectuando, en el interior de la República, un nada desdeñable trabajo de asimilación y gobierno. Al igual que sucedió en las luchas entre patricios y plebeyos en las que los últimos lograron ocupar el lugar que les correspondía en la vida política y social, se irá operando una progresiva incorporación de lo conquistado a la vida pública romana. Ahí es donde reside la especialidad de Roma en comparación con las otras civilizaciones de la antigüedad. Aquello que comenzó la República lo culminó el Imperio. Algo tan libre y desprovisto de normas reguladoras como la guerra, en Roma ya tenía carácter y fundamento jurídico, y éste aunque de origen religioso, no mermaba el carácter normativo del mismo. Precisamente, de la guerra normada sacarán los romanos las mejores enseñanzas y será un eje axiomático de su existencia. Concluidas las guerras samnitas entre los años 343-290 a. C, Roma se encaminará hacia el dominio universal, logrará imponerse a la otra gran potencia antagónica (Cartago) a lo largo de tres guerras y la fragmentada Grecia también caerá cautiva de la eficacia bélica romana.

A. Weiss, también divide en dos etapas la evolución del derecho de gentes, la primera desde la fundación de la República hasta el final de la misma o la época de la observancia religiosa de las reglas del derecho fecial, cuando los romanos se guiaban por la justicia y la moderación; la segunda comienza con el Imperio basada en la conquista, el despotismo y la marginación de las reglas sagradas

⁶⁶ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol., 1, p. 101.

⁶⁷ PREISER, W., "History of International Law, Ancient Times to 1648", *The Max Planck encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press.

⁶⁸ LAURENT, F., *Histoire...op.cit.*, p. 6.

en las relaciones exteriores. La primera fase, en la que Roma es más respetuosa de las normas internacionales, transcurre desde el año 500 a. C. cuando Roma y Cartago celebraron un tratado para la delimitación de zonas de influencia marítima, hasta el año 202 a. C. En el 500 a. C. Cartago obtuvo el monopolio comercial del Mediterráneo occidental a cambio de comprometerse a no hostigar a los aliados de Roma siempre que éstos no franqueasen la línea del cabo de Palos en Hispania.⁶⁹ Después de este tratado Roma quedará profundamente debilitada hasta el punto de no desempeñar un papel internacional relevante pues había perdido gran parte de las conquistas que obtuvo durante la Monarquía. Será a partir de la mitad del s. V a. C. cuando Roma empiece a consolidar y se proyecte internacionalmente. Las guerras y tratados que Roma celebrará con los ecuos, volscos y etruscos podrían ser el inicio de un cierto orden jurídico internacional, si bien limitado a la región del Lacio. Cien años más tarde, en el 350 a. C. Roma desempeñará un papel preponderante en las relaciones internacionales de la época concluyendo varios tratados como el del año 358 a. C. con los latinos y los hérnicos, el segundo tratado con Cartago en el 348 a. C. y la paz de los cien años con los etruscos, también de idéntica fecha. La segunda fase abarca desde el año 202 a. C. hasta el final del Imperio romano. En ella se inicia una modificación sustancial del derecho internacional que comenzará a producirse en los tiempos de la guerra contra Pirro, pero es la batalla de Zama del 202 a. C., que puso fin a la segunda Guerra Púnica y donde Roma derrota a Cartago la que determinará el declive del derecho de gentes. A partir de aquel momento los cartagineses iban a ser considerados como amigos y aliados de Roma pero en una relación de subordinación,⁷⁰ empleando una fórmula idéntica a la aplicada a los aliados romanos en la península itálica que se encontraban igualmente en una relación de sujeción respecto de Roma. El tratado de paz subsiguiente que fue acordado entre los contendientes estableció la consecuente subordinación de Cartago a Roma. Por lo tanto, una vez concluida la segunda guerra púnica, el control romano se asentó sólidamente y marcó profundamente las relaciones que mantuvo con otros pueblos; se iniciará la época en la que la Roma será *princeps orbis terrarum populus* y el mundo será *Orbis Romanus*. Esta preponderancia internacional tuvo repercusión en las obras de autores como Tibulo, Petronio y Lucano:

*Fatal tu nombre, ¡oh Roma! será al mundo/ Dondequiera que campos Ceres mira/ Desde Oriente hasta el río en cuyas ondas/ Hunde el sol ya cansada su cuadriga.*⁷¹

*Roma había conquistado ya toda la orbe hasta donde se extiende la tierra y fluye el mar, desde la salida hasta la puesta del sol.*⁷²

⁶⁹ KINDER, H., HILGEMANN, W., HERGT, M., *Atlas histórico mundial de los orígenes a nuestros días*, Akal, Madrid, 2007, p. 79.

⁷⁰ GOLDSWORTHY, A., *Las guerras púnicas*, Ariel, Barcelona, 2002, p. 363.

⁷¹ TIBULO, *Elegías*, 2.5.

⁷² PETRONIO, *Satiricón*, 119.

*Cuanto mayor han sido sus posesiones en el mundo, más rápidos han discurrido sus prósperos destinos.*⁷³

El Imperio romano va a sustituir el mundo internacional de las diversas ciudades-estado agrupadas en torno al Mediterráneo por un nuevo concepto inédito hasta la época: la *civitas maxima*, la máxima expresión del cosmopolitismo estoico que defendía la agrupación de todos los pueblos bajo un mismo orden, lo cual implicaba la desaparición del derecho internacional. Las relaciones con pueblos o ciudades integradas dentro del Imperio romano dejarán de considerarse como “externas”, sólo las que se mantuvieron con los imperios circundantes se tomarán como tales.⁷⁴ Respecto del órgano competente en materia de política exterior, en la primera etapa recae sobre el rey y luego en el Senado únicamente y en la segunda sobre el emperador. Con el derecho de gentes en Roma, se producirá un avance exponencial respecto a los griegos: los romanos suprimirán las ideas de exclusividad religiosa y darán al *ius gentium* un verdadero fundamento jurídico. Es decir, se efectuará una emancipación del derecho de gentes respecto de su fundamento religioso, se empezará a percibir este conjunto de normas como algo con elementos profanos, se produce, en definitiva, la juridificación del *ius gentium*. Autores como G. Baviera⁷⁵ concluyen, en su obra clásica, que en primer lugar, las normas que disciplinaban las relaciones entre los pueblos y Roma son reglas jurídicas. En segundo lugar, que para poder considerar que una norma determinada que se aplique en las relaciones internacionales sea regla de derecho es necesario que concurra un fundamento y un contenido jurídico que genere un obligación cuya observancia sea vista como algo justo y su violación como algo injusto, es decir, que un Estado se vea vinculado por la misma en su actividad exterior. Todo estos requisitos se llegaron a cumplir a lo largo de la historia romana si bien con diferente grado de intensidad.

Debido a su propia particularidad y naturaleza, el derecho internacional público ha reposado desde siempre en una serie de principios que le sirven de fundamento. En la antigüedad éstos ya existían tal y como se recogen en la obra clásica de R. Redslob,⁷⁶ *Histoire des grands principes du Droit des gens*. El primer principio es la fuerza obligatoria de los tratados y convenciones. La obligatoriedad del cumplimiento de los tratados internacionales descansaba sobre una concepción religiosa del derecho como ya se ha mencionado anteriormente. Se trata del rasgo definitorio de los tratados internacionales en la antigüedad presente en todas las civilizaciones. Los egipcios mantuvieron relaciones diplomáticas

⁷³ LUCANO, *Farsalia*, 7.

⁷⁴ TRUYOL Y SERRA, A., *Historia...op.cit.*, p. 29.

⁷⁵ BAVIERI, G., *Il diritto...op.cit.*

⁷⁶ REDSLOB, R., *Histoire des grands principes du droit des gens*, Rousseau et Cie, París, 1923.

y celebraron tratados que se ponían bajo la autoridad y protección de los dioses.⁷⁷ En el tratado más antiguo de la historia, el celebrado entre en el 3010 a. C entre Enneatum, Rey de la ciudad mesopotámica de Lagash, y la ciudad de Umma, se encuentra una sanción por parte de los dioses, práctica habitual en los tratados internacionales que perdurará hasta el mismo s. XIX. Los tratados se sometían a las divinidades supremas de las partes del mismo como garantía de cumplimiento ya que toda eventual inobservancia sería castigada por ellos. De esta manera, era el juramento religioso lo que confería al tratado valor de acto definitivo y obligatorio.⁷⁸ En el caso de Roma, en los tratados se invocaba a Júpiter y Jano cuya doble cara simbolizaba el propio acuerdo internacional. La *Eneida* de Virgilio nos ofrece un buen ejemplo del carácter sacro de los tratados:

Así Eneas el primero, así le sigue después Latino mirando hacia el cielo y tiende su diestra a las estrellas: «Yo por lo mismo juro, Eneas, por la tierra, el mar, las estrellas y la doble estirpe de Latona y Jano bifronte, y el poder de los dioses infernales y los sagrarios del severo Dite; escuche esto el padre que con su rayo sanciona los pactos. Toco los altares y llamo entre vosotros por testigos a fuegos y dioses: ningún día habrá de romper a los italos esta paz y este pacto, salgan como salgan las cosas; ni a mí, que así lo quiero, me moverá fuerza alguna, no, aunque por medio de un diluvio pueda confundir la tierra con las aguas y hacer que caiga el cielo hasta el Tártaro, igual que este cetro (pues por caso llevaba el cetro en la diestra) nunca echará ramas de leve fronda ni sombras, puesto que fue arrancado un día en las selvas desde la raíz y carece de madre y perdió por el hierro su cabello y sus brazos; árbol un tiempo, hoy la mano del orfebre lo encerró entre adornos de bronce y lo entregó a los padres latinos para que lo llevarsen.» Con tales palabras confirmaban entre ellos su pacto ante la general contemplación de los próceres.⁷⁹

Sin embargo, la obligatoriedad de los tratados no recaía exclusivamente sobre bases religiosas y Roma, teniendo en cuenta su genio jurídico, no podía ser ajena al hecho que los acuerdos no sólo eran vinculantes en virtud de un juramento religioso.⁸⁰ Nociones como la *bona fides* era otra de las bases de las relaciones internacionales así como de la actividad pública y privada. La *bona fides* se introducía como garantía de lo pactado por medio del mencionado juramento religioso o mediante cláusulas jurídicas incorporadas al propio tratado. Para los romanos, la palabra dada, el consentimiento expresado en un convenio obligaba igual, es decir, que atribuyeron valor jurídico a la voluntad manifestada por parte de un pueblo. Cuando los romanos violaban un tratado trataban de justificarlo esgrimiendo argumentos jurídicos como un defecto de forma o cláusulas contrarias al principio de equidad.⁸¹ No obstante, como en toda otra relación jurídica, se da la vulneración y

⁷⁷ HERRERO Y RUBIO, A., *Derecho de gentes*, 8ª ed., Valladolid, 1989, p. 10.

⁷⁸ TRUYOL Y SERRA, A., *Historia...op.cit.*, p. 20.

⁷⁹ VIRGILIO, *La Eneida*, 12.

⁸⁰ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 1, p. 68.

⁸¹ REDSLOB, R., *Histoire...op.cit.*, p. 51.

la inobservancia, existía la posibilidad de desvincularse de la norma de un tratado por medio de una denuncia unilateral, por medio de la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* si se producía un cambio radical de las circunstancias o, incluso, por medio de argucias jurídicas como cuando se daba una interpretación del tratado que arrojaba un resultado contrario al principio de equidad.

El principio de libertad del Estado, en la antigüedad, se halla en permanente conflicto debido a la pronunciada tendencia de las civilizaciones hacia la conquista y la dominación universal y será precisamente el Imperio romano, la máxima expresión de este deseo de dominio. Se puede notar que en sus inicios, Roma reconocía y respetaba la independencia y la soberanía de otros pueblos celebrando con ellos acuerdos y enviando embajadores. Para que ello fuera posible, Roma exigía la concurrencia de dos requisitos: que el pueblo en cuestión tuviese cierto grado de organización política y que la independencia del mismo fuese algo real y tangible, es decir, que tuviese autonomía en la conducción de sus relaciones con otros pueblos de forma que Roma los considerase como iguales y pudiera entrar en tratos con ellos. Sin embargo, esta idea primigenia se fue desvaneciendo a medida que se iba efectuando la expansión territorial romana, lo cual dio paso a acuerdos de carácter desigual con los pueblos vecinos que eran sometidos a una diversidad de regímenes territoriales en los que la nota dominante era la relación de subordinación respecto del vencedor. Las formas más comunes eran el pago de impuestos, la provisión de fuerza militares y, en algunos supuestos, la concesión del *ius municipii*, es decir, el reconocimiento a los ciudadanos de la ciudad sometida a tal estatuto una serie de derechos como la libertad de comercio e industria así como el derecho a contraer matrimonio.

La construcción de la idea de la libertad del Estado reposaba sobre la propia concepción del individuo como hombre libre. R. Redslob dirá: “Le droit des gens se développe en fonction du droit de l’homme”.⁸² La libertad del Estado se plasmaba igualmente en el respeto hacia el extranjero a quien se le reconoce, en determinados casos, una serie de derechos y libertades asociados a su estatuto personal, lo que es una cuestión tanto de derecho privado como de derecho público, en especial de derecho internacional público cuando al extranjero se le ha de reconocer y proteger. Por lo tanto aplicar un derecho de extranjería y para extranjeros es precisamente la aplicación práctica del *ius gentium* en su doble faceta, pública y privada así como una forma de dar efectividad al principio de libertad del Estado. No obstante, las dos mayores expresiones de este inveterado principio son el poder para celebrar tratados internacionales y el envío de embajadas como se verá en el capítulo dedicado a los mismas.

La igualdad de los Estados es un principio que deriva del anterior e implica que las normas se apliquen en igualdad para los pueblos y que los derechos y

⁸² PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 1, p. 62. El autor atribuye la idea a Martens.

deberes que emanen de esas normas sean recíprocos y se disfruten por todos. Es necesario precisar que el principio existía, al menos, en el plano teórico, pues la realidad de la expansión romana vacía de contenido la igualdad de los Estados. No obstante, sí que se podrá observar mayor presencia de este principio en los espacios marítimos. Así, en el Tratado entre Roma y Cartago del año 348 a. C se delimitaban de manera amistosa las áreas marítimas bajo la influencia de ambas potencias, lo cual implica reconocer de manera tácita que aquellos espacios que no perteneciesen a las partes estaban bajo un régimen de libertad, es decir existiría un principio de libertad de los mares.

El principio de solidaridad entendido como la obligación que tienen los pueblos de colaborar de manera solidaria entre sí en aras del progreso de la humanidad se encuentra con fuertes resistencias por parte de cada una de las distintas comunidades políticas.⁸³ Se considera que el Estado es la forma más perfeccionada de la vida en común y basta para satisfacer las necesidades tanto espirituales como materiales de la sociedad. Sin embargo, el mantenimiento del aislamiento, la enemistad permanente y de un concepto absoluto de Estado estaba llamado a fracasar y era un obstáculo al progreso. Será precisamente con el comercio cuando los Estados empiecen a colaborar entre sí intercambiando tanto bienes materiales como culturales. A diferencia de la civilización griega, en Roma la creación de una suerte de comunidad de Estados se realizará no desde una perspectiva bilateral sino por medio del imperialismo. Una colectividad de pueblos sometidos a un mismo orden creando una amalgama cultural universal con epicentro en Roma. No se ha de ver en ello solamente la búsqueda de una finalidad práctica o material, si bien forma una parte importante al ser una técnica para garantizar el dominio por parte de la urbe. También la comunidad de pueblos implica la realización de un ideal ético y este ideal, tal y como ya se ha mencionado anteriormente es parte del patrimonio moral de la humanidad y ha de considerarse como una consecuencia de la razón natural. A su vez, de ello se derivarán las ideas de justicia, caridad y fraternidad universales defendidas por los autores estoicos como Marco Aurelio y Lucio Anneo Séneca que ejercieron un poderoso influjo en la sociedad y políticas romanas de la época tardoimperial.

*Soy un hombre y nada humano me es ajeno. Quienquiera que sólo piense en sí mismo y obre únicamente en provecho propio no puede decirse feliz. Se ha de vivir para los demás cuando se pretende vivir para uno mismo.*⁸⁴

Teniendo en cuenta los principios antes citados se puede concluir que sí existía un derecho internacional público en la antigüedad y que Roma observaba sus normas.⁸⁵ Por otra parte, es innegable que el alcance real de estos

⁸³ REDSLOB, R., *Histoire...op.cit.*, p. 101.

⁸⁴ SÉNECA, L. A., *Cartas*, 68.

⁸⁵ BAVIERI, G., *Il diritto...op.cit.*, p. 153.

principios quedaba muy difuminado en la vida política de la urbe pero no había de entenderse como ausencia absoluta de normas, Roma irá adaptándolas a sus necesidades e intereses a medida que se vaya expandiendo, lo que dará lugar a una presencia intermitente e irregular de estos principios desde la aparición de la ciudad en 753 a. C hasta su ocaso en el 476. Mientras Roma tuvo que luchar contra otras potencias iguales a ella recurrió a los tratados, a la negociación y al principio de reciprocidad. Sólo será a partir de la batalla de Zama que puso fin a la segunda guerra púnica y a las derrotas de Filipo de Macedonia y de Antíoco cuando la observancia del derecho internacional pasará a un segundo plano y la prioridad será el dominio universal. Dicho de otra manera, el poder del derecho de gentes variará en las distintas épocas de la historia de Roma.

Los romanos aplicaban el derecho internacional público y tenían plena conciencia de ello, empero, no se aplicaba en toda su plenitud, es decir, se respetaba de forma fragmentaria, quizás un rasgo axiomático del derecho de gentes. Es necesario precisar no obstante, que esta conciencia jurídica internacional de los romanos no era de carácter sistemático, no se elaboraron teorías depuradas al respecto, eran más bien una amalgama de reglas de convivencia internacional, un esbozo normativo del sistema internacional. Por ejemplo, no se llegó a argumentar jurídicamente si casos como una asistencia diplomática por parte de un tercero a una potencia en guerra habían de considerarse como violación de la neutralidad o si un tercer Estado había de permitir que en sus puertos se equipasen y armasen buques de guerra destinados a combatir en una guerra. Como dijo R. Redslob gráficamente, “En la antigüedad el Derecho de gentes se limitó a reunir una serie de piedras de talla pero nunca llegó a erigir un templo”.⁸⁶

⁸⁶ REDSLOB, R., *Histoire...op.cit.*, p. 109.

CAPÍTULO SEGUNDO

EL COLEGIO Y EL DERECHO FECIAL

1. Derecho primitivo y religión

Es necesario comenzar con unos apuntes⁸⁷ sobre el derecho romano primitivo debido a que el derecho fecial así como el Colegio sacerdotal de los feciales eran instituciones propias de la primera etapa de la existencia de Roma. El derecho fecial es el derecho sacro de la época arcaica, y según M. Kaser, un derecho muy anterior a la propia conceptualización del *ius gentium*.⁸⁸ Los principales rasgos del derecho primitivo serán el rechazo de la autotutela del individuo en sus relaciones jurídicas y la implantación del monopolio de la justicia por parte del Estado, único garante del cumplimiento del derecho. Podría parecer algo evidente pero en el primer milenio a. C. resulta un logro considerable que Roma pasara de la justicia privada a la pública. En segundo lugar, Roma concebirá el derecho como un instrumento distinto, en algunas parcelas, de la religión y de la moral. Ello no quiere decir que estuviese exento de cualquier tipo de vínculo sagrado pero sí que se entendía que no todo el derecho era necesariamente una expresión de la religión, es decir, se producirá una emancipación secular del derecho. De esta manera, se distinguía entre el *fas* o derecho religioso y el *ius* o derecho profano e independiente, el *ius* es un producto del hombre y no de una voluntad superior o de la divinidad.⁸⁹ En tercer lugar, este derecho secular será el conjunto de normas que se aplique a la comunidad política integrada por las distintas *gens* o agrupaciones gentilicias romanas y en esta fase primigenia, este *ius* tendrá la consideración de “ventajas jurídicas” del individuo en la medida en que perteneciese a alguna de las *gens*. El derecho privado queda estrechamente ligado al derecho público o, visto de otra manera, sólo se aplica a determinadas personas en razón de su pertenencia a una determinada comunidad. En cuarto lugar, el derecho romano primitivo será eminentemente estricto, conservador y formalista. Es estricto debido a que se aplica sin flexibilidad alguna y de forma rigurosa sin tomar en cuenta circunstancias personales o sociales; es conservador porque respeta mucho las tradiciones y es reticente ante cualquier innovación jurídica incluso en detrimento de la propia eficacia y progreso, pues todo cambio siempre ha sido lento y muy fiel a las líneas maestras del *corpus* de normas. Respecto del formalismo, aunque se trate de un rasgo presente en las legislaciones de todas las civilizaciones de la antigüedad, en el caso de Roma adquiere un notable grado de rigidez. El formalismo lleva a que las partes deban observar inexorablemente determinadas ceremonias para exteriorizar de forma material y fehaciente el acto en el que toman parte. Estos cuatro caracteres

⁸⁷ MAY, G., *Élements...op.cit.*, p. 12.

⁸⁸ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 33.

⁸⁹ GARCÍA-GALLO, A., *Manual...op.cit.*, p. 161.

estarán presentes en el derecho fecial y han de tenerse presentes para entender la institución.

La religión ocupaba un lugar preeminente en Roma e impregnaba todas las instituciones públicas y privadas así como las relaciones sociales.⁹⁰ El carácter religioso de las instituciones políticas romanas, sus orígenes tanto sagrados como profanos, y la identificación entre el sacerdocio y las magistraturas se manifestaron poderosamente en Roma, sobre todo, en las relaciones que mantuvo durante la época de la República con otras ciudades, es decir, había cierta sacralización de las relaciones internacionales.⁹¹ En Roma, la tendencia hacia el ritualismo es una constante en la religiosidad romana, los romanos creían que las divinidades se manifestaban por medio de prodigios y fenómenos como medio para comunicarse con el hombre, la respuesta venía pues por medio del rito y su determinación era por lo tanto capital para la mente romana. Dice M. Eliade: “El genio religioso romano se distingue por el pragmatismo, por la búsqueda de la eficacia y sobre todo por la sacralización de las colectividades orgánicas: familia, gens y patria. La famosa disciplina romana, la fidelidad a los compromisos *fides*, la entrega al Estado, el prestigio religioso del derecho, se traducen por una depreciación de la persona humana: el individuo contaba únicamente en la medida en que formaba parte de su grupo”.⁹² Junto con la *bona fides*, otro concepto relevante en la religión romana y, por extensión, en el Colegio de los feciales, es el de *pietas* que significa la estricta observancia del rito así como el respeto de las relaciones naturales entre los hombres. La *pietas* opera no sólo en las relaciones entre dos individuos sino también en las relaciones entre comunidades políticas lo cual influyó, como ya se ha explicado, en el propio concepto del *ius gentium*. Observar el *ius gentium* es aplicar la *pietas* en las relaciones con el extranjero, ya fuese éste un individuo o un Estado. La religión en Roma dominaba tanto la vida pública como privada, tanto en las relaciones dentro de la propia ciudad como en las relaciones entre ciudades ya fuera en la guerra, en la paz o en la celebración de tratados. Al igual que se creía que los dioses tomaban partido por uno u otro bando en una guerra, éstos también intervenían en los tratados y con ella, otorgaban a los mismos la estabilidad e inviolabilidades necesarias para que fuesen debidamente cumplidos.⁹³ Religiosamente, la *pietas* era inherente a la observancia del ceremonial y protocolo fecial el cual garantizaba la *pax deorum* por medio del ritual.⁹⁴

⁹⁰ BAILÓN GARCÍA, M., “La conquista de Iberia y el Derecho fecial. Guerra y religión en Roma” *Revista de Historia Militar*; 116 (2014), pp. 73-102.

⁹¹ WEISS, A., *Le Droit fécial et les féciaux à Rome*, A. Durand et Pédone-Lauriel, París, 1883, p. 5.

⁹² ELIADE, M., *Historia de la creencias y de las ideas religiosas*, vol. 2, *De Gautama Buda al triunfo del cristianismo*, Ediciones Cristiandad, Madrid, 1978, p. 16.

⁹³ WEISS, A., *Le Droit...op.cit.*, p. 5.

⁹⁴ BAILÓN GARCÍA, M., “La conquista...op.cit.

2. El Colegio de los feciales

De manera general se podría definir el Colegio de los feciales⁹⁵ como aquél que en la antigua Roma sacralizaba las declaraciones de guerra y los tratados de paz.⁹⁶ El gramático romano Festo hace derivar la palabra latina *fecialis* del verbo *ferire* como podría ser *ferire foedus* que significa concluir un tratado. Varrón por su parte la hace derivar de la noción de *fides*. Otros autores como el gramático holandés G. Vossius hace descender el término de la palabra del verbo *fari*, es decir relacionado con el verbo orar de oratoria. La cuestión del origen de los feciales también es controvertida: autores como Dionisio de Halicarnaso y Plutarco atribuyen la aparición de esta institución al reinado de Numa Pompilio, segundo rey de Roma. Algo muy plausible teniendo en cuenta que la característica esencial de la monarquía romana en la primera fase es su base sacral y en la que se llevó a cabo una reforma religiosa que instituyó como divinidad suprema a Júpiter.⁹⁷ Existen varias versiones, para Plutarco y Dionisio de Halicarnaso respectivamente:

*Habiendo creado Numa otros sacerdocios, haremos todavía mención de dos de ellos, el de los Salios y el de los Feciales, por ser los que más prueban su piedad.*⁹⁸

*El rey Numa fue el primero que estableció esta magistratura sagrada entre los romanos.*⁹⁹

Tito Livio en cambio data a los feciales durante el reinado de Anco Marcio:

*Para que, así pues, tales guerras fueran no sólo dirigidas sino proclamadas con cierta formalidad, dictó la ley [Anco Marcio], tomada de la antigua nación de los ecuos, con la que los Feciales se conducen hasta hoy cuando requieren la reparación por daños.*¹⁰⁰

El Colegio fecial no es una institución originaria de los romanos, otras análogas se encuentran ya en varios pueblos itálicos como albanos, samnitas, ecuos, faliscos y etruscos¹⁰¹ así como en la Galia y en Hispania, y seguramente, Roma se inspiró e incluso trasladó el sistema a su ciudad. De nuevo, la particularidad romana reside en haber adaptado, perfeccionado, organizado y desarrollado el Colegio de los feciales y el derecho emanado del mismo hasta el punto de llegar a identificarse el propio derecho de gentes con el fecial, algo no del todo exacto como ya se ha explicado. Como dice H. Wheaton, la institución fecial contrastaba fuertemente con la conducta opresiva de los romanos hacia sus aliados así como la crueldad y dureza que dispensaban al vencido.¹⁰² De lo dicho anteriormente se podría definir el Cole-

⁹⁵ RICH, J., “*The fetiales and Roman international relations*”, en RICHARDSON, H. J., SANTANGELO, F., *Priests and States in the Roman world*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2011, pp. 187-242.

⁹⁶ ELIADE, M., *Historia...op.cit.*, p. 128.

⁹⁷ ROLDÁN, J. M., *Historia de Roma*, vol. 1, *La República romana*, Cátedra, Madrid, 1987, p. 55.

⁹⁸ PLUTARCO, *Vidas paralelas*, Numa, 12.

⁹⁹ DIONISIO DE HALICARNASO, *Historia antigua de Roma*, 2.72.

¹⁰⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 1.32.

¹⁰¹ WHEATON, *Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, F. A. Brockhaus, 2ª ed., Leipzig, 1846, p. 22.

¹⁰² *Ibid.*

gio de los feciales como aquél Colegio sacerdotal de fundamento jurídico,¹⁰³ cuyas solemnidades, ritos y formalidades frecuentemente de índole mágica y secreta que sólo los propios feciales sabían interpretar¹⁰⁴ se encontraban recogidas en libros religiosos especiales,¹⁰⁵ integrado por ministros públicos a quienes les competía la declaración de guerra, la celebración de los tratados, el control de la observancia de los mismos y la asunción de la plena representación del Estado romano en las relaciones internacionales.¹⁰⁶ El gramático latino Nonio Marcelo define a los feciales como: “Aquellos que entre los antiguos romanos, desempeñando el sacro oficio de enviados, solicitaban reparación a quienes hubieran comenzado una guerra contra Roma por medio de la fuerza o del robo, o de mentes hostiles que hubieren proferido insultos; llegaban a acuerdos que constituían tratados y ninguna guerra considerada justa podía declararse sin antes la previa intervención de los feciales”.¹⁰⁷

Existían en Roma cuatro grandes Colegios: los augures, epulones, salios y feciales, el llamado *quator amplissima collega*,¹⁰⁸ y todos ellos tuvieron una importancia crucial tanto desde el punto de vista religioso como político. Los feciales son jueces de derecho público de carácter vitalicio con un cometido más político que religioso. El número era de veinte y se integraba por ciudadanos patricios de eminentes familias romanas; esto se mantuvo así hasta la aprobación de la *lex Olgunia* que en el año 300 a. C. permitió a los plebeyos el acceso a cargos en los colegios sacerdotales,¹⁰⁹ sin embargo, la institución mantendrá siempre su marcada naturaleza patricia. La forma de elección de los miembros que integraba el Colegio se hacía por medio de la cooptación —*cooptatio e inauguratio*— lo cual garantizaba al cuerpo su carácter aristocrático y elitista. El proceso de cooptación seguía tres fases, la primera era la nominación *cooptatio*, aquélla por la que se designaba a una persona como candidato a ingresar en el Colegio, esta nominación había de ir acompañada de un juramento por parte de quién presentaba al candidato destinado a dar garantía y fe de la idoneidad del aspirante. La segunda fase consistía en la elección propiamente dicha por parte de los demás miembros del Colegio y en la tercera etapa, el candidato electo tomaba posesión de su cargo y pasaba definitivamente a integrar el órgano, la *inauguratio*. El Colegio estaba presidido por el *magister Fetialium* de carácter permanente. Los feciales gozaban de una serie de privilegios, se permitía que un miembro de un Colegio sacerdotal lo fuese también de otro así como desempeñar alguna de las magistraturas públicas,¹¹⁰ estaban exen-

¹⁰³ RAVIZZA, M., “*Aspetti giuridico-sacrali del rituale feziale nell’antica Roma*”, *Jura Gentium*, Vol. 11, n. 2, 2014, pp. 27-44.

¹⁰⁴ POTEMKIN, V.P., *Historia de la Diplomacia*, Lautaro, Buenos Aires, 1943, p. 65.

¹⁰⁵ OYARCE YUZZELLI, A., “*El Derecho internacional en Roma, el ius fetiale*”, *Vox Iuris* 13, USMP, pp. 117-128.

¹⁰⁶ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ *Ibid.*,

¹⁰⁸ WILLEMS, P., *Le droit public romain ou les institutions politiques de Rome depuis l’origine de la ville jusqu’ a Justinien*, Typographie de Ch. Peeters, 5ª ed., Lovaina, 1883, p. 316.

¹⁰⁹ OYARCE YUZZELLI, A., “*El Derecho...op.cit.*”

¹¹⁰ WILLEMS, P., *Le droit...op.cit.*, p. 317 y ss.

tos del pago de impuestos, de deberes cívicos y del servicio militar y, por supuesto, eran inviolables hasta el punto de que cualquier agresión a su integridad constituía un *casus belli*. Tito Livio narra el siguiente episodio:

Al decir esto el fecial, Postumio le golpeó tan fuerte como pudo en el musco con la rodilla, y a voz en grito declaró que él era un ciudadano samnita, que había violado el derecho de gentes al maltratar al fecial que, como embajador, era inviolable, y que tras esto los romanos tenían razones de sobra para proseguir la guerra.¹¹¹

El atuendo de los feciales¹¹² consistía en un velo de lana blanca que simboliza la incorruptible pureza de las relaciones internacionales y una corona verde de verbena arrancada del suelo del Capitolio como símbolo de la patria ausente. La rama le era entregada al fecial en el momento de la partida por parte del Rey o Cónsul según la época. Esta corona era, a su vez, símbolo de la inviolabilidad del sacerdote fecial. Los feciales, como cuerpo que asumía la más alta representación de la ciudad de Roma, llevaban a cabo misiones diplomáticas en el extranjero. Estas misiones se componían por un número variable de feciales en función de las necesidades y del tipo de acto a realizar y estaban encabezadas por un uno de los sacerdotes que recibía el nombre de *Pater patratus populi romani*. Este jefe de misión tenía por funciones representar, dirigir las conversaciones, exponer las reclamaciones o formular la protesta y era titular de una plenipotencia que le facultaba para concluir tratados internacionales.

Una enumeración extensa de las funciones de los feciales nos la ofrece Dionisio de Halicarnaso: asegurar que los romanos no emprendan ninguna guerra injusta; si otros pueblos violan los tratados, envían embajadores para pedir satisfacciones, y si no se atienden, proceden a declarar la guerra. Si aliados de Roma afirman haber sufrido injurias de los romanos y piden justicia, los feciales determinan si han sufrido algún daño contra los tratados, y si les parece que está fundamentada la demanda, extraditan a los acusados. Los feciales juzgan los delitos cometidos contra embajadores, supervisan el cumplimiento de las cláusulas de los tratados y denuncian los tratados de paz que Roma hubiera firmado. Juzgan los delitos de los generales que tenían relación con juramentos y tratados y purifican las cláusulas de los tratados que hubieran podido incurrir en algún vicio de validez.¹¹³ Siguiendo la clasificación que realiza A. Weiss,¹¹⁴ las competencias¹¹⁵ de los feciales eran de tres órdenes: religiosas, diplomáticas y jurídicas. Primero, en el ámbito religioso correspondía a los feciales la realización de la liturgia necesaria por medio de ritos y sacrificios expiatorios que rodeaban la declaración de guerra y la conclusión de tratados de paz. Apelaban a la protección de los dioses y se erigían en testigos de

¹¹¹ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 9.10.

¹¹² BAILÓN GARCÍA, M., "*La conquista...op.cit.*

¹¹³ DIONISIO DE HALICARNASO, *Historia...op.cit.*, 2.72.

¹¹⁴ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 14.

¹¹⁵ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol., 2, p. 324.

los juramentos formulados por las autoridades romanas para obtener el favor divino. Segundo, las funciones diplomáticas que asumían eran las ya mencionadas de representación de Roma en las relaciones con otras comunidades políticas, la declaración de guerra y los acuerdos de paz. Tercero, los feciales desempeñaban una importante labor jurídica, pues a ellos los magistrados de la ciudad sometían diversidad de asuntos para obtener el parecer del Colegio fecial, se pronunciaban sobre si la *fides publica* estaba siendo respetada y si se había producido una violación de la misma. También los ciudadanos particulares podían elevar asuntos de carácter privado y eran competentes para conocer de las reclamaciones que otras ciudades o comunidades políticas dirigían contra Roma o contra cualquiera de sus órganos o ciudadanos. Tito Livio nos deja un ejemplo de esta labor consultiva:

*El cónsul consultó con los feciales si era necesario que la declaración de guerra fuera transmitida personalmente al rey Filipo, o si sería suficiente que se le anunciara a una de sus ciudades fronterizas de guarnición. Estos declararon que cualquiera de ambos modos de proceder serían correctos.*¹¹⁶

Los feciales igualmente estudiaban las quejas que la República romana pudiera tener contra otras ciudades y dictaminaban sobre si tenían o no fundamento jurídico y religioso. La *rerum repetitio*, o función por la cual los feciales procedían a presentar la queja ante otra ciudad pidiendo una satisfacción por el daño causado era instada por el *pater patratus* que era el jefe de la delegación de feciales, esta reclamación no podía ser objeto de negociación y la exigencia era tajante.¹¹⁷ Estas delegaciones estaban integradas por cuatro, tres o dos miembros y el objeto de la misión era interponer una reclamación para obtener la extradición de un individuo, para la restitución de un bien indebidamente tomado a la República, o para solicitar la retirada de tropas del territorio de un Estado aliado. Ejemplos de *rerum repetitio* nos los da también Tito Livio:

*Atacaron y capturaron Ferentino, una ciudad hérnica; pero al regresar a casa, los tiburtinos les cerraron las puertas. Había habido, anteriormente, muchas quejas entre ambas partes, pero esta última provocación decidió finalmente a los romanos, en caso de que los Feciales no obtuvieran reparación, a declarar la guerra a los tiburtinos.*¹¹⁸

Los feciales también se constituían como órgano de solución de diferencias internacionales y como instancia de apelación internacional para evitar el recurso a la fuerza. Podían actuar como tribunal al decidir la legitimidad de los tratados y, si a juicio del Colegio, existían vicios de fondo o forma, podían decretar la nulidad del tratado. Las funciones notariales y de archivo de los tratados también les estaba encomendada.¹¹⁹ En el desempeño de estas funciones jurídicas, el Co-

¹¹⁶ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 31.8.

¹¹⁷ BAILÓN GARCÍA, M., "*La conquista...op.cit.*

¹¹⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 7.9.

¹¹⁹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol., 2, p. 325.

legio de los feciales disfrutaba de gran independencia, todas las resoluciones y dictámenes emitidos eran aceptados con notoria aquiescencia por parte de quienes los habían instando y no cabía la interposición de recurso para obtener una revisión o modificación del eventual decreto.¹²⁰

3. Espíritu del derecho fecial

La existencia y observancia de las normas que integran el derecho fecial tiene doble importancia,¹²¹ de un lado constituye una poderosa prueba de la conciencia jurídica internacional de los romanos como civilización, quienes aplicaron en sus relaciones internacionales muchas reglas que otorgaban a las mismas la categoría de relaciones jurídicas, y de otro lado, demuestra que en la antigüedad sí que existía un derecho internacional público y que en entre los pueblos no imperaba siempre la regla de la arbitrariedad del más poderoso. En casos como el reconocimiento de inviolabilidades de los embajadores, el envío de misiones diplomáticas, en los tratados celebrados, en las guerras declaradas previo cumplimiento de ritos y símbolos destinados a darles carácter legal, se pueden ver vestigios de un verdadero derecho internacional, si bien, con un grado de perfección menor al que comenzará a darse en la época moderna y con un menor nivel de minuciosidad. El derecho fecial como muestra del alto grado de desarrollo y sofisticación del derecho romano, pues aunque la ley fecial tenía por objeto regular jurídicamente las relaciones y la vida internacional de Roma, no era un producto del concurso de la voluntad de los distintos sujetos de derecho internacional de la antigüedad. En este caso estaríamos ante unas normas de producción interna romana, no ante unas normas de carácter consuetudinario internacional producidas por la reiterada observancia de varios sujetos ni una norma de derecho positivo creada por la voluntad expresa de los pueblos.¹²²

El derecho fecial se producía en Roma y se aplicaba a todos los pueblos quienes por circunstancias fácticas como el mayor poder militar, las conquistas y la situación de subordinación respecto de Roma, quedaban obligados a observar.¹²³ Se trata de una diferencia de primer orden en el derecho de gentes romano en contraste con lo que acaecerá con posterioridad en la Edad Moderna. En la antigüedad, sin perjuicio del concurso del derecho natural, las fuentes de producción normativa del derecho internacional público eran unilaterales, de cada ciudad o de cada pueblo. Luego, por el predominio fáctico de uno de ellos, en este caso, el romano, será su “derecho internacional público” el que se aplique a los demás pueblos con los que interactúe. Esta sería la particularidad más relevante del de-

¹²⁰ *Ibid.*, p. 327.

¹²¹ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 14.

¹²² *Vid.*, BAVIERI, G., *Il diritto...op.cit.*

¹²³ WHEATON, *Histoire...op.cit.*, p. 23.

recho internacional en la antigüedad más que la propia negación de su existencia. Autores como Cicerón ya loaban la utilidad y excelencia del derecho fecial:

*El pueblo romano prescribe que en la guerra se observe la sagrada equidad de los feciales.*¹²⁴

Diodoro de Sicilia también se expresó de la siguiente manera:

*Ambicionando el imperio del mundo, lo obtuvieron por medio de las armas pero lo agrandaron por medio de la clemencia hacia los vencidos; lejos de mostrarse crueles y vengativos, les trataban como amigos y benefactores más que como a enemigos.*¹²⁵

Lo escrito por Diodoro de Sicilia revela que los romanos querían mostrarse, al menos en la primer etapa de su derecho de gentes, como un pueblo digno y honrado que se relacionaba con los demás sobre la base de la *fides* romana, que rechazaba argucias, engaños y deslealtades. Pueblo cuyo cometido era propagar la civilización y realizar la asociación universal de todos los pueblos en palabras del jurista italiano G. Gravina.¹²⁶ Los romanos se guiaban por la rectitud, la sabiduría y la moderación en su política exterior. Este conjunto de valores, más presentes en la primera etapa del derecho de gentes en Roma que en la segunda, es aquello para lo cual se instituyó el derecho fecial; de esta manera, el espíritu de la ley fecial era servir de medio para conseguir este comportamiento y realizar estos valores.¹²⁷ Tito Livio dejará en su *Historia de Roma* un episodio que ilustra muy bien la ética internacional de los romanos al referirse a la actitud de los senadores romanos al rechazar la forma de actuar de los embajadores:

*Los senadores más ancianos y los que no habían olvidado las antiguas costumbres de los romanos, sin embargo, dijeron que no reconocían nada del carácter romano en aquellas negociaciones [de los embajadores]. “Nuestros antepasados -dijeron- no habían hecho sus guerras mediante emboscadas ni ataques nocturnos, ni fingiendo huidas para regresar sobre el enemigo cuando había bajado la guardia [...]. Este era el auténtico espíritu romano; nada de la doblez púnica o la astucia de los griegos, que se enorgullecen más de engañar a un enemigo que de vencerle en justo combate*¹²⁸

4. Derecho fecial

Las normas feciales aplicables al derecho diplomático atañen a las inmunidades e inviolabilidades de los embajadores extranjeros.¹²⁹ En base a un princi-

¹²⁴ CICERÓN, *De los deberes*, 3.11.

¹²⁵ DIODORO DE SICILIA, *Fragmentos*, 32.4.5

¹²⁶ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 18.

¹²⁷ *Vid.*, SANTANGELO, F., “*I feziali fra rituale, diplomazia e tradizioni invèntate*”, en *Sacerdos. Figure del sacro nella società romana*, Fondazione Niccolò Canussio, Ed. ETS, pp. 83-103. Milán, 2012.

¹²⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 42.47.

¹²⁹ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 21.

pio de reciprocidad, argumento añadido en favor de la existencia de un derecho internacional público, Roma reconocía a los diplomáticos extranjeros venidos a la ciudad idéntico trato, inmunidades e inviolabilidades que los romanos pretendían que les fueran reconocidos igualmente a sus enviados en otras ciudades.

Cabe decir aquí que los legados que el Estado romano enviaba disfrutaban, como sacerdotes, de inviolabilidad bajo la protección divina y por lo tanto eran sacrosantos. Cualquier tipo de daño, ofensa o agresión hecha a uno de los enviados feciales había de ser castigada o expiada y era tipificado como profanación. Matar, golpear o insultar era una ofensa a la divinidad y al pueblo al que pertenecía el embajador y de llegar a producirse un episodio como éste, el castigo aplicado era la extradición del responsable al Estado ofendido, de lo contrario, habría un motivo suficiente para declarar la guerra¹³⁰. Por lo tanto, lo trascendente es retener que es el propio derecho fecial el origen de la inmunidad e inviolabilidad de los embajadores.¹³¹

Una vieja práctica de los Estados itálicos consistía en la extradición de un individuo que hubiese cometido una ofensa contra algún aliado a los tribunales del Estado ofendido para que fuera éste quien juzgase y condenase al extraditado.¹³² Los feciales intervenían aquí bien reclamando la entrega de un individuo que hubiese cometido un delito contra Roma o, conociendo de las solicitudes emitidas por otras ciudades, reclamando la entrega de un ciudadano romano. Se tiene constancia de cinco casos de extradición: el primero, Tito Veturio Calvino y Espurio Postumio Albino por el episodio de las Horcas Caudinas en el año 321 a. C; el segundo, Cayo Hostilio Mancino por su derrota y subsiguiente acuerdo en Numancia en el año 137 a. C; el tercero, Marco Claudio Clinio por el acuerdo con los corsos en el año 236 a. C; del cuarto y del quinto se sabe que estuvieron motivados por las ofensas cometidas por senadores contra embajadores.¹³³ El procedimiento discurría de la siguiente manera: si un ciudadano romano había sido víctima de un delito por parte de un extranjero proveniente de una ciudad con la cual Roma hubiera celebrado un tratado, éste se dirigía directamente al Colegio de los feciales instándoles a estudiar su solicitud y a resolver sobre la extradición del extranjero. Los feciales, de hallar suficientemente fundamentada y sujeta a derecho la petición del particular, resolvían sobre el asunto estimando la pretensión del demandante y acordaban la creación de una diputación de feciales quienes procedían a solicitar solemnemente la extradición del sujeto extranjero. En este procedimiento no intervenía el Senado romano. El pueblo o ciudad requeridos recibía la petición de extradición de los feciales, y si resolvía favo-

¹³⁰ ANDO, C., "Aliens, Ambassadors, and the integrity of the empire" *Law and History Review*, 2008 (2), Vol. 26, n. 3, pp. 491-519.

¹³¹ KASER, M., *Ius...op.cit.*, p. 43.

¹³² REDSLOB, R., *Histoire...op.cit.*, p. 83.

¹³³ RICH, J., "The fetiales...op.cit."

rablemente, entregaba a su ciudadano a las autoridades romanas para que fuese procesado por parte del tribunal internacional instituido por el tratado destinado a conocer de las demandas entre sujetos extranjeros, los *recuperatores*. En el caso inverso, de ser un ciudadano romano el responsable del delito, la institución correspondiente del Estado en cuestión —recordemos que magistraturas como la de los feciales eran algo común a varios pueblos de la antigüedad— se desplazaba en comisión y comparecía ante el Senado romano solicitando la extradición del ciudadano romano en cuestión.¹³⁴ A su vez, el Senado procedía a plantear una cuestión prejudicial sobre el fondo y la forma de la petición de extradición al Colegio de los feciales cuyo dictamen era de carácter vinculante. El proceder interno de los feciales a la hora de estudiar las peticiones era sumamente concienzudo y meticuloso por temor a tomar una decisión injusta que ofendiera a los dioses. En caso de que hubiese necesidad, el Colegio podía constituir una comisión ad hoc integrada por ciudadanos romanos destinada a dilucidar las circunstancias del delito y así facilitar la ulterior decisión de los feciales.

Por lo demás, la extradición del ciudadano romano¹³⁵ implicaba la pérdida del derecho de ciudadanía.¹³⁶ Esto era lo que se practicaba en la época antigua de la República¹³⁷. A medida que se iban haciendo más frecuentes las relaciones internacionales la competencia para conocer de los delitos pasó más hacia los tribunales del Estado al que pertenecía el ciudadano. Por otra parte, también dejó de aplicarse a los delitos cometidos entre particulares y el procedimiento fecial se decantó más por las ofensas de carácter público-internacional como la vulneración de tratados, los daños a un embajador extranjero, los delitos cometidos por embajadores en el extranjero o los *sponsio* concluidos por un general que no fueran posteriormente ratificados por el Senado.

*De inmediato renunciaron su cargo y fueron entregados a los feciales para ser llevados con el resto a Caudio.*¹³⁸

Una de las principales reglas del derecho fecial era el principio por el cual Roma no podía iniciar una guerra injusta o *bellum nullum nisi justum*. Autores como F. Laurent¹³⁹ entienden que el término justo se refería a que para poder declarar una guerra era necesario cumplir con una serie de ritos y formalidades,¹⁴⁰ un término de carácter técnico para referirse a las formalidades prescritas por las leyes civiles y religiosas. De esta manera, *justum* equivalía a legal y la guerra era legal sólo si

¹³⁴ WILLEMS, P., *Le droit...op.cit.*, p. 390.

¹³⁵ PLESCIA, J., “*The ius pacis in ancient Rome*”, *Revue internationale des droits de l’antiquité*, N.º 41, 1994, pp. 301-352.

¹³⁶ MOMMSEN, T., *Le Droit...op.cit.*, vol. 6/1, p. 385.

¹³⁷ *Vid.*, TELLEGEN-COUPERUS, O., *Law and religion in the roman republic*, Brill, Leiden, 2012, p. 150 y ss.

¹³⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 9.10.

¹³⁹ LAURENT, F., *Histoire...op.cit.*, p. 15.

¹⁴⁰ MAUREL, M., *De la déclaration de guerre*, Pichon Durand-Auzias, París, 1907.

se había procedido adecuadamente desde el punto de vista formal. *Justum* es por lo tanto un concepto de carácter adjetivo más que sustantivo. Una guerra para ser justa había de estar precedida por la *rerum repetitio* y por las formalidades necesarias para su declaración, de lo contrario no podría iniciarse, sin embargo, aunque no se tiene constancia que los feaciales hayan desaprobado una propuesta de guerra.¹⁴¹

El proceder del *pater patratus*, que encabezaba la misión de los feaciales destinada a cumplir con las formalidades, incluía las siguientes etapas. En primer lugar, el feacial tocaba su cabeza con un manto de lana, se efectuaba el desplazamiento de la delegación y la exposición de las quejas en los límites fronterizos de la ciudad requerida invocando a los dioses poniéndolos de testigos de la justicia de su petición. La fórmula utilizada era: «¡Oye, Júpiter! ¡Oid, límites «(nombrando la nación que fuere de los que allí son)»; ¡Oye, Justicia! Soy el heraldo público del pueblo romano. Con razón y debidamente autorizado vengo; sea dada fe a mis palabras». A continuación exponía los términos de la demanda y cerraba con: «Si exijo la entrega de tales hombres o tales bienes en contra de la justicia y la religión, no me permitas disfrutar nunca más de mi tierra natal».¹⁴² Repetía la fórmula a quien se le cruzara, la repetía a las puertas de la ciudad y luego en la plaza pública. Después la delegación de los feaciales regresaba a Roma y esperaban durante treinta y tres días. Si vencido el plazo no se había dado satisfacción, el *pater patratus* regresaba al territorio extranjero y volvía a recitar la fórmula. De regreso en Roma, el asunto era llevado ante el Senado, daban cuenta del resultado de la misión, daban fe de haber observado los ritos y formalidades y manifestaban que, en consecuencia, la guerra podía ser declarada si lo estimaba oportuno el Senado. A continuación cada senador era interpelado sucesivamente y expresaba su parecer, y tras emitir su opinión, iba a agruparse con los demás senadores que eran de la misma opinión. Una vez que el Senado por mayoría había expresado su postura favorable, la guerra era declarada, aunque no obstante, la resolución no era aún de carácter irrevocable. Había que cumplir con otro trámite, el de consultar al tribuno de la plebe. Así lo atestigua Tito Livio:

*Se planteó entonces la cuestión de si la guerra debía ser declarada por mandato del pueblo o si bastaba una resolución aprobada por el Senado. Las tribunas amenazaron con impedir el alistamiento de tropas y lograron obligar al cónsul Quincio a remitir la cuestión al pueblo. Las centurias votaron unánimemente por la guerra. La plebe obtuvo una victoria añadida al impedir la elección de cónsules para el siguiente año.*¹⁴³

Así es como a partir del año 427 a. C. el pueblo romano participará en la declaración de guerra de igual manera que con las otras leyes que se le sometía

¹⁴¹ NEFF, S.C., *Justice among nations, A history of international law*, Harvard University Press, Londres, 2014, p. 33.

¹⁴² TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 1.32.

¹⁴³ *Ibid.*, 4.30.

y de obtener una respuesta afirmativa, la ley votada era una ley centuriada. La fórmula empleada era *Vultis, iubetias, Quirites?* Siendo la respuesta negativa, *Antiquo*, o afirmativa, *Uti rogas*. En el lapso de tiempo que transcurría entre la posición del Senado y la del pueblo, los cónsules ofrecían sacrificios y rezos para obtener el favor de los dioses en la guerra. Si el pueblo ratificaba la decisión del Senado se volvían a realizar rezos y sacrificios como muestra de agradecimiento. Una vez que se había cumplido con la fase decisoria del Senado y del pueblo, regresaban los feciales y el *pater patratus*, revestido de los símbolos sacerdotales y con velo, pronunciaba, en presencia de al menos tres adultos, el desafío solemne de guerra a la vez que arrojaba sobre el suelo una lanza de hierro manchada de sangre. Esta lanza era el símbolo del estado de guerra que se abría entre Roma y a otra ciudad. La vara de la lanza era madera de cornejo, algo de gran importancia pues se le atribuían poderes sobrenaturales.¹⁴⁴

Por regla general este protocolo previo había de cumplirse;¹⁴⁵ sin embargo se dieron casos en los que los feciales consideraron que, en determinados casos, como en las guerras macedonias, no era necesario acudir hasta la propia ciudad en cuestión, bastando un puesto militar fronterizo para realizar la liturgia¹⁴⁶. Tampoco se exigía el procedimiento fecial en caso de que Roma fuese atacada violenta e inesperadamente por otra ciudad ni para los casos de guerra civil tan frecuentes en Roma. La norma fecial de guerra sólo se daba respecto de un pueblo que Roma considerara como pueblo libre, entendiendo éste último concepto según el *Digesto* como:

*Mas es libre el pueblo que no está sujeto á la potestad de ningún otro pueblo, ya si él esta federado, ya también si por igual federación entró en amistad, ya si en la federación se comprendió que este pueblo conservaría de buen grado la majestad de otro pueblo; porque esto se añade para que se entienda que un pueblo es superior, no para que se entienda que el otro no es libre; y así como entendemos que nuestros clientes son libres, aunque no se nos anteponen ni en autoridad, ni en dignidad, ni como hombres buenos, así se ha de entender que son libres los que deben conservar de buen grado nuestra majestad.*¹⁴⁷

Tal y como ya ha sido mencionado, a partir de la segunda guerra púnica la percepción romana del derecho de gentes se vuelve más laxa y se comienzan a flexibilizar las rigurosas formalidades para la declaración de guerra. Tito Livio nos narra un episodio en el que el embajador romano obvia el procedimiento fecial bélico:

Entonces el romano, recogiendo su toga, les dijo: «Aquí os traemos la guerra y la paz, tomad la que gustéis». Se encontró con un grito desafiante y se le contestó

¹⁴⁴ BAILÓN GARCÍA, M., “La conquista...op.cit.

¹⁴⁵ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 328.

¹⁴⁶ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 30.

¹⁴⁷ *Dig.*, 49.15.7

*altaneramente que diera él lo que prefiriese; y cuando, dejando caer los pliegues de su toga, les dijo que les daba la guerra, ellos le replicaron que aceptaban la guerra y que la llevarían con el mismo ánimo que la aceptaban.*¹⁴⁸

De ello se infiere que el cumplimiento del rígido procedimiento fecial se iba volviendo cada vez más difícil de cumplir a medida que Roma expandía sus fronteras. Por motivos ya puramente prácticos, el desplazamiento físico del fecial al territorio extranjero era algo complejo de llevar a cabo en razón de las distancias y suponía una demora de tiempo innecesaria. Empero los romanos creían que obviar el rito sería algo sacrilego. Para evitarlo, se recurrían a argucias jurídicas que en la práctica significaban vaciar de verdadero contenido el espíritu de la ley fecial como cuando Roma obligó a un soldado de Pirro, por tanto, de una potencia enemiga, a comprar un terreno en la ciudad de modo que al pertenecer a un enemigo, los feciales podían acudir a él a cumplir con su protocolo recitando los juramentos y arrojando la lanza.¹⁴⁹

Se podría concluir que los romanos hacían la guerra con independencia de cualquier clase de consideración ética, ajustándose al derecho únicamente en los aspectos formales habida cuenta que el sentido de *justum* es formalista. Sin embargo, dentro de los ritos realizados por los feciales estaba precisamente el análisis material de la causa o quejas alegadas como motivo para declarar la guerra y en esta valoración, los magistrados actuaban con un alto nivel de independencia. Concurrían, en el proceder de los feciales, elementos éticos y si la equidad no estaba presente, no se podía iniciar la guerra. Si esto era lo que decretaban los feciales, cuyo parecer estaba inspirando por las divinidades, no se podría iniciar una guerra por temor a no contar con el favor de los dioses en la guerra. Con lo cual, en realidad, la guerra había de ser no sólo justa sino también pía, es decir, la forma y el fondo tenían que estar justificados.¹⁵⁰

En Roma existían dos tipos de tratados de paz:¹⁵¹ los *indutiae* que eran treguas temporales para obtener una suspensión momentánea de las hostilidades y los *foedus* que eran tratados de paz de carácter definitivo. En los *indutiae* lo relevante a efectos del derecho fecial era que correspondía a los feciales la conclusión y la garantía de la observancia del mismo. La violación del *indutiae* acarreaba la extradición del culpable, operación que realizaban los feciales como ya hemos visto.

*Acusó de traición a un enemigo que, después de pedir la paz y conseguir una suspensión de hostilidades, se había lanzado a atacar el campamento mientras estaba aún en vigor la tregua, violando el derecho de las naciones.*¹⁵²

¹⁴⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 21.18.

¹⁴⁹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 346.

¹⁵⁰ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 34.

¹⁵¹ WILLEMS, P., *Le droit...op.cit.*, p. 390.

¹⁵² TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 40.27.

La intervención de los feciales en el proceso de celebración de los tratados¹⁵³, que por lo demás requerían una serie de trámites previos, se realizaba de la siguiente manera:¹⁵⁴ la conclusión del tratado tenía lugar en Roma si la ciudad extranjera estaba representada por embajadores. En caso contrario, Roma despachaba una misión de al menos dos magistrados feciales, encargados de representarla. El jefe de la misión o *pater patratus* así como el segundo fecial llamado *verbenarius* portaban la corona de verbena y el segundo llevaba también un caduceo, símbolo de la paz. Antes de partir, los magistrados pedían al rey o cónsul la entrega de la hierba sagrada símbolo de su tierra natal, llevaban consigo jarrones sagrados, el cetro de Júpiter *Feretrius* y una piedra de silicio tomada de su templo como símbolo del relámpago del Dios. Intervenían el *pater patratus* y los magistrados de la otra ciudad que tuvieran funciones análogas a la de los feciales.¹⁵⁵ El *pater patratus* daba lectura a las disposiciones del tratado y a continuación pronunciaba la fórmula o *fetialium praeformatio*. Seguidamente, golpeaba a la víctima del sacrificio, generalmente un porcino, y realizaba la inmolación. El puerco era el animal escogido por cuanto se le consideraba como bestia sagrada. Concluido el sacrificio, generales y magistrados juraban ante el cetro de Júpiter de cumplir religiosamente las cláusulas del tratado celebrado. Los feciales intervinientes procedían a estampar sus firmas sobre el tratado y daban traslado del texto a Roma y de vuelta en la capital, el Colegio de los feciales se comprometía solemnemente a velar por la observancia del tratado y a castigar toda vulneración del mismo. El texto del tratado era gravado sobre tablas de bronce y se depositaban en el Capitolio en el *Aedes fidei populi romani*. Conforme Roma iba conquistando más territorios, este estricto procedimiento fue modificado y simplificado para evitar el formalismo fecial y se introdujeron formas más expeditivas tal y como explica Polibio:

*El juramento por una piedra era de este modo: el que firmaba el tratado con este juramento después de haber jurado sobre la fe pública, tomaba una piedra en la mano y decía estas palabras: «Si juro verdad, que me suceda bien, y si pensase u obrase de otro modo, que salvos todos los demás en sus patrias en sus leyes, en sus bienes, templos y sepulcros, yo solo sea exterminado, como ahora lo es esta piedra»; y diciendo esto arrojaba la piedra de la mano.*¹⁵⁶

Dentro de las dos fases del derecho de gentes, en la primera, desde los orígenes de la ciudad en el 753 a. C. hasta la segunda guerra púnica, es en la que Roma se guía por la moderación y la observancia de normas internacionales en sus relaciones externas. Esta la época de plenitud del derecho fecial. En la segunda

¹⁵³ GEOFFROY, H., *Du droit de la guerre à Rome*, Arthur Rousseau, París, 1888, p. 81.

¹⁵⁴ PHILLIPSON, C., *The international... op.cit.*, vol. 2, p. 375 y ss.

¹⁵⁵ BAILÓN GARCÍA, M., “*La conquista... op.cit.*”

¹⁵⁶ POLIBIO, *Historia universal bajo la República romana*, 3.6.

etapa, Roma adopta posturas menos comprometidas con el derecho internacional en sus relaciones con los demás pueblos motivadas por el triunfo de las armas, la hegemonía política y el enriquecimiento generalizado, lo que trajo consigo cierto declive de la religión y los valores tradicionales; es la época del ocaso del derecho fecial. Naturalmente, ello marcó la impronta política y jurídica de la institución aquí estudiada. La decadencia de la religión romana afectó al derecho fecial,¹⁵⁷ ya que cayó en desuso cuando no en descrédito todo aquello que tan escrupulosamente cumplieron los recios romanos de los primeros siglos de la República, quedando sólo un formalismo vacío de significado. Se conservaron los nombres y las fórmulas pero los feciales a partir del Imperio existieron únicamente de manera nominal. Pese a perder mucha relevancia, hay evidencias de los feciales en la época del emperador Claudio en la que una inscripción menciona la figura del *pater patratus* o incluso en el siglo cuarto algunos textos atestiguan la existencia de los feciales. Durante el Imperio, el Colegio de los feciales intervenía en las relaciones internacionales para satisfacer las antiguas tradiciones pero distaban mucho de realizar el noble cometido en aras de la justicia y el honor que les había caracterizado en su época de esplendor. En algunos casos, será el propio emperador quién realice la función de fecial como ocurrió con Marco Aurelio o Claudio¹⁵⁸ según nos relata Suetonio:

*Contrajo alianza con los reyes en el Foro, inmolando una cerda y haciendo leer por los feciales la antigua fórmula de los juramentos.*¹⁵⁹

A lo largo de la historia subsistirán reminiscencias del derecho fecial y la inveterada institución romana tendrá cierta pervivencia en el derecho de gentes moderno. Así, en muchas de las declaraciones de guerra que se sucedían en Europa desde la Edad Media hasta la Moderna, se utilizaron métodos feciales como el lanzamiento de flechas y lanzas o el envío de heraldos portando cartas de desafío de guerra como el empleado por el rey Luis XIII para declarar la guerra a España en 1635.¹⁶⁰

¹⁵⁷ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 44.

¹⁵⁸ RICH, J., "*The fetiales...op.cit.*

¹⁵⁹ SUETONIO, *Vida de los doce Césares, Claudio*, 25.

¹⁶⁰ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 46.

CAPÍTULO TERCERO

LA DIPLOMACIA

1.- La diplomacia romana

Al tratar la diplomacia en la antigua Roma es ilustrativa la cita de Montesquieu según el cual: “La diplomatie est vieille comme le monde”.¹⁶¹ Desde la más remota antigüedad, los pueblos observaban prácticas de carácter más o menos sistemático relativas al intercambio de embajadas.¹⁶² La diplomacia es la consecuencia de la necesaria coexistencia de diferentes agrupaciones humanas, es una muestra de la natural sociabilidad del hombre. Grecia y Roma serán las dos antiguas civilizaciones que más desarrollo práctico proporcionen a las embajadas. La primera nota en esta época es que la diplomacia nunca llegó a tener carácter permanente, y si bien los *feciales* eran magistrados permanentes, no se les puede considerar propiamente como embajadores pese a realizar tareas de naturaleza diplomática, ya que el principal motivo por el que se recelaba de la permanencia de la misión diplomática era el temor al espionaje.¹⁶³ El segundo rasgo es el notorio grado de desarrollo que los romanos dieron a la institución del embajador, llegando a tener una considerable riqueza léxica manejando en torno a doce palabras para referirse a los distintos tipos de embajadores y enviados en función del tipo de misión de que se tratara. La tercera característica de la diplomacia romana es que su mayor contribución a la práctica diplomática no vendrá precisamente por haber introducido nuevas técnicas de negociación o por haber destacado especialmente en este oficio sino por su categorización jurídica. H. Nicolson lo explica así: “The Roman contribution to diplomacy is to be sought for, not in the area of negotiation, but in the area of international law”.¹⁶⁴ El cuarto elemento que sobresale será la observancia de los principios clásicos de toda relación diplomática cuales son el de inviolabilidad e inmunidad de jurisdicción de los diplomáticos, el principio de reciprocidad y el principio de soberanía estatal. En quinto lugar, si durante la Monarquía, las embajadas serán un asunto esencialmente *fecial* y restringido, durante la República se extendió el uso de la diplomacia, que recayó sobre el Senado y fue de índole más democrática. En el Imperio, la competencia fue asumida por completo por el emperador quien nombraba directamente a los embajadores y éstos rendían cuentas e informaban de cuanto sucedía a su misión a los órganos burocráticos dependientes

¹⁶¹ MONTESQUIEU, *Lettres persanes*, 96.

¹⁶² PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, p. 301.

¹⁶³ BALLESTEROS, A., *Diplomacia y relaciones internacionales*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2009, p. 28.

¹⁶⁴ NICOLSON, H., *Diplomacy*, Oxford University Press, Londres, 1963, p. 23.

del emperador.

La voz *orator* era empleada por Virgilio y Tito Livio para designar el enviado para asuntos políticos o para presentar una petición de paz. Cuando Tito Livio dice: “*Veientes pacem petitem oratores Romam mittunt*”¹⁶⁵ está empleando el término *oratores* en el sentido indicado, *orator* equivale pues a embajador. *Orator* equivale también a *legatus* que igualmente designa el magistrado que, por orden del Senado, llevaba a cabo labores de índole política o diplomática, aunque sin embargo, *legatus* también será el lugarteniente de un general en jefe destacado en las provincias. El Jefe de misión se designaba con el término *princeps legationis*. La figura del heraldo, que realizaba tareas de índole pre-diplomática o preliminar recibía el nombre de *praecones* —pregonero— o *caduceatores* —legado—. Con *fetialis* se designaban al legado enviado para las formalidades de guerra tal y como ya ha sido visto en el capítulo segundo. La palabra *legatio* puede referirse indistintamente al enviado o a la propia misión. El *legatio libera* era aquel senador a quien se le autorizaba a viajar a las provincias para asuntos particulares bajo la condición de embajador, si bien no podía realizar ninguna función diplomática. En el s. I se llegó a abusar tanto de este sistema que el propio Cicerón se comprometió a restringir su concesión durante su consulado aunque finalmente sólo logro obtener un senadoconsulto por el cual se limitaba el disfrute a un año. La *legatio votiva* se empleaba para llevar a cabo una misión que tuviera por objeto realizar votos en las provincias. Los *legati municipiorum* o *nuntii* tenían la condición de meros mensajeros y no tenían función diplomática alguna.¹⁶⁶

2. La Misión diplomática

Las negociaciones diplomáticas entre Roma estuvieron más desarrolladas y tenían objetivos más profundos de lo que pudiera llegar a creerse, es decir, no sólo importaba la guerra y la conquista territorial, ya que la existencia de adecuados flujos comerciales con los Estados más lejanos también era una de las prioridades de la diplomacia romana.¹⁶⁷ De todas las manifestaciones del derecho natural en la antigüedad, una de las más relevantes era el derecho a enviar embajadas, es decir, el derecho innegable de todo Estado soberano a tener representantes enviados a los demás Estados. Es el caso de las negociaciones con los pueblos más lejanos del Imperio como indios y escitas, quienes podían suministrar los bienes de lujo que precisaba la sociedad romana. En Roma, el envío de embajadores se concebía como un atributo de la soberanía del Estado,¹⁶⁸ un puente que unía a los pueblos,¹⁶⁹

¹⁶⁵ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 1.15.

¹⁶⁶ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, p. 308.

¹⁶⁷ LEROY, P., *Des consulats...op.cit.*, p. 8.

¹⁶⁸ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

¹⁶⁹ REVON, M., *Le droit de la guerre sous la République romaine*, Arthur Rousseau, 1891, París, p. 110.

algo que en Roma era evidente, por lo que sólo ella podía disponer de las mismas, en contraste con el caso de Grecia en el que algunas ciudades federadas de la Liga Aquea si bien, no tenían el derecho, en la práctica llegaron a enviar embajadores a otras ciudades extranjeras. Polibio nos deja en sus *Historias* un ejemplo de la diplomacia como atributo de la soberanía estatal:

*Publio les contestó con dureza; les dijo que eran antes, cuando todavía eran dueños de sí mismo, cuando debían enviar embajadas a los más potentes en demanda de salvación, y no ahora, que ya eran esclavos.*¹⁷⁰

Por regla general, el derecho a enviar representantes diplomáticos tenía que hacerse al amparo de un tratado bilateral que lo previera o, en ausencia de acuerdo, en virtud de una concesión especial emitida por el Estado receptor. Inherente a esto último es el derecho del Estado receptor a regular la entrada y condiciones de permanencia de la misión diplomática en su territorio y si, llegado el caso, se produjera una violación, ya fuera de fondo o forma de las prácticas y costumbres diplomáticas por parte del cuerpo diplomático residente, podía el Estado receptor llegar a tomar al los enviados como enemigos previa concesión de un plazo de tiempo para que abandonaran el territorio en el que venían ejerciendo sus funciones. Si en el supuesto de encontrarse vigente un tratado bilateral, uno de los Estados no daba su consentimiento para el establecimiento de relaciones diplomáticas, ello equivalía a una vulneración del tratado y se daba por terminado, lo cual constituía un paso hacia la guerra entre las partes. De no existir tratado, la negativa se interpretaba como la voluntad de seguir manteniendo relaciones hostiles o de enemistad y, de no haber guerra, implicaba sólo el deseo de no querer mantener relaciones regulares con el Estado en cuestión.

El establecimiento de relaciones diplomáticas descansaba pues sobre el principio de reciprocidad. Naturalmente, la intensidad con la que se respetaba el principio de estricta reciprocidad variaba según se tratara de la primera o segunda etapa del derecho de gentes en Roma: en la primera prevalecía más el concepto de reciprocidad, en la segunda Roma ya se valía de su superioridad fáctica para conseguir el establecimiento o ruptura de relaciones diplomáticas con más holgura.¹⁷¹ El derecho a enviar una misión diplomática implicaba el deber jurídico de recibir la del otro Estado como así lo confirma Tito Livio:

*Ese digno comandante vuestro rehusó recibir a los embajadores que venían de parte y en nombre de sus aliados; convirtió en nada el derecho de gentes.*¹⁷²

Para entablar relaciones se enviaban heraldos cuya función era precisamente manifestar la voluntad de una ciudad de inciarlas:

¹⁷⁰ POLIBIO, *Historias*, 9.42.

¹⁷¹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 313.

¹⁷² TITO LIVIO, *Historia.*, 21.10.

*Después de la victoria de los romanos frente a Antíoco, éstos tomaron Sardes y la acrópolis recién se presentó Museo, un heraldo de parte de Antíoco.*¹⁷³

En la práctica romana el Senado promulgaba un senadoconsulto que recogía las normas y principios por los que se regía la embajada.¹⁷⁴ Una particularidad de la práctica romana muy ligada a su empresa bélica era la posibilidad de que los generales romanos, para asuntos que afectaran a la guerra, pudiesen recibir embajadores extranjeros, concluir acuerdos —*sponsio*— con ellos que, siendo de carácter provisional, estaban sujetos a la ratificación del Senado. Se trataba de una función de carácter limitado y no se les reconocía plenipotencias para negociar excepto si el propio Senado les investía de ellos. El primer paso consistía en anunciar la llegada de la embajada al Senado, por medio de una notificación dirigida al cuestor urbano para su identificación¹⁷⁵ como diplomáticos. En el templo de Saturno, este magistrado era quien entregaba al embajador extranjero los *munera lautia* que consistían en obsequios y muestras de hospitalidad que el Senado daba a los embajadores que iban a Roma¹⁷⁶ y ello les permitía poder ser recibidos en audiencia. En algunos casos esta autorización previa la podía conceder el propio cónsul. Mientras se tramitaba la solicitud de los diplomáticos extranjeros, éstos eran llevados a un lugar especialmente destinado al efecto, el Campo de Marte. De concedérseles el permiso, eran presentados por el pretor o por el cónsul en una ceremonia solemne aunque en la época tardía de la República el procedimiento seguido era oral. Si, por cualquier motivo, no se obtenía el derecho a comparecer en audiencia ante el Senado, los enviados podían o bien ser declarados espías *speculatores* o no se les reconocía valor a sus actos diplomáticos. Sin embargo, esto se daba en casos excepcionales ya que Roma, en principio, solía recibir a las embajadas que se les enviaba.¹⁷⁷

*Como no supieran qué contestar, se les ordenó que abandonasen el Senado y se acordó que no se les daría contestación como embajadores, pues no habían efectuado ninguna solicitud formal para presentarse ante la Cámara.*¹⁷⁸

*El jefe de la embajada recibió un regalo de cien mil ases, una residencia para alojarse y una asignación para sus gastos durante todo el tiempo que permaneciera en Italia.*¹⁷⁹

Una vez concluida la misión o en caso de ruptura de las relaciones, los embajadores tenían que abandonar el territorio del Estado receptor llegando incluso a escoltar a los miembros de la misión en tanto se produjera su salida efectiva del territorio.

¹⁷³ POLIBIO, *Historias*, 21.16.

¹⁷⁴ POTEMKIN, V.P., *Historia...op.cit.*, p. 66.

¹⁷⁵ OCHOA BRUN, M. A., *Historia de la diplomacia española*, vol. 1, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2003, p. 57.

¹⁷⁶ Entrada *lautia*, *Diccionario ilustrado latino-español español-latino*, Bibliograf, Barcelona, 1972.

¹⁷⁷ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 112.

¹⁷⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 42.26.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 29.16.

*Con esta respuesta fueron despedidos, y se ordenó a Publio Licinio que los conminase a abandonar Italia en un plazo de diez días y que enviara a Espurio Carvilio para que los vigilara hasta que embarcaran.*¹⁸⁰

El trato que Roma dispensaba a los embajadores de las ciudades aliadas era, por regla general, más beneficioso. A los enviados de los aliados se les proporcionaba residencia amueblada, dependencias para el desempeño de sus funciones, manutención y regalos de toda índole. Toda la hospitalidad y cortesía¹⁸¹ que se les concedía era una expresión de la *comitas gentium* que tan relevante será en los siglos venideros. Los diplomáticos se relacionaban con las familias aristocráticas romanas¹⁸² y con ocasión de las festividades públicas, se les reconocían honores adicionales, recibían el mismo trato protocolario que se dispensaban a los senadores y se les permitía el acceso al *senaculum*, el recinto en el que se reunían los senadores.

El procedimiento de recepción del cuerpo diplomático en Roma constaba de las siguientes fases: en primer lugar, la *relatio*, el magistrado que presidía el Senado abría la sesión con un informe sobre la moción presentada por los embajadores extranjeros, de la cual, los senadores tenían que estudiar y expresar su parecer. En segundo lugar la *interrogatio*, una vez que se había expuesto el contenido de la moción, el presidente del Senado invitaba a cada senador a exponer su opinión. En tercer lugar, la *decretum vel senatus consultum*, si las opiniones de los senadores entraban en conflicto, se recurría a la votación por medio de las *discessio*, quienes estuvieran a favor o en contra se situaban en uno u otro lado del Senado. A continuación se adoptada el Senado consulto firmado por el presidente del Senado y los senadores que hubieran votado a favor, no pudiendo vetarse más que si éste emanaba del propio presidente o del tribuno de la plebe. En cuarto lugar, el *senatus acta*, la custodia de la minuta senatorial correspondía al cuestor urbano.¹⁸³ Cuando los embajadores recibían la anuencia de las autoridades romanas, pasaban a comparecer ante el Senado y allí pronunciaban un discurso con motivo del establecimiento de las relaciones diplomáticas. Seguidamente, los senadores podían formular preguntas de forma individualizada a los integrantes de la misión.

*De acuerdo con la costumbre tradicional, el pretor dio, a todo el que lo deseó, permiso para interrogar a los embajadores; por los más ancianos miembros, que habían tomado parte en el acuerdo de los anteriores tratados, se formularon distintas preguntas.*¹⁸⁴

Los Estados enemigos al romano tenían que obtener el permiso previo para que sus embajadores pudieran ir a Roma, permiso que concedía el general roma-

¹⁸⁰ *Ibid.*, 42.36.

¹⁸¹ REVON, M., *Le droit...op.cit.* p. 114.

¹⁸² PLESCIA, J., *“The ius...op.cit.”*,

¹⁸³ *Ibid.*,

¹⁸⁴ TITO LIVIO., *Historia...op.cit.*, 30.22.

no correspondiente; de lo contrario, si acudían sin la debida autorización, podían ser tratados como enemigos, lo que implicaba no darles el trato privilegiado que se les solía dispensar.¹⁸⁵ En este caso se les recibía más allá de los límites de la ciudad o *pomerium* por parte de los cuestores quienes procedían de idéntica manera que con los embajadores de ciudades aliadas, por lo tanto la diferencia de trato residía en el lugar físico donde se producía el encuentro, unos dentro de la ciudad y otros fuera como muestra de menores honores al ser enemigos. Igualmente si Roma estaba al corriente que la misión diplomática que se les enviaba tenía propósitos no amistosos, el trato dispensado a los embajadores era también menos honorable en cuanto a los privilegios y la audiencia con el Senado sólo se efectuaba en el templo de Apolo o en el de la diosa Belona. El protocolo aplicado en la recepción de los legados extranjeros era idéntico a las que se aplicaban a su vez a sus embajadores despachados a otras ciudades, por lo que de nuevo el principio de reciprocidad imperaba en las relaciones entre entes soberanos. De no llegar a efectuarse algún acto o de no concederse las audiencias pertinentes, los diplomáticos romanos solían ser tratados de igual manera negándoles la posibilidad de ser, entre otros asuntos, oídos en los Estados ante el que estaban acreditados.

*A principios de año, regresaron los comisionados que habían visitado Etolia y Macedonia, trayendo noticia de que no se les había dado ocasión de reunirse con Perseo. En algunas ocasiones se adujo que estaba enfermo; en otras que estaba fuera ausente; y en ambos casos eran excusas inventadas por igual.*¹⁸⁶

En tiempos de paz el objeto de la misión¹⁸⁷ podía ser la conclusión de tratados de comercio, amistad o de alianza, la mediación en una controversia, la prestación de ayuda, la muestra de agradecimiento del pueblo romano y el dar presentes y obsequios a los Estados que hubieran obrado en beneficio de Roma, la entrega de fugitivos y extraditados, y el tratamiento de asuntos de carácter religioso, etc. En tiempos de guerra, la negociación y la conclusión de tratados de paz, la entrega o petición de prisioneros, el disponer de lo necesario para las exequias de los caídos en combate y toda otra acción diplomática necesaria en el curso de una guerra.

Normalmente las misiones se componían, como en el caso de los feciales, de varios miembros, tres, cinco o diez enviados era lo habitual¹⁸⁸. Ya se usaba la práctica de dar a los embajadores instrucciones concretas sobre su cometido diplomático, y aunque solían constar por escrito no eran infrecuentes impartirlas de forma oral. Las instrucciones también se empleaban y podían consistir en un

¹⁸⁵ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 319.

¹⁸⁶ TITO LIVIO., *Historia*, 42.2.

¹⁸⁷ WEISKE, C. A., *Considérations historiques et diplomatiques sur les ambassades des romains comparées aux modernes*, Frères Schumann, Zwickau, 1834, p. 74

¹⁸⁸ POTEMKIN, V.P., *Historia...op.cit.*, p. 66.

solo documento o, en determinadas ocasiones, un senadoconsulto era la propia carta de instrucciones.

*Precisamente llegaron de Roma los diez próceres que debían manejar la situación de Grecia, llevaban consigo el decreto del senado acerca de la paz con Filipo.*¹⁸⁹

La práctica diplomática romana era estricta en cuanto a la observancia del mandato contenido en las instrucciones, pero a los embajadores se les reconocía cierto margen de maniobra para poder adaptarse a las circunstancias, el *mandata libera*. Una aportación relevante de los romanos a la práctica diplomática será la técnica de los archivos.¹⁹⁰ Las cartas de instrucción se fijaban en tablillas de metal plegadas y cosidas llamadas diplomas y correspondía a unos funcionarios especiales, los archiveros, la custodia y ordenación de estos documentos.

Los embajadores romanos eran ciudadanos de extracción social elevada, mayores de veinticinco años aunque lo habitual era tener cuarenta y frecuentemente, solían ser senadores.¹⁹¹ Portaban un anillo de oro que era lo que representaba sus los privilegios diplomáticos.¹⁹² En la época final de la República, el procedimiento de elección era la insaculación de entre las varias órdenes senatoriales. También era frecuente recurrir a antiguos magistrados como cónsules o, en caso de necesidad, a miembros del estamento ecuestre y durante el Imperio, como consecuencia del traspaso de competencias en materia de política exterior del Senado al emperador, correspondía a éste la designación de los embajadores. Los feciales fueron los embajadores primigenios, aunque más bien circunscritos a las formalidades de declaración de guerra y Tito Livio nos informa que fue en el año 456 a. C. cuando se enviaron los primeros *legados* que no eran feciales.

*Quinto Fabio, Publio Volumnio, y Aulo Postumio fueron enviados desde Roma a exigir satisfacción, según los términos del tratado.*¹⁹³

La misiones diplomáticas iba acompañados por séquitos de sirvientes tanto libres como esclavos entre los cuales se encontraban secretarios, intérpretes, cocineros y criados. Este personal asistía a los embajadores en todo aquello que fuera necesario para el ejercicio de sus funciones. Existía igualmente la figura de los agregados quienes integraban un comité especial o *comites legati*.¹⁹⁴ Si bien, tradicionalmente los Estados han venido relacionándose por medio de un solo máximo representante, el embajador, en tiempo antiguo, no era ésta la costumbre, es decir, no regía el principio de unidad de representante. El envío de una

¹⁸⁹ POLIBIO, *Historias*, 18.44.

¹⁹⁰ BALLESTEROS, A., *Diplomacia...op.cit.*, p. 25.

¹⁹¹ LEROY, P., *Des consulats, des légations et des ambassades*, A. Marescq Ainé, 1876, París.

¹⁹² BALLESTEROS, A., *Diplomacia...op.cit.*, p. 26.

¹⁹³ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 3.25.

¹⁹⁴ WEISKE, C. A., *Considérations...op.cit.*, p. 33.

pluralidad de embajadores, todos ellos del mismo nivel, era la práctica habitual. La razón por la cual se decantaban los antiguos pueblos por la pluralidad era porque se entendía que mandar varios representantes era un signo de deferencia hacia el otro soberano o también como muestra de la importancia y esplendor del Estado al que representaban. Motivos puramente prácticos también se hallaban detrás de esta práctica, pues las distancias que tenían que cubrir las misiones eran muy largas y si sólo se enviaba un representante, en caso de accidente, la misión no podría cumplirse. Sin embargo, las misiones amplias también conocían sus inconvenientes, pues al ser más los embajadores había más posibilidades de ejercer presión o de persuadir a alguno de ellos e incluso podían llegar a surgir diferencias entre los propios embajadores respecto de las negociaciones. Por principio, Roma no enviaba menos de tres embajadores, siendo diez el número más usual.

En la época imperial la diplomacia interna¹⁹⁵ consistía en que cada uno de los cuerpos políticos autónomos que integraban el Principado podían enviar legaciones a Roma aún estando integradas dentro del propia estructura imperial romana. Estas misiones de legados enviadas por las provincias a Roma cumplían misiones de tipo protocolario como manifestaciones de felicitación por el acceso al trono por parte de un emperador, de lealtad y fidelidad al pueblo romano, pero también para finalidades más pragmáticas como la obtención de una reducción de la carga impositiva, la solicitud de ayuda financiera, peticiones para la realización de obras públicas o para presentar conflictos en los que estuviera inmersa la provincia o ciudad en cuestión. Debido a la significativa proliferación de este tipo de misiones, los emperadores decidieron adoptar medidas para reducir su número en razón de los gastos en los que incurría la hacienda romana derivados de las recepciones y actos protocolarios. Fue el emperador Vespasiano quién limitó a tres el número de legados que podía integrar la misión y el emperador Teodosio atribuyó la responsabilidad del envío de misiones al prefecto del pretorio.

Como ya ha sido mencionado, en Roma el embajador era inviolable, inviolabilidad que tenía un fundamento religioso y sagrado.¹⁹⁶ El embajador era además inviolable porque era una personificación de la soberanía y majestad del Estado al que representaba. Toda atentado contra la integridad moral o física de los embajadores, además de considerarse como una infracción del *ius gentium*, equivalía a un acto de guerra o, en caso de estar en vigor un armisticio, la ruptura del mismo y la reanudación de las hostilidades.

*Más así que navegaron solos, los cartagineses avanzaron súbitamente contra ellos con tres trirremes y atacaron la nave romana. [...] Tras estos sucesos la guerra recommenzó, y de una manera más implacable y más feroz que antes.*¹⁹⁷

¹⁹⁵ POTEMKIN, V.P., *Historia...op.cit.*, p.89.

¹⁹⁶ *Vid.*, WIESKE, C., *Considérations...op.cit.*, p. 42 y ss.

¹⁹⁷ POLIBIO, *Historias*, 15.2.

La inviolabilidad se extendía a los agregados diplomáticos de los comités así como a todos aquellos bienes necesarios para el desempeño de su cometido. La correspondencia y la documentación de la misión diplomática también disfrutaban de este privilegio, no así los miembros del séquito. La sortija de oro que portaban los diplomáticos otorgaba el derecho de pasaje gratuito así como a obtener durante el tránsito hacia su destino todo cuanto fuera necesario. Como muestra de dignidad soberana y para reforzar su inviolabilidad solían ir escoltados por buques de guerra o quinquerremes.¹⁹⁸ Las referencias a la inviolabilidad de los legados en las obras clásicas han sido mencionadas en el capítulo primero, a él nos remitimos. Si bien, el principio de inviolabilidad se aplicaba a aquellos diplomáticos debidamente acreditados ante las autoridades arriba citadas, los romanos aplicaban un concepto amplio del principio y consecuentemente reconocían la inviolabilidad a embajadores de terceros Estados durante su estancia y mientras atravesaban territorio romano con destino a la ciudad o Estado en la que iban a realizar su cometido y si los embajadores lo eran en misión religiosa, todo Estado, independientemente de si fuera acreditante, receptor o de tránsito, estaba obligado a respetar su inviolabilidad.

*Y los legados etolios enviados a Roma, espiados en Cefalenia por Sibirto, el hijo de Petreo, fueron capturados y llevados a Caradra. [...] En efecto, al cabo de pocos días llegó un carta de Roma que imponía la liberación, y sólo Alejandro se vio libre sin abonar rescate.*¹⁹⁹

*Durante aquel año, Lucio Minucio Mirtilo y Lucio Manlio fueron acusados de haber golpeado a los embajadores cartagineses. Fueron entregados a estos por los feciales y llevados a Cartago.*²⁰⁰

Se reconocía el principio de inmunidad civil y penal²⁰¹ como aplicación del principio de extraterritorialidad.²⁰² Los embajadores no tenían que someterse a procesos ante tribunales de la ciudad receptora ni en asuntos civiles ni penales, pero sin embargo, la inmunidad no se extendía a las residencias de los enviados, con lo cual se descartaba la posibilidad de conceder el asilo a una persona perseguida por las autoridades romanas. Una particularidad de la inmunidad estaba en el derecho a que un pleito derivado de un contrato en el que fuera parte el diplomático extranjero fuera transferido a los tribunales del país al que pertenecía, siempre y cuando el procedimiento judicial se hubiera iniciado con anterioridad a la acreditación del embajador en Roma. Un diplomático en Roma también disfrutaba de la posibilidad de recurrir a los tribunales locales de Roma en asuntos de carácter penal sin que ello implicara la renuncia a su inmunidad de jurisdicción penal. En el año 94 a. C. el Senado

¹⁹⁸ POTEMKIN, V.P., *Historia...op.cit.*, p. 66.

¹⁹⁹ POLIBIO, *Historias.*, 21.26.

²⁰⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 38.42.

²⁰¹ PLESCIA, J., "The ius...op.cit.

²⁰² REDSLOB, *Histoire...op.cit.*, p. 83.

adoptó una medida destinada a combatir la corrupción asociada a la función de los enviados extranjeros y se buscaba evitarla decretando que todo aquél que diese préstamos a diplomáticos extranjeros, en caso que el prestatario no atendiese sus obligaciones de pago, el prestamista no podría ejercer acción alguna para reclamar el importe debido. Posteriormente, la decisión adoptada por el Senado fue desarrollada y completada por la *Ley Gabinia* del año 67 a. C. El principio de inmunidad no era de carácter absoluto pues se permitía que el propio embajador manifestara su consentimiento para someterse voluntariamente al ejercicio de la jurisdicción de los tribunales locales.²⁰³

El segundo gran principio era el de la neutralidad²⁰⁴ es decir, los diplomáticos extranjeros no podían intervenir en los asuntos internos del Estado receptor ni tomar parte en las eventuales hostilidades que se desencadenaran. Los embajadores eran responsables de su acción y cuando rendían cuentas ante el Senado acerca de los resultados de su misión la asamblea podía acordar destituirlos si habían hecho un uso inadecuado de su *auctoritas* diplomática o si se habían obviado los usos y tradiciones romanas o por cualquier fechoría que hubieran cometido.

3. Asilo, extradición y hospitalidad

La institución del asilo se encontraba, en comparación, más desarrollada en Grecia que en Roma.²⁰⁵ No existía una palabra latina que tuviera el mismo alcance que la noción de asilo en Grecia. Tito Livio se refiere al asilo de forma tangencial como institución

*Aquí, en el templo y en el bosque sagrado, protegidos e inviolables por el derecho de los santuarios que amparan los recintos llamados “asilos” por los griegos, los soldados paseaban tranquilamente a sus anchas, pues no habían escuchado todavía que existiera un estado de guerra, que se hubieran desenvainado las espadas o que se hubiera producido derramamiento de sangre.*²⁰⁶

Tito Livio también relata que, Rómulo, ya reconoció la institución del asilo:

*De acuerdo con esta política, Rómulo abrió un lugar de refugio en el lugar donde, según se descende desde el Capitolio, hay un espacio encerrado entre dos arboledas. Una multitud indiscriminada de hombres libres y esclavos, ansiosos de cambio, huyeron de los estados vecinos.*²⁰⁷

En las épocas tardías de la historia romana, si bien no llegó a tener la categoría de institución, el asilo se reconocía de forma fáctica por medio de diversos procedimientos. Los estandartes, banderas y águilas de las legiones ga-

²⁰³ *Ibid.*, p. 84.

²⁰⁴ PLESCIA, J., “*The ius...op,cit*”

²⁰⁵ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 354.

²⁰⁶ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 35.51.

²⁰⁷ *Ibid.*, 1.8.

rantizaban amparo a todos aquéllos que buscaran protección.²⁰⁸ Las estatuas de los emperadores también ejercían el mismo efecto protector, así como el encuentro con una virgen vestal por parte de un condenado a muerte tenía cierto efecto protector y suspensivo de la ejecución ya que la sacerdotisa iba escoltada por lictores que portaban los *fasces*. Si se producía el cruce, la vestal había de prestar juramento por el cual daba fe que el encuentro era fortuito y no algo premeditado. Por último, la residencia del *Flamen dialis*, el sacerdote de Júpiter, también concedía protección. La violación del derecho de asilo se consideraba como un sacrilegio y se castigaba con una invitación al exilio voluntario, el destierro definitivo, la confiscación de los bienes del infractor y la pérdida del derecho de ciudadanía. Debido a que el asilo podía prestarse a situaciones de abuso e impunidad, se fueron introduciendo progresivamente medidas tendentes a paliar excesos en su uso, para ello se introdujo la práctica de la extradición *deditio*²⁰⁹ empleada con dos finalidades: solicitar la entrega de un fugitivo que hubiera cometido un delito en territorio romano o por actos atentatorios contra la soberanía e independencia del Estado. En Roma, la institución de la *deditio* o extradición, guarda grandes paralelismos con la *noxae deditio*, por la cual todo delito cometido por un hijo o esclavo se podía ejercer una acción noxal contra el padre o dueño quién debía responder del acto o entregar al infractor, es decir, al hijo o esclavo. De esta manera, cuando el Estado extraditaba al culpable se consideraba que éste quedaba exonerado de responsabilidad. La *deditio* no sólo cumplía una función jurídica, también representaba un acto de purificación religiosa.

*Los bienes del enemigo, que considerábamos nuestros por derecho de guerra, los hemos devuelto; el autor de la guerra, a quien no pudimos entregar vivo, lo dimos tras haber pagado su deuda a la naturaleza y para que no siguiera en nosotros mancha alguna de su culpa, enviamos a Roma sus posesiones.*²¹⁰

El procedimiento era el siguiente:²¹¹ el sujeto afectado presentaba una instancia ante el pretor quien daba traslado de la misma a los *recuperatores* o jueces internacionales para que realizaran un examen previo de la solicitud. De resultar favorable la postura de los *recuperatores*, se formulaba una demanda de extradición al Estado extranjero. Si la entrega del individuo se efectuaba, se presentaba el asunto ante el *iudicium recuperatorium* encargado de procesar al culpable. Si el Estado requerido denegaba la extradición, la relación jurídica en cuestión entre ambos Estados, requirente y requerido, pasaba del ámbito privado entre dos sujetos de derecho privado de ambos Estados al ámbito público formal entre

²⁰⁸ DE BEAUREPAIRE, C., *Essai sur l'asile religieux dans l'Empire romain et la monarchie Française*, Bibliothèque de l'école des chartes, 1853, tomo 14. pp. 351-375.

²⁰⁹ MAGNUSON, W., "The domestic politics of international extradition", *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, n.º 4, pp. 839-901.

²¹⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 9.1.

²¹¹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 363.

los dos Estados. Ello podía desembocar en el envío de una misión de feciales ejerciendo la *rerum repetitio* y, eventualmente, en una declaración de guerra. En el caso inverso, de ser extranjero el agraviado se procedía de igual manera despachando *oratores* a Roma. El cónsul llevaba la cuestión ante el Senado, se daba traslado al Colegio de los feciales quien examinaba la petición y emitía un dictamen sobre el asunto, a continuación el *iudicium recuperatorium* procesaba al sujeto. La *deditio* se empleaba tanto para delitos públicos como privados. Los primeros implicaban una violación del derecho de gentes y previamente se realizaba una *cognitio extraordinaria* o juicio previo a la presentación de la petición seguida de un proceso y la emisión de una sentencia. En el caso de delitos de tipo privado se presuponía la existencia de un tratado entre los dos Estados que fijaba los mecanismos jurídicos en caso de infracción y la condena jurídica aparejada. La infracción de la inviolabilidad de los embajadores, la no observancia por parte de estos últimos del principio de neutralidad, conspiración o instigación de guerras, infracción de las disposiciones de un tratado y *sponsios* no ratificadas daban lugar a la extradición.

El *hospitium*²¹² era una institución romana heredada de la ya existente en Grecia y cercana a la moderna función consular.²¹³ El *hospitium privatum* otorgaba al extranjero la protección dada por el patrón romano con quien existía la relación asistiéndole en asuntos como la llegada a la ciudad, la provisión de los cuidados necesarios en caso de enfermedad, la administración de sus bienes, así como la prestación de asistencia en los litigios que pudiera tener, alojamiento, manutención y escolta.²¹⁴ Era frecuente entre reyes extranjeros y notables romanos como la existente entre Escipión el africano y Sifax, rey de los maselisos. La prestación de estos servicios era de carácter voluntario y se hacían constar en tablillas que se emitían por duplicado y, al igual que en las demás instituciones tratadas, se hallaban bajo sanción divina.

*Marcio contestó diciendo que, efectivamente, había oído mencionar a su padre aquel vínculo de amistad y hospitalidad con Filipo, y que teniéndolo en cuenta había aceptado aquella embajada.*²¹⁵

La relación de protección y asistencia establecida por el *hospitium privatum* era de tipo hereditaria para la parte proveedora y la parte beneficiaria, para extinguir la relación de hospitalidad era precisa una renuncia expresa. El *hospitium publicum* garantizaba la asistencia romana bien a un solo individuo o a un conjunto de ciudadanos de una ciudad o pueblo determinado. En el primer caso, se concedía a quien hubiera prestado servicios especiales o hubiese obrado en favor del pueblo romano.²¹⁶

²¹² Vid., NICOLS, J., *Civic patronage in the Roman Empire*, Brill, Leiden, 2014.

²¹³ VILARIÑO PINTOS, E., *Derecho diplomático y consular*, 3.ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, p. 81.

²¹⁴ PLESCIA, J., "The ius...*op.cit.*

²¹⁵ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 42.38.

²¹⁶ LAURENT F., *Histoire...op.cit.*, p. 74.

La delegación fue conducida a la casa de invitados del Estado y, desde allí, se les envió a Delfos con una escolta adecuada de buques, luego los trajeron de regreso salvos a Roma. El Estado estableció relaciones amistosas con él y se le otorgaron presentes.²¹⁷

La protección a pueblos enteros comenzó a practicarse hacia el final de la República y durante el Imperio, así por ejemplo las ciudades hispanas se hallaban bajo la protección de la familia de los Gracos al igual que los Claudios amparaban a los lacedemonios. El *hospes* que se dispensaba al beneficiario del *hospitium publicum* implicaba residencia gratuita, la entrega de efectos personales de aseo personal y de utensilios de cocina así como joyas que podían portarse únicamente durante la estancia en el territorio del Estado de residencia, caballos y armas.

²¹⁷ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 5.28.

CAPÍTULO CUARTO

LOS TRATADOS

1. Elementos comunes de los tratados

Las relaciones internacionales adquirieron en la antigüedad un alto grado de desarrollo tal y como se atestigua por el intercambio de embajadas y por la celebración de tratados internacionales.²¹⁸ Aunque las guerras romanas han eclipsado los procedimientos pacíficos, no por ello se ha de minusvalorar su papel e importancia en el devenir de la vida pública romana.²¹⁹ El tipo de relación internacional que Roma mantenía con otros pueblos variaba en función de si existía o no un tratado en vigor. En caso de no existir un acuerdo entre la partes, Roma consideraba que el derecho de gentes no tenía plena aplicación a ese Estado particular con el cual no tenía tratado. En puridad, no se podían mantener relaciones diplomáticas y las reglas de la guerra no tenían que ser necesariamente observadas; sin embargo, en algunos casos, si Roma llegaba a aplicarlas era más por consideraciones de humanidad basadas en la equidad que por el concurso de la conciencia de obligatoriedad jurídica del derecho de gentes. Por otra parte, los romanos consideraban que sólo con pueblos políticamente organizados se podía negociar y concluir acuerdos internacionales, las meras aglomeraciones de personas carentes de vínculo con entes políticamente organizados no eran tomadas como sujetos válidos para la celebración de tratados. Para una civilización tan guerrera como la romana, los tratados constituían una pieza esencial de su política internacional ya que por medio de los tratados se consiguieron el cese de las hostilidades, como en el caso de las treguas y armisticios, o el final definitivo de la guerra por medio de un acuerdo de paz.²²⁰

Respecto de la obligatoriedad de los tratados internacionales, Cicerón consideraba que emana de la misma naturaleza humana, es decir, de su sociabilidad y racionalidad. El principio que yace bajo el *pacta sunt servanda*, es la buena fe, aquello que genera una obligación interna basada en el derecho natural, en una conciencia social innata que conlleva el contrato social. Sin embargo, Cicerón considera que no había lugar al *pacta sunt servanda* si el pacto se llevaba a cabo bajo miedo o coacción, o cuando el cumplimiento del tratado podía perjudicar seriamente el interés de alguna de las partes. Para que un tratado fuera válido había de reunir los siguientes requisitos:²²¹ que fuera celebrado de forma ade-

²¹⁸ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 375.

²¹⁹ EGGER, M., *Considérations historiques sur les traités internationaux chez les grecs et chez les romains*, Typographie de Firmin Didot frères, fils et Cie., Paris, 1856, p. 28.

²²⁰ GEOFFROY, H., *Du droit...op.cit.*, p. 78.

²²¹ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

cuada, que fuera físicamente posible cumplir con sus disposiciones, que no haya sido celebrado bajo coacción, error o dolo y que respetara tanto el derecho de gentes como las buenas costumbres. Para T. Mommsen, la obligatoriedad de los tratados se basaba en la *pacta nuda*, es decir, producían obligaciones naturales y no civiles, su observancia se fundamentaba en el juramento *-fides, pietas-* y su no aplicación no acarreaba sanciones claramente definidas. C. Phillipson lo dice de esta manera: “It may in truth be said that the oath is, in a certain sense, the underlying basis of the whole body of the ancient law of nations” y Tito Livio:

¡Vosotros, dioses que vigiláis los tratados, ayudadnos y señalad las penas debidas por quienes han pecado contra vosotros y nos han engañado apelando a vuestra divinidad!²²²

Desde un punto de vista jurídico la obligatoriedad de los tratados internacionales se situaba en una posición intermedia entre las obligaciones contractuales de derecho privado y los pactos nudos, es decir, aquellos que no generaban obligaciones estrictamente jurídicas, con lo cual sí que se puede afirmar que sus cláusulas y disposiciones tenían carácter vinculante. El elemento sagrado de los tratados en Roma es una de las características más destacadas ya que la religión presidía la conclusión de los tratados. Los romanos creían que no se generaba una obligación de forma sólo consensual y que ritos y formalidades religiosas eran necesarios para generarla, por lo que para, para que un tratado fuera obligatorio los actos religiosos tenían que estar presentes.²²³ Los tratados internacionales se colocaban bajo la supervisión de Júpiter y de Jano, cuya doble cara simbolizaba la unión de dos pueblos por medio de un tratado de paz.

La concepción romana de los tratados variaba según hubiera sido celebrado en la primera o en la segunda etapa de su derecho de gentes. Los tratados en Roma eran más propios de la República que del Imperio, debido a que en el último periodo, Roma no precisaba mucho de instrumentos como los tratados para la realización de su política.²²⁴ En la primera prevalecía más el principio de reciprocidad y el respeto por la igualdad de las partes, mientras que en la segunda se va imponiendo una tendencia asimétrica tanto en el fondo como en la forma de los tratados. Toda celebración de un tratado pasaba por dos fases, aprobación del Senado y del pueblo romano y ritual fecial.²²⁵ En la primera época el proceso de celebración de tratados internacionales viene narrado en la *Eneida* de Virgilio,²²⁶ la competencia recaía sobre el rey, los feciales y los generales. En

²²² TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 6.29.

²²³ LAURENT, F., *Histoire...op.cit.*, p. 22.

²²⁴ NUSSBAUM, A., *Historia del Derecho internacional*, Editorial Revista de Derecho Privado, 1949, Madrid.

²²⁵ GEOFFROY, H., *Du droit...op.cit.*, p. 81.

²²⁶ LARIVIÈRE, L., *Des traités conclus par Rome avec les rois étrangers*, Arthur Rousseau, París, 1892, p. 11.

la República, eran los senadores, los generales y excepcionalmente los feciales quienes negociaban los tratados.²²⁷ El procedimiento de celebración de tratados internacionales durante la República tenía los siguientes pasos: se efectuaba una votación en el Senado seguida de la ratificación del senadoconsulto por parte del pueblo romano en los comicios tribunados por medio de un plebiscito.

Terminaron rogando al senado que confirmara con su autoridad la paz concedida por Lucio Escipión en las condiciones que había impuesto. El Senado decidió que se mantuviera la paz en aquellos términos y, pocos días más tarde, el pueblo lo ratificó. ²²⁸

Ambas decisiones del Senado y del pueblo versaban sobre el inicio de las negociaciones; Seguidamente se nombraba una comisión de diez miembros, especialmente en los casos más complejos, encargada de dar el asesoramiento preciso para negociar el tratado así como de asistir al general romano en el curso de las mismas. En lo sucesivo, se producía la intervención formal de los magistrados feciales algo que ya ha sido tratado en el capítulo segundo al cual remitimos. Finalmente, tanto el Senado como el pueblo romano se reservaban el derecho a ratificar o rechazar la aceptación final del tratado.

Roma, si bien respetaba sus compromisos internacionales, en algunas ocasiones optaba por no cumplir con un tratado sobre la base de una serie de motivos considerados válidos para denunciarlo. Las causas reconocidas eran las siguientes: primero, la existencia de dos tratados con disposiciones incompatibles entre sí o con un espíritu y finalidad difícilmente conciliables, en este caso prevalecía el tratado más general y solemne sobre el más particular.

¿Pero qué acción resultará peor para vosotros? ¿Violar unos pactos que privadamente habéis concluido con los etolios, o el pacto sagrado de todos los griegos, grabado en una estela? ²²⁹

Segundo, un tratado cuya aplicación diese un resultado desfavorable hacia un Estado aliado.

Quizás penséis que es necesario conservar la lealtad para con los amigos. ¿No es igualmente tan sagrado no violar los pactos refrendados por escrito, como impío guerrear contra los salvadores? ²³⁰

Tercero, un cambio fundamental de las circunstancias existentes en el momento de la conclusión del tratado.

¿Y os parece que las cosas están como antes? ¿No es exactamente lo contrario? ²³¹

²²⁷ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

²²⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 35.55.

²²⁹ *Ibid.*, 9.36.

²³⁰ *Ibid.*,

²³¹ *Ibid.*, 9.37.

En relación a esta última causa *rebus sic stantibus*,²³² es un principio generalmente reconocido que todos los tratados están sometidos a esta cláusula de manera tácita, es decir, el tratado es vinculante siempre y cuando no se produzca un cambio radical de las circunstancias sobre las que se basa. En cuarto lugar, la no observancia de alguna de las formalidades necesarias en la celebración del tratado podía ser válidamente invocada como causa de incumplimiento del mismo. Sin embargo, se establecían algunos mecanismos con la finalidad de subsanar los eventuales vicios en los que pudiera incurrir el tratado y así evitar su denuncia con las negativas repercusiones políticas que ello acarrearía. La enmienda de los tratados también era práctica común para evitar precisamente vulnerar el tratado original. La introducción de cláusulas compromisorias en los tratados también era frecuente para someter una eventual diferencia a un procedimiento de solución acordado por las partes.

El cumplimiento de los tratados se garantizaba por medio de la entrega o el intercambio de rehenes²³³ y era práctica común en caso de ser un tratado firmado por ambas partes estando éstas en condiciones de igualdad. No obstante, cuando Roma alcanzó su apogeo solía ser habitual que sólo los romanos exigieran rehenes sin igual contrapartida como muestra de su superioridad. El número de rehenes que habían de ser entregados dependía de circunstancias como la importancia del tratado, la fortaleza de las partes en la negociación y naturalmente, del grado de confianza entre las partes o de una hacia la otra. Los rehenes solían ser hombres pero también mujeres y niños podían ser dados en garantía. Muchos de ellos provenían de familias de senadores, consejeros o magistrados de las ciudades que los rendían como medio para reforzar la observancia del tratado y disuadir a la otra parte de su vulneración. La entrega de un rehén en el marco de un *sponsio* que no fuere ulteriormente ratificado por el Senado determinaba la inmediata puesta en libertad del mismo al carecer de validez el instrumento del que era accesorio. En cambio, si la entrega de los rehenes la había realizado la parte vencida, de no llegar a ratificarse el eventual tratado de paz, los rehenes entregados podrían ser ejecutados como represalia por no aceptar el tratado y en caso de vulneración de los tratados los rehenes pasaban a considerarse como prisioneros de guerra. Sin embargo, en Roma se dispensaba un buen trato a los rehenes quienes incluso disfrutaban de libertad de movimiento y de derechos civiles si no daban motivos para creer que pudieran escapar.

*A continuación, el pretor les puso en claro que obtendrían todo lo citado, si enviaban trescientos rehenes a Lilibeo en un plazo de treinta días, debían ser senadores o miembros del consejo de ancianos.*²³⁴

²³² PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

²³³ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 398.

²³⁴ POLIBIO, *Historias*, 35.4.

*Entregó como rehenes a Hipias y Pantauco, los más importantes de entre sus amigos y a los que había enviado anteriormente como embajadores.*²³⁵

*Si convenimos en estas condiciones, y para tener la garanta de que las cumpliréis, nos entregareis veinte rehenes escogidos por nosotros.*²³⁶

Roma no siempre disfrutó de una posición de superioridad y en ocasiones tuvieron los romanos que entregar rehenes para asegurar a la otra parte que el tratado iba a respetarse.

*Debido al inevitable retraso en el acuerdo del tratado, se exigió que seiscientos caballeros quedasen como rehenes para responder con sus vidas si no se observaban los términos de la capitulación. Luego se fijó un periodo determinado para entregar los rehenes y enviar al ejército, privado de sus armas, bajo el yugo.*²³⁷

La entrega efectiva de los rehenes se realizaba en el momento de la ratificación o se concedía un plazo para ello y la devolución se realizaba cuando se habían cumplido las condiciones impuestas o cuando se tenía certeza de la voluntad de la otra parte de cumplir el acuerdo.

*Les dijo que escribiera cada uno a sus parientes de su propia ciudad. Debían comunicarles, en primer lugar, que estaban a salvo, que no les había pasado nada, y a continuación, que los romanos se avenían a restituirles a todos a sus patrias con toda seguridad, si las ciudades aceptaban su alianza.*²³⁸

2. Clases de tratados

En Roma, la mayor parte de los tratados se celebraron durante la época republicana.²³⁹ Bajo el Imperio la celebración de tratados fue escasa, algo lógico teniendo en cuenta las condiciones políticas en una y otra fase de la historia. De manera general, en Roma el término utilizado para designar los tratados era *foedus*. Explica J. Plescia que *amicitia* —relaciones amistosas—, *hospitium* —hospitalidad— y *societas* —alianza— se empleaban para designar la naturaleza de los distintos tipos de tratados internacionales, mientras que *foedus* se refería más a la forma del tratado y a su juramento sagrado. De esta manera, *foedus* podía aplicarse a los *amicitia*, *hospitium* y *societas*, dicho de otra manera, *amicitia*, *hospitium* y *societas* eran tratados internacionales informales pero adquirirían la categoría de tratado formal si se celebraban con las formalidades del juramento. Tito Livio distingue tres clases de tratados: 240 tratados unilaterales impuestos al enemigo cuando este era vencido, acuerdos mutuos para el cese de las hostilidades cuando el enemigo aún no había sido vencido y alianzas celebradas cuando no había una situación de

²³⁵ *Ibid.*, 42.39.

²³⁶ *Ibid.*, 37.45.

²³⁷ *Ibid.*, 9.5.

²³⁸ *Ibid.*, 10.18.

²³⁹ EGGER, M., *Considérations...op.cit.*, p. 29.

²⁴⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 34.57.

conflicto. T. Mommsen distingue por su parte tratados temporales *indutiae*, tratados permanentes *foedus* y tratados informales, *amicitia*, *societas* y *hospitium*.²⁴¹ Al margen de las distintas categorías de tratados, por lo general, la clasificación más común es la que distingue tres clases: *indutiae*, *foedus* y *sponsio*.²⁴²

Al igual que con los privilegios diplomáticos, el juramento comprometido por los romanos hacia el enemigo era considerado sagrado. Algo absolutamente consustancial a un pueblo en el que la religión tenía carácter matricial. Al igual que en la vida privada, el juramento desempeñaba un papel axial en las convenciones internacionales. La palabra dada no se consideraba de por sí como generadora de obligaciones vinculantes, era necesario que el elemento sacro envolviera esa palabra. Era una forma de dar legitimidad y de reforzar la observancia de los compromisos. La *fides populi romani* es precisamente la base de la lealtad internacional de Roma. El cumplimiento de lo pactado se realizaba más por temor a la reacción colérica de los dioses más que por deferencia y rectitud hacia el enemigo aunque se podría decir que lo primero lleva de forma inherente a lo segundo pero no se ha concluido que los romanos no tuvieran un sentido puro de honor hacia el enemigo. Lo único particular es la fuente de esa conducta honorable, no sus efectos prácticos.

Los conocidos como *indutiae son* acuerdos que se concluían en virtud de un senadoconsulto en nombre del Senado y del pueblo romano, eran de duración determinada y tenían por objeto el cese de hostilidades, es decir eran treguas temporales. Treguas, armisticios y suspensiones de guerra se podrían considerar como términos sinónimos de los *indutiae*. El periodo de vigencia de estos acuerdos variaba, podían ser veinte, treinta, cuarenta o incluso cien años.²⁴³ El *indutiae* implicaba que el estado de guerra entre las partes seguía existiendo pero se suspendían los ataques mientras durara. Los combates cesan pero la guerra continúa.²⁴⁴ Los generales podían incluso concluir *indutiae* por periodos de tiempo muy breves como dos o tres días. En algunos casos, el general podía acordar treguas de hasta un año pero si se extendían más allá de ese plazo, la intervención del Senado y de los feciales era preceptiva. Los *indutiae* se acordaban para proceder a la recuperación y entierro de los caídos, para entablar negociaciones, para recuperar fuerzas o para respetar las festividades. Se concedían los *indutiae*, bajo ciertas condiciones y previa entrega de determinados bienes como el trigo, la cesión de territorios o el pago de una cantidad en metálico. El acuerdo había de ser escrupulosamente respetado y una vez que vencía el plazo del *indutiae* se volvía a realizar la declaración de guerra. Toda violación de un *indutiae* se consideraba una infracción tanto del derecho convencional como del divino, lo

²⁴¹ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

²⁴² WILLEMS, P., *Le droit...op.cit.*, p. 390.

²⁴³ WEISS, A., *Le droit...op.cit.*, p. 37.

²⁴⁴ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 125.

cual se castigaba con la entrega del infractor romano, si lo hubiere, al otro bando contendiente.

*Con la condición de una cesión de territorio, se les concedió una tregua durante cien años.*²⁴⁵

Los *foedus* eran tratados de paz de carácter definitivo que ponían fin a la guerra que Roma hubiera venido manteniendo con otro pueblo. Estos tratados, como norma general, requerían de la conformidad del Senado y del pueblo romano para que fueran válidos y pudieran entrar en vigor. Los *foedus* de paz seguían la fórmula tradicional: “*Pia et aeterna pax sit ut eosdem quos populus Romanus hostes habebant atque amicos haberent...*”²⁴⁶ Los *foedus*²⁴⁷ también se utilizaban para sellar alianzas entre Roma y otra u otras ciudades, bien fuera con una finalidad sólo defensiva o defensiva y ofensiva a la vez, estos se conocían como *foedus sociale* e incluían el establecimiento de la relación de amistad entre las partes. Dentro de la categoría de los *foedus*, éstos podían ser de dos tipos, *foedus aequum* si ambas partes se hallaban en pie de igualdad, lo cual hacía que las cláusulas del tratado se aplicaran de manera recíproca e igual para las ciudades del tratado, ambas partes compartían idénticos amigos y enemigos y Roma reconocía la independencia y la soberanía de la otra parte; o *foedus iniquum* en la que una de las partes se encontraba en una situación de subordinación respecto de Roma. Los *foedus aequum* dominarán durante los primeros siglos de la existencia de Roma ya que combatía por su supervivencia y no por el dominio universal, luchaban contra enemigos iguales en nivel de desarrollo y fortaleza militar. Uno de los mejores ejemplos de *foedus aequum* es el Tratado Cassiano del año 493 a. C. por medio del cual se instauró una alianza entre Roma y la Liga Latina. Las disposiciones de este tratado establecían: a) asistencia militar mutua, b) distribución igualitaria del botín, c) la competencia judicial internacional para conocer de los litigios de derecho privado surgidos entre sujetos de ambas comunidades correspondía a los tribunales del Estado o ciudad en la que se hubiera celebrado el contrato, d) la enmienda y modificación del tratado habría de realizarse de mutuo acuerdo entre las partes, e) no se sometería a la esclavitud a ciudadano alguno de ambas partes, f) un sujeto de una ciudad parte tenía derecho a residir, comerciar y a contraer matrimonio en cualquier ciudad parte del tratado, cada ciudad parte mantendría su propia autonomía jurídica interna.²⁴⁸

Cuando Roma alcanzó su apogeo, la relación se jerarquizó y ya se encontraba en disposición de imponer sus condiciones, se pasó entonces al predominio de los *foedus iniquum*. Por medio de estos tratados basados en una relación de subordinación, los pueblos sujetos cultivan la majestad y supremacía de Roma, fundamento

²⁴⁵ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 1.25.

²⁴⁶ LEROY, P., *Des consulats...op.cit.*, p. 14.

²⁴⁷ *Vid.*, LARIVIÈRE, L., *Des traités...op.cit.*, p. 35 y ss.

²⁴⁸ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

de sus deberes de obediencia y fidelidad, se obligan a no iniciar guerras sin la previa autorización y a dar la ayuda necesaria en toda empresa bélica iniciada por Roma. Por medio de estos tratados, se logró establecer una red clientelar internacional romana ya que los Estados sometidos habían de observar las siguientes reglas: a) suministrar asistencia militar cuando fueran requeridos para ello, b) abstenerse de dar apoyo, cualquiera que fuera su naturaleza, al enemigo de Roma, c) no celebrar tratados de alianza con terceros sin la previa autorización de Roma, d) el botín que pudiera ser capturado en el curso de la guerra no sería distribuido en término equitativos, e) los territorios conquistados al enemigo siempre estarían bajo la propiedad romana, a los pueblos sometidos se les reconocía sólo el derecho a su uso y disfrute. De esta manera, el Estado sometido perdía toda autonomía en materia de política exterior, aunque llegó a considerarse como un privilegio y gran ventaja encontrarse en esta situación de sujeción a Roma.²⁴⁹

*Se comprometieron formalmente a avalar la paz de la Apulia con Roma, y la confianza en las garantías que dieron desembocó en un tratado que, sin embargo, no fue como entre dos estados independientes, ellos hubieron de reconocer la soberanía de Roma.*²⁵⁰

Una categoría intermedia sería la de *foedus minus aequum* en la que si bien existía cierta independencia y soberanía en la ciudad en cuestión, ésta reconocía en el tratado la majestad y supremacía del Senado y del pueblo romano.²⁵¹ En este tipo de tratados, si bien a la parte subordinada disfrutaba de cierto margen de acción en asuntos internos, la dirección de sus asuntos de política exterior era de la plena competencia de Roma como consecuencia de esa relación de subordinación y era habitual que los reyes de las ciudades en cuestión fuera tratados como agentes al servicio de Roma. El *foedus* es el segundo gran acto formal junto a la declaración de guerra que culmina el ciclo bélico romano. Correspondía al Senado recibir, estudiar y sentar las bases del tratado de paz y al pueblo su aprobación definitiva. Los pueblos federados con Roma tenían el deber de rendir honores al Senado y al emperador, desposeyéndose en favor de los romanos de toda su política exterior, claro está a cambio del apoyo y de la protección de Roma. Ello implicaba que el territorio de los Estados federados a Roma fueran consideradas como provincias y aprovechadas en usufructo.

La *sponsio*²⁵² era una modalidad de tratado internacional que se aplicaba en tiempos de guerra, acuerdo de carácter provisionalísimo acordado por el correspondiente general romano que requería para su plena validez y eficacia la ratificación por parte del Senado.²⁵³ Los generales, cuyas competencias en materia

²⁴⁹ LARIVIÈRE, L., *Des traités...op.cit.*, p. 67.

²⁵⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 9.20.

²⁵¹ REDSLOB, R., *Histoire...op.cit.*, p. 59.

²⁵² REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 129.

²⁵³ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, p. 293.

de tratados internacionales eran limitadas tenían no obstante esta importante herramienta, no ya solamente de la política internacional romana sino también de la misma campaña bélica en la que se encontrara inmerso el militar romano. La *sponsio* se podría definir como un acto preparatorio que despliega efectos jurídicos momentáneos, que vinculan al general que la ha suscrito y al pueblo enemigo en cuestión. El Senado y el pueblo romano eran plenamente libres de ratificar en su caso la *sponsio* del general. En caso de que llegara a producirse la no ratificación de la *sponsio* por parte del Senado romano, el pueblo sólo tenía que aprobar el Senadoconsulto romano por el cual se había manifestado la negativa a que Roma se obligara por el acuerdo provisional. El senadoconsulto decretaba además la extradición del general al considerarle culpable de traición. En caso de ser el parecer senatorial favorable a la ratificación de lo acordado por el general, el pueblo tiene la última decisión, si lo aprueba, la *sponsio* queda ratificada y es válida, si lo rechaza, se procede a la entrega del general al enemigo. El proceder en caso de rechazo senatorial solía ser duro, el general era desvestido, encadenado y dado al enemigo, todo ello en medio de ritos sacramentales realizados por los feciales. La fórmula sacramental empleada decía que debido a que el general respondía de un tratado celebrado sin la anuencia del pueblo romano y había cometido una falta grave, Roma se lo entregaba para descargarse de la responsabilidad de un crimen impío. Desde ese momento, Roma tenía la conciencia tranquila, se consideraba desligada de toda obligación divina o humana y podía lícitamente retomar la guerra. La *sponsio* es un acto individual y puntual debido a que en principio, sólo vinculaba a quien la hubiera celebrado. Era frecuente que los jefes militares romanos incluyesen la cláusula “*si SPQR censuissent*”²⁵⁴ por la que se hacía depender la *sponsio* del consentimiento del Senado y del pueblo romanos. Si la *sponsio* era ratificada, seguía teniendo la categoría de tratado en potencia, era necesario que se observaran las formalidades prescritas para cualquier otro tipo de tratado, de lo contrario, se consideraba que el general había obrado de manera contraria a los intereses de Roma y era entregado a los enemigos como castigo de tal manera que Roma quedaba totalmente exonerada de responsabilidad por lo pactado. Un buen ejemplo de *sponsio* no ratificada está en la que siguió a la batalla de las Horcas Caudinas en el año 321 a. C. en el marco de las guerras samnitas.

*Esta promesa, sin embargo, no se hizo por orden del pueblo romano, y por lo tanto el pueblo romano no están vinculado por ella, ni se debe nada a los samnitas en sus términos más allá de nuestras propias personas. Que se nos entregue por los feciales, desnudos y atados; liberemos al pueblo de sus obligaciones religiosas si le hemos involucrado en algo, para que sin infringir ley alguna, humana o divina, podamos reanudar una guerra que será amparada por el derecho de gentes y sancionada por los dioses.*²⁵⁵

²⁵⁴ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 294.

²⁵⁵ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 9.8.

De lo establecido respecto de los tratados se infiere que éstos habían de ser concluidos entre los dioses y entre los hombres, de ahí que la mención a la alianza entre las divinidades en los tratados, así como su representación en escenas amistosas en monedas y medallones, era algo habitual. La religión es para los tratados el principio, la base y su fin.²⁵⁶

Por último, debido a que no nos ha llegado el texto directo de ningún tratado, recogemos a continuación, a modo de ejemplo, las cláusulas recogidas por Polibio sobre un tratado romano-cartaginés celebrado en el marco del establecimiento de las zonas de influencia cartaginesa en el Mediterráneo datado en el año 509 a. C.

*Que haya paz entre los romanos y sus aliados y los cartagineses y sus aliados bajo las condiciones siguientes: que ni los romanos ni los aliados de los romanos naveguen más allá del cabo Hermoso si nos le obliga una tempestad, o bien los enemigos. Si alguien es llevado allá por la fuerza que no les sea permitido comprar ni tomar nada, excepción hecha de aprovisionamientos para el navío o para los sacrificios y que se vayan a los cinco días. Los que lleguen allí con fines comerciales no podrán concluir negocios si no es bajo la presencia de un heraldo o de un escribano. Lo que se venda en presencia de éstos, sea garantizado al vendedor por fianza pública, tanto si se vende en África como en Cerdeña. Si algún romano se presenta en Sicilia, en un paraje sometido al dominio cartaginés no cometan injusticias contra el pueblo de los ardeatinos, ni contra el de Circes, ni contra el de Terracina, ni contra ningún otro pueblo latino sujeto a los romanos. Que los cartagineses no ataquen a las ciudades que no les están sometidas, y si las conquistan, que las entreguen intactas a los romanos. Que no levanten ninguna fortificación en el Lacio. Si penetran en él hostilmente que no lleguen a pernoctar allí.*²⁵⁷

3. Recuperadores y arbitraje

Los *recuperadores* constituían un ejemplo de la justicia privada que se administraba en Roma, se trataba de un tribunal internacional de la que el gramático Festo ofreció la siguiente definición:

*Cuando entre el pueblo romano y los reyes de las naciones o de los Estados extranjeros, una ley o tratado ha fijado la forma en la que comisarios nombrados a este efecto deban devolver los bienes particulares despojados a uno y otro lado durante la guerra y se ha de devolver la posesión a los legítimos prisioneros a raíz de una investigación sobre estos mismos bienes, dice entonces Galo Elío, ha lugar lo que se llama recuperatio.*²⁵⁸

En la época más primitiva de Roma, entre los siglos VI y IV a. C., se instituyó el Consejo Común de la Unión Latina, una suerte de órgano intergubernamental de índole judicial integrado por los representantes directos de las treinta ciuda-

²⁵⁶ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 151.

²⁵⁷ POLIBIO, *Historias...op.cit.*, 3.24.

²⁵⁸ KOFANOV, L., "*Le ius...op.cit.*

des-estado y era competente para conocer de los litigios que se plantearan entre sus integrantes. Los *recuperatores* eran jueces instituidos por tratados internacionales como medio para la solución pacífica de controversias que pudieran surgir a raíz de la violación del tratado. Eran competentes para conocer de los litigios entre ciudadanos romanos y extranjeros pero debido a que el procedimiento que éstos seguían era más rápido y flexible, comenzaron a dirimir los pleitos entre los propios ciudadanos romanos; de esta manera, la competencia material se extendía a temas tanto de derecho internacional público como privado.

Los *recuperatores* integraban la jurisdicción conocida como *iudicium recuperatorium*.²⁵⁹ Se trata de una institución inveterada que ya se encontraba presente en la Liga Latina, el tribunal de los *recuperatores* se integraba por un número de jueces impares, habitualmente cinco o siete, designados por las partes del tratado junto con otro juez adicional perteneciente a un tercer Estado a quien le correspondía emitir un voto de calidad en caso de haber empate. Este tribunal no tenía una sede fija sino que actuaba en la ciudad donde se hubiera originado la controversia. Además del tratado, el tribunal se guiaba por consideraciones de equidad y buena fe en la medida en que el derecho privado de una ciudad determinada o el mismo derecho romano fuera demasiado rígido para dirimir controversias en las que hubiere un elemento de extranjería. La competencia material del *iudicium recuperatorium* era esencialmente de naturaleza civil pero también conocían de los casos de extradición a los que se ha hecho mención anteriormente. No obstante, ello no quiere decir que tuviese jurisdicción de carácter penal, sólo civil con la salvedad apuntada.

*En el segundo caso, las potencias que se habían enfrentado en igualdad de condiciones en la guerra establecían una alianza de paz y amistad en términos también de igualdad, pues al llegar a un mutuo entendimiento respecto a sus reclamaciones y a las propiedades alteradas por la guerra, se arreglaban las cosas de acuerdo con las normas antiguas o según lo que más conviniera a las partes.*²⁶⁰

Al igual que no existían las embajadas permanentes, tampoco se crearon órganos internacionales permanentes para la solución de diferencias. En Roma, la institución del arbitraje no estuvo tan presente como en Grecia debido a la menor homogeneidad social de la península itálica, las diferencias étnicas de sus pueblos y una geografía menos propicia para el desarrollo del comercio.²⁶¹ Respecto de la interpretación de los tratados, debido a que no existían cortes o tribunales internacionales que actuarán como tercero imparcial en la solución de una diferencia entre las partes de un tratado, la situación variaba según la disputa surgiera entre Roma y otro Estado o entre ciudades-estado aglutinadas dentro del

²⁵⁹ PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

²⁶⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 34.57.

²⁶¹ FRASER, H.S., “*Sketch of the history of international arbitration*”, *Cornell Law Review*, vol. 11, 2, 1926.

Imperio romano. En el primer caso, Roma no reconocía árbitros internacionales, en el segundo, era Roma quién dirimía la diferencia.²⁶²

Roma intervendrá en los arbitrajes como el órgano al que se le sometía la controversia para que decidiera el arreglo aplicable entre dos ciudades o dos comunidades. Roma, ya fuera por medio del Senado, de una comisión senatorial o del emperador, según las épocas, se constituía como el órgano arbitral más que como parte en el arbitraje. Se distinguían tres tipos de arbitrajes: internacionales, federales y administrativos.²⁶³ Los primeros son aquellos en los que las partes de la controversia son dos Estados o comunidades políticas como es el caso de la acaecida entre Esparta y la Liga Aquea.

*A continuación se presentaron los lacedemonios. Se discutieron muchos puntos, (...); hubo otras, sin embargo, de gran importancia como, por ejemplo, si se debía devolver o no a los aqueos los que habían sido condenados, o si los que habían sido ejecutados lo habían sido justa o injustamente; y también si los lacedemonios debía permanecer en la Liga Aquea o si, como ya había sido el caso, habría una ciudad en todo el Peloponeso que se rigiera por sus propias leyes aparte. (...). Se puso por escrito este decreto y se decidió que fuera suscrito por lacedemonios y aqueos.*²⁶⁴

El arbitraje federal se dio entre entes políticos aliados del Imperio romano y *de facto* sometidos a su control, como el que dirimió Roma entre Cartago y los númidas.

*Durante aquel año, una comisión viajó de Roma para ejercer un arbitraje entre el gobierno cartaginés y el rey Masinisa a cuenta de la reclamación sobre cierto territorio que Gala, el padre de Masinisa, había tomado a los cartagineses.*²⁶⁵

El tercer tipo de arbitraje era de naturaleza administrativa interna entre entes integrados dentro del Imperio romano *de facto* y *de iure* sobre asuntos tanto de naturaleza territorial como tributaria. Éstos solían ser planteados por ciudades descontentas con el proceder del publicano romano y se atribuía al cónsul, el cual se hallaba asistido por un consejo de senadores, la función decisoria de la disputa. La poca propensión de Roma hacia el arbitraje está muy relacionada con su vocación de dominio universal con lo que nunca concebirá la institución como verdadero instrumento de solución pacífica de diferencia sino más bien como una herramienta al servicio de la hegemonía.²⁶⁶

²⁶² PLESCIA, J., “*The ius...op.cit.*”

²⁶³ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 154.

²⁶⁴ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 39.48.

²⁶⁵ *Ibid.*, 40.17.

²⁶⁶ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 152.

CAPÍTULO QUINTO

LA GUERRA

1. Fundamento

El estado de guerra, si bien fue muy frecuente y es parte esencial de la historia de Roma, no era necesariamente concebido como el estado normal y deseable en la vida de la ciudad.²⁶⁷ Pese a la notoria belicosidad de los romanos, la paz y el cosmopolitismo pacifista están presentes en el pensamiento de autores como Cicerón, Silo Itálico y Salustio. Desde la antigüedad, todos los pueblos tenían sus propias reglas y conceptos para definir la naturaleza de la guerra.²⁶⁸ En Roma, la religión tenía un carácter matricial para la sociedad, A. Nussbaum decía: “también en Roma el fundamento básico de la guerra fue esencialmente religioso”.²⁶⁹ Cuando los historiadores romanos trataban las guerras que Roma libró a lo largo de los siglos, era habitual que señalaran que ésta contaba con el apoyo divino y ello para expresar que la urbe hacía la guerra bajo determinadas condiciones que la hacían justa y legítima; Tito Livio lo expresa de esta manera:

*La suerte había cambiado y ahora la ayuda divina y la habilidad humana estaban de parte de Roma.*²⁷⁰

Pese a que en Roma se tenía un concepto de guerra absoluta, ello no obstó a que existiera un conjunto de normas jurídicas, rituales y patrones psicológicos cuyo objeto era precisamente racionalizar y humanizar su uso así como alcanzar una victoria que pudiera considerarse gloriosa.²⁷¹ Tenían que darse una serie de causas legítimas que permitieran hacer la guerra, de lo contrario, si no concurrían, se creía que la guerra era contraria al derecho y a la religión. Como corolario, el núcleo normativo de la guerra en Roma giraba en torno a la concurrencia de las justas causas para declarar la *iustum bellum*. La noción *iustum* tenía dos significados: primero, como modo de declarar y conducir la acción bélica acorde con las formalidades y ritos prescritos por la norma de derecho positivo y segundo, como efectivo concurso de una causa material que legitimaba emprender una guerra, declarado judicialmente por los feciales. En consecuencia, *iustum* implicaba la forma y el fondo de la guerra. Empero no sólo había de ser la causa válida para que la

²⁶⁷ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 166.

²⁶⁸ HONGSHENG, S., “*The evolution of the law of war*”, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, 2006, pp. 267–301.

²⁶⁹ NUSSBAUM, A., *Historia...op.cit.*, p. 12.

²⁷⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 5.49.

²⁷¹ BAILÓN GARCÍA, M., “*La conquista...op.cit.*”

guerra fuera *iustum*, ésta también tenía que conformarse a los preceptos religiosos y estar de forma implícita o explícita bajo el mando de los dioses, lo que se conocía como *pium*.²⁷² Roma elaboró también un concepto bastante formalista de la guerra, pues además de la justa causa, unas exigencias previas debían observarse. El primer requisito era una demanda de satisfacción o reparación previa dirigida al pueblo, Estado o ciudad que hubiera menoscabado la integridad moral o material de Roma, o la solicitud de extradición del o de los sujetos culpables. Se trataba de un requisito de índole procesal a modo de agotamiento previo de un recurso diplomático antes de recurrir a la fuerza. La segunda exigencia era la observancia del ritual fecial de declaración de guerra al que ya nos hemos referido. Eludir algunas de estas etapas preliminares a la guerra era censurable *more latronum*, no era el recto proceder para la mentalidad romana y se consideraba indigno del buen nombre de la urbe. En la idea de guerra romana convergen de un lado lo sustantivo de las causas legítimas y el beneplácito religioso, y de otro lo adjetivo de la *rerum repetitio* y declaración de guerra obrada por los feciales. Cumplidos con los requisitos se garantizaba el favor de los dioses.²⁷³ Otro aspecto importante en el derecho de la guerra romano es que éste sólo se aplicaba a comunidades con cierto nivel de organización, es decir a Estados dotados de constitución política definida y no a meras aglomeraciones humanas; quedaban excluidas las tribus bárbaras, piratas y las bandas criminales. Combatir y vencer a este tipo de enemigo no daba lugar estrictamente ni a triunfo ni a ovación.²⁷⁴

Una vez que se examinaba si se daba una justa causa y la guerra se declaraba,²⁷⁵ se entraba en una nueva fase jurídica en la que también regían una serie de normas. En primer lugar, las partes en conflicto o beligerantes, algo que repercute en el tratamiento que se dispensa a las personas y a los bienes. En Roma se concebía que el Estado de guerra no sólo afectaba al Estado o ciudad y a sus respectivos ejércitos. Ciudadanos de uno y otro Estado también se encontraban involucrados en el conflicto y se les tomaba como enemigos. De alguna manera, todos los ciudadanos y bienes eran enemigos y objetivos militares. Un concepto de guerra total y absoluta que no impedía manifestaciones de clemencia e indulgencia hacia el enemigo en diversas circunstancias. Cuando el funcionario fecial procedía a la declaración de guerra ésta tenía por objeto no sólo el Estado sino a todo el pueblo enemigo incluyendo hombres, mujeres, niños, propiedades y dioses.²⁷⁶ En definitiva, lo que demostraba y daba legitimidad a la declaración de guerra justa era la victoria honrosa de Roma sobre el enemigo.²⁷⁷

²⁷² PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 180.

²⁷³ NUSSBAUM, A., *Historia...op.cit.*, p. 13.

²⁷⁴ MOMMSEN, T., *Le Droit Public Romain*, Ernest Thorin, vol. 1, París, 1889, Reimpresión Diffusion de Boccard, París, 1985, p. 152.

²⁷⁵ MAUREL, M., *De la déclaration...op.cit.*, pp. 12 y ss.

²⁷⁶ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 69.

²⁷⁷ BAILÓN GARCÍA, M., "*La conquista...op.cit.*"

No obstante, en Roma, pese a no existir en el plano teórico principio de discriminación entre combatientes y no combatientes, sí que se concebía al ejército como un cuerpo profesionalizado encargado de la dirección y ejecución de las operaciones bélicas con su propia idiosincrasia y organización, aunque en sus inicios no fuera más que una milicia nacional reducida a la defensa de la ciudad.²⁷⁸ El ingreso en el ejército romano requería prestar un juramento *sacramentum*, el cual, era el fundamento jurídico de la condición de soldado, de tal forma que quién no lo hubiera realizado no estaba autorizado a combatir al enemigo. Así, en la práctica, Roma sí que distinguía entre combatientes y no combatientes, al reservar para determinadas personas el ejercicio de la guerra aunque se trataba de un principio de discriminación parcial y limitado al bando romano.

2. Causas

De entre todas las causas válidas²⁷⁹ para desencadenar una guerra, las que a continuación se relacionan eran las más relevantes. Primera, la violación de un tratado internacional o de un *indutiae* se tomaba como una justa medida de represalia por el incumplimiento de lo pactado y, de obtener la parte incumplidora del acuerdo apoyo de un tercer Estado, se hacía extensiva a éste la guerra al considerarlo también parte culpable.

*Sin embargo le pesaba aún más el hecho de que los cartagineses hubieran transgredido los juramentos y los pactos, y que de nuevo suscitaran otra guerra.*²⁸⁰

Segunda, la retirada de una alianza por parte de unos de sus miembros legitimaba a las demás partes a hacer la guerra al Estado en cuestión. En realidad, se trataba de una derivación de la primera causa ya que las alianzas se establecían por medio de tratados con lo cual, al retirarse en contra de las previsiones del mismo, se vulneraba el tratado. El ataque a una ciudad integrada en una alianza, naturalmente, permitía que los demás Estados le declararan la guerra al agresor.

*Se envió a los féciales para insistir a los samnitas para que evacuaran los territorios de los aliados de Roma y que retirasen sus fuerzas de las fronteras lucanas. Fueron recibidos por emisarios de los samnitas, que les advirtieron de que si aparecían por cualquiera de los consejos samnitas ya no se respetaría su inviolabilidad. Al informarse de esto en Roma, la Asamblea confirmó la resolución aprobada por el Senado y ordenó que se hiciera la guerra a los samnitas.*²⁸¹

Tercera, prestar apoyo a un enemigo en el curso de la guerra se tomaba como una violación de la neutralidad y se podía por lo tanto declarársele la guerra al tercer Estado en cuestión.

²⁷⁸ GRIMAL, P., *La civilización romana*, Paidós, Madrid, 2008, p. 157.

²⁷⁹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 182.

²⁸⁰ POLIBIO, *Historias*, 15.1.

²⁸¹ *Ibid.*, 10.12.

*Además de las recientes guerras declaradas el año anterior, los faliscos habían sido culpables de dos actos hostiles: sus hombres habían luchado en las filas de los tarquinios y, cuando los Feciales demandaron su entrega, habían rehusado entregar a los que habían huido a Tarquinia tras su derrota.*²⁸²

Cuarta, la lesión de la inviolabilidad de los embajadores extranjeros, así como el trato despectivo hacia los diplomáticos y la negativa a entregar un diplomático que hubiera cometido algún acto de abierta hostilidad podía castigarse con la guerra como ya ha sido indicado en el capítulo tercero. Para Roma, ésta era una de las principales causas de guerra.²⁸³

*Los enviados de Roma que fueron en demanda de satisfacción recibieron la respuesta insolente de que a menos que marchasen rápidamente de la ciudad y cruzasen las fronteras, los veventinos les harían lo mismo que les había hecho Lars Tolumnio. El Senado se indignó y aprobó un decreto para que los tribunos militares sometieran al pueblo lo antes posible una propuesta para declarar la guerra contra Veyes.*²⁸⁴

Quinta, las violaciones de la integridad territorial de un Estado por medio de incursiones daban lugar a la guerra.

*Esto incitó a los volsinios, en conjunción con los sapinatos, a hacer incursiones en territorio romano. Entonces se declaró la guerra contra los dos Estados*²⁸⁵

Sexta, la negativa de un Estado a conceder el derecho de paso por su territorio para el tránsito de sus tropas era otra de las causas de guerra.

*Atacaron y capturaron Ferentino, una ciudad hérnica; pero al regresar a casa, los tiburtinos les cerraron las puertas. Había habido, anteriormente, muchas quejas entre ambas partes, pero esta última provocación decidió finalmente a los romanos, en caso de que los Feciales no obtuvieran reparación, a declarar la guerra a los tiburtinos*²⁸⁶

Séptima, la negativa a conceder la extradición de un individuo que hubiera cometido una agresión u hostilidad tal y como ha sido explicado en el capítulo segundo.

Todo lo antedicho nos permite afirmar que, aunque en ocasiones los pretextos alegados por los romanos sobre la base de algunas de las causas enumeradas no eran lo suficientemente sólidos, la sistematización y estructuración de la guerra en Roma supuso un avance sustancial y una gran aportación comparado con otros pueblos de la antigüedad.²⁸⁷ La guerra no tenía por objeto estrictamente la destrucción de los enemigos o la conquista de territorios y la apropiación de sus

²⁸² *Ibid.*, 7.16.

²⁸³ BEDERMAN, D., *International law in antiquity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

²⁸⁴ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 4.58.

²⁸⁵ *Ibid.*, 5.31.

²⁸⁶ *Ibid.*, 7.9.

²⁸⁷ NUSSBAUM, A., *Historia...op.cit.*, p.13.

bienes sino que era una reacción frente a la ausencia de reparación o satisfacción por parte del Estado enemigo, si bien, bajo este noble pretexto, se escondían a menudo intereses menos nobles. Este extremo era clave pues sólo si se iniciaba la guerra con este propósito reparador, ésta era *iustum y pium*. El objetivo mediato de las empresas bélicas romanas, era, en consecuencia, el *dare pacis* (la pacificación y sometimiento del territorio conquistado al orden imperial) algo que se asocia bien con la naturaleza y el concepto de guerra romano que hemos tratado.

3 Algunas atenuaciones en la guerra

Respecto de los métodos de guerra,²⁸⁸ la norma romana supone un avance respecto de los demás pueblos de la antigüedad. Roma tendrá la concepción más desarrollada sobre los límites a los métodos para hacer la guerra y será la que mayor empeño mostrará en regular la actividad bélica y someterla a ciertas normas y principios.²⁸⁹ Es en Roma donde de manera más recurrente se aplicarán estas atenuaciones a la guerra; no obstante, no se ha de afirmar de manera categórica que la mentalidad bélica romana fuera siempre tan escrupulosa. El grado de desarrollo que se alcanzó en Roma fue producto de una evolución a lo largo de los siglos debido a que en las primeras etapas Roma no siempre mostró tanto reparo y los límites y reglas surgieron de manera progresiva. Al comienzo, Roma luchaba como una ciudad más en el Lacio, lo cual explica la ferocidad y crueldad empleada. Una vez que la urbe se consagró como la sede de un Imperio, la guerra adquirió un matiz más regulado y desarrollado, una guerra regulada y normada como muestra del genio civilizador romano. En la práctica bélica, las atenuaciones introducidas eran las siguientes: primero, las ciudades que de manera voluntaria, tras el asedio, se rindiesen ante Roma, recibían un trato más favorable ya que a sus habitantes se les reducía a la esclavitud en vez de darles muerte. Así, los repartos de prisioneros eran frecuentemente llevados a cabo:

*Al día siguiente, caballeros y centuriones recibieron un prisionero cada uno, seleccionados por sorteo, como esclavos.*²⁹⁰

*Hay derechos de guerra como hay derechos de paz, y hemos aprendido a librar nuestras guerras con tanta justicia como valor. Nosotros no usamos nuestras armas contra aquellos que por su edad están a salvo incluso en la captura de una ciudad, sino contra los que están armados como nosotros y los que sin ofensa o provocación nuestra atacaron el campamento romano en Veyes.*²⁹¹

Segundo, en otros casos las atenuaciones otorgadas por los romanos eran producto de la generosidad y clemencia de sus propios jefes militares. Cicerón

²⁸⁸ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 88.

²⁸⁹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 223.

²⁹⁰ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 4.34.

²⁹¹ *Ibid.*, 5.27.

recoge una cita atribuida a Julio César en la que el ilustre general reconoce su magnanimidad hacia el enemigo.

*No te estás equivocando conmigo, nada más lejos de mi naturaleza que la crueldad (...). Dicen que los prisioneros a los que libero aprovechan la primera ocasión para levantarse de nuevo en armas contra mí, pese a ello, no renunciaré a mi modo de ser.*²⁹²

Tercero, la astucia,²⁹³ aunque admitida, conocía límites. Prácticas como el envenenamiento o el uso de sicarios se tomaban como algo totalmente censurable e impropio de la majestad del pueblo romano. Ello no debe inducir a creer que la astucia a la hora de conducir la guerra era poco utilizada, al contrario, era vista como una virtud y en ningún caso se consideraba como un método deshonesto o indigno del pueblo romano. Las estrategias estaban muy presentes en las operaciones bélicas romanas llegando incluso a tener la categoría jurídica de *dolus bonus*. Frontino, autor de una obra al respecto, los *Estratagemas*, nos deja una buena muestra de ellas:

*Cayo César, desconfiando de la lealtad de los egipcios, y deseando dar la apariencia de indiferencia, se entregó a alborotados banquetes, dedicándose mientras a una inspección de la ciudad (Alejandría) y sus defensas, fingiendo estar cautivo por el encanto del lugar y de sucumbir a las costumbres y vida de los egipcios. Habiendo dispuesto sus reservas mientras disimulaba así, capturó Egipto.*²⁹⁴

Cuarto, la *bona fides* romana, la honestidad, caballerosidad, rectitud y compromiso de la palabra dada también podía verse como un límite en el derecho de la guerra en la medida en que suponía una clara regla de conducta basada en la buena fe y el rechazo a la felonía y la traición.

Quinto, los funcionarios religiosos, sacerdotes, adivinos y todo aquél que pidiera clemencia y depusiera las armas se consideraban inviolables y quedaban exentos de los rigores bélicos. El titular de un salvoconducto también disfrutaba de inviolabilidad que en el caso de Roma lo era en virtud de la *fides publica* o la garantía dada por el Estado romano o sus generales.

*Este hombre era el régulo de aquellos pueblos, y con mucho el hombre más poderoso de Hispania. Al enterarse del desastre de sus compatriotas, mandó a solicitar un salvoconducto para visitar a Graco en su campamento. Cuando llegó, su primera pregunta fue si se le permitiría vivir a su familia y a él.*²⁹⁵

El entierro de los caídos en combate era otro de los límites del *ius in bello*. Se consideraba que una vez muerto, el enemigo dejaba de serlo y tenía que permitirse que fuera inhumado. Para ello se acordaban treguas entre las partes contendientes para realizar los rescates, intercambio o para la liberación de prisioneros.

²⁹² CICERÓN, *Cartas a Ático*, 9.16.

²⁹³ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 89.

²⁹⁴ FRONTINO, *Estratagemas*, 1.5.

²⁹⁵ *Ibid.*, 40.49.

4. Propiedad del enemigo

El tratamiento de la propiedad incautada al enemigo en el curso de la guerra²⁹⁶ conocía en Roma una serie de particularidades, las cuales ahondan en esta vocación de guerra normada y regulada a la que hemos aludido anteriormente. A diferencia de Grecia, no era común la ofrenda a los dioses, solamente se tiene constancia de un caso²⁹⁷ en el que sí se efectuó esta ofrenda según narra Tito Livio:

*Después de que el dictador hubiera tomado los auspicios y dado órdenes a los soldados de armarse para la batalla, pronunció esta oración: “Apolo Pítico, guiados e inspirados por ti, saldré para destruir la ciudad de Veyes y te dedicaré una décima parte del botín.”*²⁹⁸

A ser el objeto de la guerra el *dare pacem* y el *imperium*, se derivaba de ello el derecho a disponer de todos los bienes del enemigo, así como el de imponer castigos, multas y sanciones pecuniarias.

*Sífax ha sido derrotado y hecho prisionero bajo los auspicios del pueblo de Roma; y siendo esto así, su esposa, su reino, su territorio, sus ciudades con todos sus habitantes, cualquier cosa que poseyera Sífax, pertenecen ahora a Roma como botín de guerra*²⁹⁹

El mecanismo jurídico que articulaba la adquisición de la propiedad enemiga se denominaba *occupatio bellica*.³⁰⁰ En los comienzos, la propiedad era un derecho sólo reconocible a los habitantes de Roma y todo aquello que se hallara fuera del mundo de la urbe se consideraba como *res nullius* y era susceptible de ocupación para adquirir la propiedad. Posteriormente, esta concepción se restringió y sólo se podía ocupar la propiedad del Estado con el cual Roma se hallara en guerra o los bienes tomados a los bárbaros o piratas ya fuera en tiempo de guerra o paz. Los efectos que producía la *occupatio bellica* eran tanto la adquisición de la propiedad como la extensión de la soberanía romana a los mismos. Los bienes capturados al enemigo pertenecían por regla general al Estado romano³⁰¹ quién podía proceder a la toma de posesión efectiva —*corpus*— como a la disposición mental a adquirir la propiedad *animus res habendi*. La regla de la *occupatio bellica* también se aplicaba a Roma de forma recíproca cuando ella era la parte vencida con lo cual, también podía perder la propiedad de idéntica manera a la que la adquiriría cuando vencía.

*Asimismo, las cosas que se cogen a los enemigos se toman al punto por derecho de gentes.*³⁰²

²⁹⁶ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 95.

²⁹⁷ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 238.

²⁹⁸ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 5.21.

²⁹⁹ *Ibid.*, 30.14.

³⁰⁰ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 243.

³⁰¹ GEOFRROY, H., *Du Droit de la guerre à Rome*, Arthur Rousseau, 1888, París, p. 65.

³⁰² *Dig.*, 41.1.7.

Respecto de los trofeos de guerra, se diferenciaban varios conceptos. *Praeda* significa cualquier tipo de botín tomado en tierra o mar, es el concepto más general y amplio. Por *manubiae* se entiende el conjunto de actos realizados por el cuestor para la enajenación de los bienes tomados en *praeda*. *Exuviae* es todo aquello que se ha despojado al enemigo y *spolia* vendría referido más a armas, escudos, estandartes y carros quitados al enemigos. La adquisición de la propiedad de los bienes también conocía límites, ya que los templos, tumbas y otros objetos religiosos eran inviolables y no podían ser susceptibles de ser tomados, esto se preceptuaba en virtud del derecho civil y también por la religión.

*El rey preguntó: “¿Habéis sido enviados como embajadores y legados por el pueblo de Collatia para hacer entrega de vosotros mismos y del pueblo de Collatia? Sí”.*³⁰³

Durante la guerra, los ejércitos en campaña habían de estar provistos de varios tipos de bienes para poder satisfacer sus necesidades, especialmente, víveres, animales y medios de transporte.³⁰⁴ Debido a que su obtención era ineludible, se reconoció y estableció la práctica de las expropiaciones. La titularidad del derecho a ejecutar las expropiaciones correspondía al Senado romano, derecho que podía delegar en los cónsules o en los generales, aunque se reconocía la posibilidad de éstos últimos de realizar las expropiaciones necesarias que fueran de carácter urgente aún sin tener los poderes que tuviera que darle el Senado, sobre todo para conseguir los alimentos y el alojamiento de la tropa. Se distinguían dos tipos de requisiciones, las generales que cubrían las necesidades de un plazo de tiempo relativamente amplio como podría ser el año o el semestre y las especiales que tenían por cometido satisfacer las necesidades más inmediatas y puntuales del ejército. Las generales consistían en la entrega de determinadas cantidades de cereales o en la puesta a disposición del ejército de mano de obra esclava junto con los alimentos necesarios para su manutención, y las especiales podían ser la entrega de medios de transporte o materiales como madera, hierro, cuero o telas. A los expropiados se les reconocía el derecho a obtener una indemnización que, por lo general, consistía en una tasa fija establecida de antemano por el Senado o los generales.

5. Persona del enemigo

Al igual que los bienes quedaban bajo la disposición y propiedad del vencedor, las personas quedaban también sujetas a su poder.³⁰⁵ La victoria en la guerra no sólo conllevaba una transmisión de la propiedad de los bienes, sino también la reducción a la servidumbre por parte de las personas del bando vencido. En Roma, a diferencia de Grecia, debido a que su propia política de expansión

³⁰³ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 1.38.

³⁰⁴ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 95.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 92.

imperial acarrea una progresiva asimilación y pacificación de los territorios y pueblos conquistados a la soberanía y el orden romano, el trato a los prisioneros era más pragmático y menos riguroso.³⁰⁶

La denominación de «siervos» dimana de que nuestros Emperadores suelen vender los cautivos, y de este modo conservarlos y no matarlos.³⁰⁷

La concepción de la guerra en Roma era absoluta, el derecho del vencedor sobre el vencido también lo era. Se podía llegar a disponer libremente de la vida y libertad del mismo, aunque las atenuaciones y límites en el trato dispensado a la persona del vencido eran comunes, debido a la condición religiosa de la guerra, todo estaba permitido durante las hostilidades. La negación de cuartel, masacres, matanzas indiscriminadas, abusos de todo orden podían quedar en el ámbito de lo legítimo porque se consideraba que era una forma de satisfacer a las divinidades, las cuales también participaban en la guerra.

Ni un solo ser vivo habría sobrevivido de no haber dado los cónsules la orden de retirada, sacando, mediante órdenes y amenazas, del campamento enemigo a los soldados sedientos de sangre.³⁰⁸

Todos aquellos enemigos que de forma voluntaria se rindieran y entregaran sus bienes, territorios y personas se denominaban *dediticii peregrini*, de manera que Roma tomaba posesión efectiva de los mismos y, con posterioridad, formalizaba su adquisición por medio de una ley de anexión. Las personas que se hubieran rendido quedaban despojadas de varios derechos civiles como el de otorgar testamento y el de residir.³⁰⁹ Pese a ello, el trato al vencido no siempre era severo, era frecuente la benevolencia y el humanitarismo hacia el pueblo enemigo derrotado.

Puso aparte a los habitantes de la ciudad, con sus mujeres e hijos, e hizo un grupo también con los artesanos. A los primeros les exhortó a ser amigos de Roma, a que no olvidaran aquél beneficio, y los despachó a sus casas. Ante salvación tan inesperada, éstos rompieron a llorar y se fueron dando vivas muestras de veneración para con el general. El pago del rescate así como el intercambio de prisioneros eran práctica habitual en el arte de la guerra romano.

Todo prisionero de guerra quedaba a merced del vencedor romano quien, como se ha mencionado, podía disponer libremente de él.³¹⁰ Generalmente las dos alternativas que cabían eran la muerte o la esclavitud. Los romanos, pueblo pragmático, solía reducir a los vencidos a la esclavitud si las circunstancias lo aconsejaban. Los prisioneros eran en este último caso vendidos como cualquier otro bien capturado en guerra y ello competía a los magistrados cuestores, y el

³⁰⁶ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 253.

³⁰⁷ TITO LIVIO, *Historia...op.cit.*, 50.16.

³⁰⁸ *Ibid.*, 9.14.

³⁰⁹ PHILLIPSON, C., *The international...op.cit.*, vol. 2, p. 256

³¹⁰ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 80.

ingreso procedente de la venta de los esclavos pasaba al tesoro público, aunque también era práctica habitual entregar los prisioneros a los soldados que hubieran mostrado excelentes virtudes militares para que procedieran ellos a la venta privada de los mismos. Los prisioneros más valiosos pasaban a ser considerados como esclavos públicos, recibían pues la mejor de las suertes ya que esta condición le permitía aspirar en algún momento a la libertad. Por otra parte, debido a que los propios romanos caían prisioneros de los enemigos, era frecuente que se realizaran intercambios o compras de prisioneros romanos, la compra tenía que contar con la autorización senatorial como requisito previo; el Senado podía dar su autorización, ya fuera de manera específica para un caso en concreto, o de manera previa y general al inicio de las hostilidades.

En el caso que nos ocupa, el *ius postliminii* es de gran importancia. Institución de época arcaica, ficción legal³¹¹ que forma parte de los principios rectores de las relaciones de Roma con los otros pueblos.³¹² Un ciudadano romano que, a raíz de un enfrentamiento bélico, cayera prisionero de otro Estado, quedaba automáticamente privado de sus derechos civiles por dos motivos, primero, por el poder fáctico absoluto que el captor ejercía sobre el ciudadano y, segundo por el principio según el cual el derecho romano no podía tener vigencia allende las fronteras de Roma. El *ius postliminii* eliminaba este perjuicio causado permitiendo que las personas o los bienes recuperasen su condición jurídica inicial anterior a la captura. Todo ciudadano romano que hubiera caído prisionero en una guerra legítima tenía derecho a invocar, tras ponerse fin a su cautiverio, el *ius postliminii*. Por regla general este derecho que operaba como garantía para los casos en los que se perdiera el estatus jurídico, se reconocía a todo ciudadano romano o esclavo que hubiera sido prisionero de guerra excepto para desertores, los que se hubieran entregado prematuramente al enemigo o aquéllos que hubieran sido objeto de la extradición o *deditio*, también se aplicaba este derecho a los bienes muebles como caballos, mulas y otros medios de transporte.

*En guerra, cuando los que son nuestros enemigos cogieron a alguno de los nuestros y se lo llevaron a sus fortificaciones, ellos tenían el postliminio, esto es, que se le restituían todos los derechos igual que si no hubieran sido aprisionados por los enemigos.*³¹³

En el derecho de guerra romano, hay tres categorías a las que se les dispensaba un trato especial³¹⁴. Primero, los tráfugas, a los que se consideraba como traidores, si abandonaban la causa romana en favor del enemigo, no tenían reconocido más que un castigo: la muerte, muerte que revestía particular dureza como podía ser la crucifixión, el apaleamiento y posterior arrojado desde la Roca

³¹¹ GEOFRROY, H., *Du Droit...op.cit.*, p. 68.

³¹² HERNÁNDEZ-TEJERO, M., “Aproximación histórica al origen del *ius postliminii*”, *Gerión*, n.º 7, 1989, p. 53-64

³¹³ *Dig.*, 49.15.

³¹⁴ REVON, M., *Le droit...op.cit.*, p. 83.

Tarpeya o su utilización en espectáculos circenses. En cambio, si el traidor lo era del enemigo, el trato era ampliamente generalmente amigable. Recibidos y protegidos por Roma, se les podía llegar a conceder la ciudadanía y se les podía entregar parte de las tierras conquistadas. Los espías enemigos capturados eran sometidos a castigos físicos o mutilaciones y reenviados de vuelta al enemigo como escarmiento. Los rehenes, que actuaban como garantía del cumplimiento de lo acordado, solían ser tomados entre personas de condición política y social elevada. Los rehenes eran protegidos y tratados con respeto, eran ubicados en lugares dignos, se consideraban como sagrados y cualquier ofensa a los mismos era duramente reprimida siempre y cuando no trataran de escapar y no perjudicaran los intereses romanos.

CONCLUSIÓN

El derecho de gentes en la antigua Roma era un concepto amplio que agrupaba varios ámbitos jurídicos. No se podría limitar el *ius gentium* al campo exclusivo del derecho internacional, ya sea en la vertiente pública o en la privada, debido a que ésta noción abarca igualmente aspectos del derecho natural. Hay un interacción e influencia recíproca entre cada una de sus facetas, algo que dota a esta rama del derecho de especial versatilidad. Desde un punto de vista teórico, su fundamento se encuentra en el derecho natural, es lo que lo justifica y da sentido a sus distintas normas, aquello que explica su aspecto teleológico.

La naturaleza impone en la mente humana una serie de conductas guiadas por la razón, unas reglas, escasas y lacónicas, no escritas e innatas en la conciencia social de una comunidad política. El ideal que buscan establecer estas normas es precisamente la convivencia pacífica de los pueblos, no sólo en las relaciones existentes entre las comunidades políticas sino también en aquéllas que surjan entre los individuos pertenecientes a una y otra colectividad.

El derecho de gentes en la faceta pública se consideraba como parte integrante del propio derecho romano, un producto específico y exclusivo de su civilización; sin embargo, las instituciones y normas concretas de este derecho no todas eran de origen estrictamente romano, pues muchas de ellas ya estaban presentes en otros pueblos de la antigüedad, en especial en Grecia, de dónde Roma extraerá muchas enseñanzas. La particularidad de Roma está en que precisa y define con mayor rigor jurídico una serie de prácticas y reglas observadas por la mayoría de los pueblos de la antigüedad.

En razón de su trayectoria histórica de domino universal, serán precisamente sus propias normas que regulen la vida internacional las que se impondrán,

por circunstancias fácticas, como derecho internacional público predominante. Roma tenía conciencia jurídica internacional y se consideraba vinculada por la obligatoriedad de las normas. El grado de observancia variará según se encuentre en una u otra fase de su historia. De forma lógica, cuando se hallaba en una posición pareja a la de los Estados y ciudades circundantes, el cumplimiento y la invocación del derecho era habitual, y a medida que se consolidaba su posición hegemónica, se percibía un menor grado de fidelidad hacia la norma. No obstante, el derecho de gentes siempre sería invocado en sus relaciones internacionales, aunque sólo fuera nominalmente.

El Colegio de los feciales constituye un hito en la historia del derecho internacional público. Esta inveterada institución originaria de la época monárquica desarrolló y aplicó un conjunto de normas que marcaron y condicionaron la vida internacional de Roma. Las normas emanadas del Colegio tenían doble naturaleza religiosa y jurídica, algo que las dotaba de especial autoridad y reforzaba su carácter vinculante al estar sancionadas por los dioses y por la comunidad humana. Aunque no es una institución genuinamente romana, es en Roma donde adquirirá mayor categoría y prestigio. El rígido procedimiento fecial en la declaración de guerra, en la celebración de los tratados internacionales y en el desempeño de las demás funciones jurídico-internacionales es una prueba en favor del carácter vinculante del derecho internacional público de aquel periodo, un derecho de índole nacional y de raíces religiosas que logrará constituirse como un referente normativo internacional. Se ha de ver en el derecho fecial unas normas cuya finalidad es garantizar, por medio de estrictos ritos, solemnidades y ceremonias, el recto comportamiento de Roma en sus relaciones internacionales, ya fuera en la guerra o en la paz. Ello no implica que las reglas fueran meras formalidades, precisamente, en las formas feciales se incluía un riguroso examen del fondo de las distintas cuestiones que se sometían al criterio del Colegio. Los magistrados feciales conjugaban, por medio de sus procedimientos, el respeto al carácter sagrado de la guerra, de los tratados y de los embajadores con la *bona fides* romana.

Roma practicaba la diplomacia directa por medio de un conjunto de representantes que recibían distintas denominaciones según el propósito de la misión que se tratara. Los embajadores eran ampliamente utilizados tanto por Roma como por las distintas ciudades con las que ésta se relacionaba. El principio de reciprocidad imperaba en la conducción de sus relaciones internacionales y el uso de embajadores está estrechamente asociado con la perspectiva que tenía de la subjetividad internacional ya que utilizaban un concepto relativamente acotado de sujeto de derecho internacional. La inmunidad de jurisdicción y la inviolabilidad de los diplomáticos extranjeros eran dos principios ampliamente reconocidos en la antigüedad y en especial en la práctica romana. Ambas reglas hunden sus raíces en consideraciones de índole religiosa lo cual explicaba el carácter sagrado

de estas reglas y su alto nivel de observancia y respeto. Roma no desarrollará el asilo al mismo nivel que en Grecia, será una institución de amparo fáctico de las personas por medio del efecto protector que ejercían ciertos objetos y personas. En cambio la extradición de individuos culpables de delitos o actos que atentaran contra el interés público romano era un medio por el que Roma se exoneraba de la responsabilidad u obligaciones en la que pudiera incurrir frente a otro Estado como consecuencia del acto llevado a cabo por un particular. La protección de tipo consular se realizaba a través de la hospitalidad bien fuera a un individuo particular —hospitalidad privada— o a toda una colectividad —hospitalidad pública—, y se proveía al beneficiario de asistencia en la gestión de su propiedad, alimentos, residencia, litigios y en caso de enfermedad.

Los tratados internacionales fueron un instrumento de política internacional muy utilizado por Roma. La tipología de acuerdos era amplia y se diferenciaban en función de los efectos jurídicos que tuvieran que desplegar así como el ámbito material que tuvieran que regular. De esta manera se distinguía entre acuerdos de paz provisionales *indutiae*, tratados definitivos *foedus*, y tratados provisionales sujetos a ratificación senatorial *sponsio*. La obligatoriedad de estos acuerdos tenían una doble base: religiosa, en razón de la sanción divina del propio tratado, y civil, a modo de contrato aunque no se tomaban plenamente como tales, estaban en una situación intermedia entre las obligaciones de derecho privado y los pactos nudos. Los tribunales de los *recuperatores* constituyen un antecedente de jurisdicción internacional y eran competentes para conocer de litigios de naturaleza civil en los que interviniera un elemento extranjero. El arbitraje en Roma, si bien se hallaba presente, no resultó ser un medio de solución de diferencias internacionales que ésta pudiera tener; era Roma el tercero ante quién se sometía el litigio para que decidiera la solución al mismo.

La guerra en Roma era una actividad jurídicamente reglada. El concurso de unos requisitos de fondo y forma era indispensable para poder iniciarla legítimamente, las causas invocadas tenían que ser válidas. El rígido procedimiento de declaración de guerra tenía por objeto garantizar que la eventual guerra iniciada por Roma contara con el respaldo de las divinidades así como que su causa fuera noble y justa, algo que para la mentalidad romana otorgaría una victoria digna y honorable. El establecimiento de límites y atenuaciones en la guerra será una de las aportaciones más destacadas de Roma al derecho de la guerra. En efecto, ya se fijaron una serie de normas que tenían por objeto proteger tanto a la persona como a los bienes del enemigo.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

— AHRENS, H., *Curso completo de Derecho Natural o de Filosofía del Derecho*, 2.^a ed., Carlos Bailly-Bailliere, Madrid, 1864.

— BALLESTEROS, A., *Diplomacia y relaciones internacionales*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2009.

— BAVIERI, G., *Il diritto internazionale dei Romani*, Archivio Giuridico, Módena, 1898.

— BIELER, L., *Historia de la literatura romana*, Gredos, Madrid, 1972.

— BEDERMAN, D., *International law in antiquity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

— BOTELLA, J., CAÑEQUE, C., GONZALO, E., *El pensamiento político en sus textos, de Platón a Marx*, Tecnos, Madrid, 1994.

— DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN A., *Sistema de Derecho Civil*, 4 vols., 11^a ed., Tecnos, 2003 Madrid.

— *Diccionario ilustrado latino-español español-latino*, Bibliograf, Barcelona, 1972.

— DOMINGO, R., *The new global law*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011.

— EGGER, M., *Considérations historiques sur les traités internationaux chez les grecs et chez les romains*, Typographie de Firmin Didot frères, fils et Cie., París, 1856.

— ELIADE, M., *Historia de la creencias y de las ideas religiosas*, 4 vols., Ediciones Cristiandad, Madrid, 1978.

— FASSBENDER, B., PETERS, A., *The Oxford handbook of the history of international law*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

— FAUCHILLE, P., *Traité de Droit international public*, 2 vols., Rousseau et Cie., París, 1922.

— FERNÁNDEZ, J.C., MORENO HERNÁNDEZ, A., *Antología de la literatura latina*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

— GARCÍA-GALLO, A., *Manual de historia del derecho español, el origen y la evolución del derecho*, 2 vols., 6ª ed., Madrid, 1975.

— GARCÍA-GALLO, A., *Antología de fuentes del antiguo Derecho*, 5ª ed., Madrid, 1973.

— GOLDSWORTHY, A., *Las guerras púnicas*, Ariel, Barcelona, 2002.

— GEOFFROY, H., *Du Droit de la guerre à Rome*, Arthur Rousseau, 1888, París.

— GRIMAL, P., *La civilización romana*, Paidós, Madrid, 2008.

— HERRERO Y RUBIO, A., *Derecho de gentes*, 8ª ed., Valladolid, 1989.

— KASER, M., *Ius Gentium*, Comares, Granada, 2004.

— KINDER, H., HILGEMANN, W., HERGT, M., *Atlas histórico mundial de los orígenes a nuestros días*, Akal, Madrid, 2007.

— LARIVIÈRE, L., *Des traités conclus par Rome avec les rois étrangers*, Arthur Rousseau, París, 1892.

— LAURENT, F., *Histoire du droit des gens et des relations internationales*, 3 vols., L. Hebbelynck, J.B Merry, Gante, 1850

— LEROY, P., *Des consulats, des légations et des ambassades*, A. Marescq Ainé, 1876, París.

— NEFF, S. C., *Justice among nations, a history of international law*, Harvard University Press, Londres, 2014

— MAINE, H., *Contributions to Latin Lexicography*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010.

— MAUREL, M., *De la déclaration de guerre*, Pichon Durand-Auzias, París, 1907.

— MAY, G., *Éléments de Droit Romain*, Librairie de la société du recueil général des lois et de arrêts, París, 1901.

— MONTESQUIEU, C.L., *Lettres persanes*, Le Livre de Poche, París, 2006.

— MOMMSEN, T., *Le Droit Public Romain*, Ernest Thorin, 8 vols. París, 1889, Reimpresión Diffusion de Boccard, París, 1985.

— NICOLSON, H., *Diplomacy*, Oxford University Press, Londres, 1963.

— NUSSBAUM, A., *Historia del Derecho internacional*, Editorial Revista de Derecho Privado, 1949, Madrid.

— NYS, E., *Les origines du droit international*, Alfred Castaigne Thorin et Fils, Bruselas, 1894.

— OCHOA BRUN, M. A., *Historia de la diplomacia española*, 9 vols., Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2003.

— PHILLIPSON, C., *The international law and custom of ancient Greece and Rome*, 2 vols., Macmillan and Co., Londres, 1911.

— POTEMKIN, V.P., *Historia de la Diplomacia*, Lautaro, Buenos Aires, 1943.

— REDSLOB, R., *Histoire des grands principes du droit des gens*, Rousseau et Cie, París, 1923.

— REVON, M., *Le droit de la guerre sous la République romaine*, Arthur Rousseau, 1891, París.

— ROLDÁN, J. M., *Historia de Roma*, 2 vols., Cátedra, Madrid, 1987.

— RICHARDSON, H. J., SANTANGELO, F., *Priests and States in the Roman world*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2011.

— SAVIGNY, F.K., *Sistema del Derecho Romano Actual*, Centro editorial de Góngora, Madrid, 1839.

— TELLEGEN-COUPERUS, O., *Law and religion in the roman republic*, Brill, Leiden, 2012.

— *The Max Planck encyclopedia of Public International Law*, 10 vols., Oxford University Press.

— TOUCHARD, J., *Historia de las ideas políticas*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1972.

— TRUYOL Y SERRA, A., *Historia del Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1998.

— VILARIÑO PINTOS, E., *Derecho diplomático y consular*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2007.

— WEISKE, C. A., *Considérations historiques et diplomatiques sur les ambassades des romains comparées aux modernes*, Frères Schumann, Zwickau, 1834.

— WEISS, A., *Le Droit fétil et le fétilaux à Rome*, A. Durand et Pédone-Lauriel, París, 1883.

— WHEATON, *Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours*, F. A. Brockhaus, 2.ª ed., Leipzig, 1846.

— WILLEMS, P., *Le droit public romain ou les institutions politiques de Rome depuis l'origine de la ville jusqu'à Justinien*, Typographie de Ch. Peeters 5.ª ed., Lovaina, 1883.

II. OBRAS CLÁSICAS

- CICERÓN, *Sobre la República; Disputaciones tusculanas; De los deberes*.
- CURCIO RUFO, *Historia de Alejandro Magno*.
- DIONISIO DE HALICARNASO, *Historia antigua de Roma*.
- DIODORO DE SICILIA, *Fragmentos*.
- FRONTINO, *Estratagemas*.
- LUCANO, *La Farsalia*.
- PETRONIO, *El Satiricón*.
- POLIBIO, *Historias*.
- PLUTARCO, *Vidas paralelas*.
- SÉNECA, *Cartas a Lucilio; De la Ira*.
- SALUSTIO, *La guerra de Yugurta*.
- SUETONIO, *Vida de los doce Césares*.
- TIBULO, *Elegías*.
- TITO LIVIO, *Historia de Roma desde su fundación*.
- VIRGILIO, *La Eneida*.

III. ARTÍCULOS

- ANDO, C., “*Aliens, Ambassadors, and the integrity of the empire*” *Law and History Review*, 2008 (2), vol. 26, n. 3, pp. 491-519.
- BAILÓN GARCÍA, M., “*La conquista de Iberia y el Derecho feodal. Guerra y religión en Roma*”, *Revista de Historia Militar*, 116, 2014, pp. 73-102.
- DE BEAUREPAIRE, C., *Essai sur l’asile religieux dans l’Empire romain et la monarchie Française*, *Bibliothèque de l’école des chartes*, 1853, tomo 14. pp. 351-375.
- HONGSHENG, S., “*The evolution of the law of war*”, *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 1, 2006, p. 267-301.
- HERNÁNDEZ-TEJERO, M., “*Aproximación histórica al origen del ius postliminii*”, *Gerión*, n° 7, 1989, pp. 53-64.
- FRASER, H. S., “*Sketch of the history of international arbitration*”, *Cornell Law Review*, vol. 11, 2, 1926, pp. 179-208.
- KOFANOV, L., “*Le ius gentium comme droit international de l’antiquité*”, *Revista General de Derecho Romano* 19, 2012, pp. 1-34.

— MAGNUSON, W., “*The domestic politics of international extradition*”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 52, n.º 4, pp. 839-901

— NUSSBAUM, A., “*The significance of Roman Law in the History of international law*”, *University of Pennsylvania Law Review*, 3/1/1952, Vol. 100, Issue 5, pp. 678-687.

— PLESCIA, J., “*The ius pacis in ancient Rome*”, *Revue internationale des droits de l’antiquité*, n.º 41, 1994, pp. 301-352.

— RAVIZZA, M., “*Aspetti giuridico-sacrali del rituale feziale nell’antica Roma*”, *Jura Gentium*, vol. 11, n. 2, 2014, pp. 27-44.

— RICH, J., “*The fetiales and Roman international relations*”, en RICHARDSON, H. J., SANTANGELO, F., *Priests and States in the Roman world*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2011, pp. 187-242.

— SANTANGELO, F., “*I feziali fra rituale, diplomazia e tradizioni inventate*”, en *Sacerdos. Figure del sacro nella società romana*, Fondazione Niccolò Canussio, Ed. ETS, Milán, 2012, pp. 83-103.

— OYARCE YUZZELLI, A., “*El Derecho internacional en Roma, el ius fetiale*”, *Vox Iuris* 13, USMP, pp. 117-128.

— PREISER, W., “*History of International Law, Ancient Times to 1648*”, *The Max Planck encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press.

— SANTANGELO, F., “*I feziali fra rituale, diplomazia e tradizioni inventate*”, en *Sacerdos. Figure del sacro nella società romana*, Fondazione Niccolò Canussio, Ed. ETS, Milán, 2012, pp. 83-103.

— VALIÑO ARCOS, A., *Aproximación a la distinción conceptual entre ius civile y ius gentium en las fuentes romanas*. http://www.academia.edu/602236/Aproximaci%C3%B3n_a_la_distinci%C3%B3n_conceptual_entre_ius_civile_y_ius_gentium_en_las_fuentes_romanasy

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LA ASOCIACIÓN TRANSATLÁNTICA
DE COMERCIO E INVERSIÓN:
UNA NUEVA GENERACIÓN
DE ACUERDOS COMERCIALES**

DIEGO SANTIAGO RIVERO

RESUMEN

En 2013 la Unión Europea y Estados Unidos anunciaron la apertura de las negociaciones para el establecimiento de una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. Este acuerdo trata de ser ambicioso, tanto en lo relativo a los objetivos económicos como en lo concerniente al contenido normativo. Ambos bloques negocian un acuerdo amplio que incluye un buen número de materias que no han podido pasar a formar parte de la agenda de la OMC. Las características económicas de ambos bloques, así como las novedosas propuestas surgidas durante la negociación, permiten plantear la posibilidad de que este acuerdo llegue a convertirse en un modelo para una nueva generación de acuerdos comerciales. España ha sido uno de los Estados impulsores de las negociaciones, que podrían contribuir a la mejora de nuestra economía y a la profundización de las relaciones políticas transatlánticas.

I. INTRODUCCIÓN

*Porque me sumergí en el futuro, hasta donde alcanza la mirada...
Vi los cielos inundados por el comercio, mercantes en travesías mágicas...*

*Los tambores de guerra ya no atronaban
y los estandartes de batalla estaban plegados.*

Lord Alfred Tennyson, "Locksley Hall" (1837)

A lo largo de los últimos años las diferentes vertientes de la relación entre EEUU y la UE se han manifestado con especial intensidad. Las relaciones políticas han ido adquiriendo una relevancia notable, mediante el contacto continuo entre los gobernantes de ambas orillas del Atlántico. Ello ha dado lugar a la aparición de las inevitables diferencias asociadas a una relación cada vez más estrecha, progresivamente enriquecida por una interlocución más frecuente. Sin embargo, ese proceso de acercamiento entre EEUU y las instituciones comunitarias también ha conducido a un aumento de la cooperación para la defensa de ciertos principios compartidos. Por su parte, la profundización de las relaciones económicas se ha hecho cada vez más notable. La necesidad de dar respuesta a los desafíos de la globalización condujo a la articulación de fórmulas de cooperación, algo que la crisis financiera reciente acentuó. Por otro lado, el aumento de la competencia internacional, manifestada a través de los logros de los países en desarrollo, ha motivado también que los dos grandes bloques económicos transatlánticos hayan ido acercando posturas sobre las relaciones económicas internacionales, tanto en lo que se refiere al comercio, la inversión o la lucha contra la pobreza o la desigualdad.

De esta forma, los que hasta hace apenas algo más de una década parecían ser los dos grandes competidores de la globalización han ido dando forma a un clima de cooperación. La manifestación de ello fue la apertura de las negociaciones para establecer una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP o ATCI).

El carácter ambicioso del acuerdo, la complejidad que encierra y su potencial tanto económico como normativo convierten la propia negociación en un interesante objeto de estudio. A lo largo del proceso negociador se han ido planteando claramente los retos principales de la regulación económica internacional en materias que aún no han podido ser objeto de acuerdo en los foros multilaterales.

El interés por el acuerdo se ha manifestado en la aparición de numerosos estudios que tratan de influir en el trabajo de los negociadores o analizar la marcha del proceso en sectores particulares. Un grupo numeroso de institutos de investigación como la Fundación Bertelsmann, el Consejo Atlántico, el Centro para el Estudio de las Políticas Europeas de Bruselas o el Centro para la Investigación de Política Económica de Londres han invertido buena parte de su capital humano a aportar información e interpretaciones sobre las características de la negociación. Por su parte, los organismos de la UE y EEUU, en un esfuerzo por dar respuesta a las demandas sociales en lo relativo a la transparencia del proceso, han ido aportando una gran cantidad de documentos de interés para analizar cada vertiente del acuerdo. Por otro lado, algunas Organizaciones Internacionales como la OCDE o la UNCTAD también han aportado su análisis para que el TTIP pueda basarse en las mejores alternativas normativas diseñadas hasta la fecha.

Esos estudios han sido de enorme utilidad para la elaboración de esta memoria, cuyo propósito es analizar las negociaciones del TTIP, tanto la agenda como el proceso. El objetivo último de este trabajo es comprender la forma en que este acuerdo entre EEUU y la UE, aun antes de haber sido firmado, y aunque no llegara a estar vigente, puede ser una buena muestra de los grandes retos asociados a la regulación del comercio y la inversión internacionales. Los debates entre los negociadores y las muestras de interés de la opinión pública han conllevado la aparición de asuntos muy controvertidos, difíciles de resolver para dar forma a un acuerdo equilibrado.

El TTIP podría convertirse en la referencia para una nueva generación de acuerdos comerciales. El peso económico de ambos bloques, enorme en términos relativos pero equilibrado entre ellos, conlleva necesariamente que los negociadores tengan que encontrar fórmulas novedosas para asegurar el respeto de los principios fundamentales de los sistemas políticos que defienden, conseguir beneficios económicos y contribuir al establecimiento de estándares muy altos, tanto desde el punto de vista técnico como en lo referido a la protección de los diversos sectores de las sociedades transatlánticas que se ven afectados por la relación comercial bilateral.

El interés del acuerdo transatlántico no sólo se refiere a su utilidad para conocer algunos de los desafíos más sobresalientes para la buena marcha de las relaciones económicas internacionales, algo necesario para planificar la forma de hacer frente a su futura consolidación. El TTIP es ante todo un acuerdo comer-

cial, y como tal está llamado a beneficiar las economías de los Estados incluidos en el mismo, entre ellos España.

A lo largo de la memoria se expondrá el contenido de las negociaciones y se analizarán los diferentes aspectos de algunos de los asuntos más destacados. En la primera parte se trata de caracterizar el marco en que las negociaciones tienen lugar, así como las características institucionales de las mismas y los posibles efectos económicos del acuerdo. En la segunda parte se realiza un análisis detallado del contenido de las negociaciones, insistiendo especialmente en aquellos asuntos que han suscitado un mayor debate público o que aportan novedades interesantes respecto a otros marcos normativos. La última parte está destinada a exponer las principales oportunidades y desafíos que el TTIP presenta para España.

II. MARCO GENERAL DE LA NEGOCIACIÓN

II.1 LA RELACIÓN BILATERAL Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

“Si el GATT hubiera sido un club de autodenominados liberalizadores, la OMC se habría convertido en un club de guardianes del manual de comercio mundial. Para aquellos miembros que consideran que la liberalización del comercio mundial es un trabajo en construcción, la OMC puede ser un lugar frustrante, moviéndose como parece hacerlo a la velocidad del más lento de sus miembros”.
Peter Mandelson, ex-Comisario de Comercio,
2 de mayo de 2014.

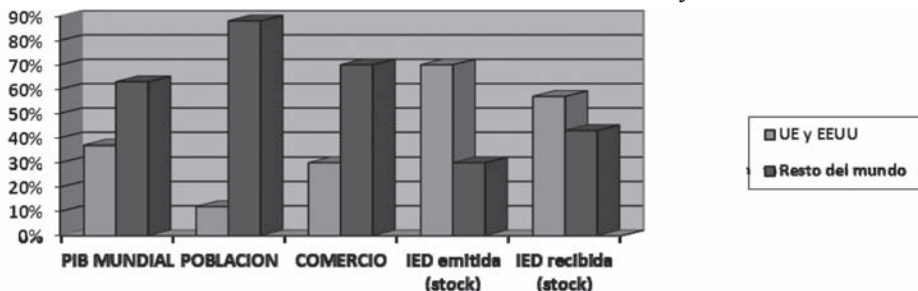
La elección del brasileño Roberto Azevêdo como Director General de la OMC en 2013 pareció mostrar el intento de dar un nuevo impulso a la organización por parte de sus miembros. El multilateralismo comercial parecía así hacer frente a la alternativa bilateral, a la consolidación de un orden distinto al negociado en Ginebra. Sin embargo, a pesar del simbolismo y del claro mensaje que dejaba entrever la elección de un ciudadano de uno de los países que forman el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), los miembros de la OMC han seguido negociando tratados bilaterales. Tras algunos años, du-

rante los cuales no se alcanzaron acuerdos sustanciales en el seno de la organización, la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali en 2013 aprobó un Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio y una serie de decisiones relativas a la seguridad alimentaria, el comercio de algodón y la situación de los países menos adelantados. Sin embargo, el estancamiento de la Ronda de Doha sigue provocando que los Estados busquen alternativas para avanzar en sus acuerdos comerciales. Por otra parte, quizás tales acuerdos bilaterales, como ha afirmado Jagdish Bhagwati¹, no son la consecuencia de la paralización de las negociaciones multilaterales, sino su causa.

La Unión Europea y Estados Unidos negocian en este momento el que promete ser uno de los acuerdos comerciales más destacados de las últimas décadas. La importancia combinada de ambos bloques en el equilibrio económico mundial convierte al proceso negociador de este posible acuerdo, la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión², en un asunto que no sólo interesa a EEUU y la UE, sino al conjunto de la comunidad internacional. El volumen de los intercambios comerciales transatlánticos es tan destacado que, como se ha indicado, “puede que los aranceles transatlánticos sean bajos, pero el tamaño de la economía transatlántica es tan grande que incluso una pequeña reducción puede ser más importante que reducciones mayores de aranceles en mercados más pequeños”³.

En el gráfico 1 puede observarse la importancia conjunta de las economías de la UE y de EEUU. Su aportación al PIB mundial supera con mucho la de su población, siendo lógicamente parte del grupo de los países desarrollados. Por otro lado, su notable papel en los flujos comerciales y de inversión es también manifiesto.

Gráfico 1. Peso combinado de las economías de EEUU y la UE en el mundo.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, la UNCTAD y el Transatlantic Business Council.

¹ BHAGWATI, J. (2008), *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Nueva York, Oxford University Press

² En adelante se emplearán las siglas TTIP, que proceden del nombre del acuerdo en inglés (“*Transatlantic Trade and Investment Partnership*”) para hacer referencia al acuerdo. No obstante, cabe mencionar que la Comisión Europea comenzó a referirse explícitamente al acuerdo con las siglas correspondientes en español (ATCI) en julio de 2015.

³ HAMILTON D. y BLOCKMANS S. (2015, *The Geostrategic Implications of TTIP*, Bruselas, CEPS Special Report n.º 105, p. 2.

La relevancia del acuerdo no se fundamenta sólo en los valores agregados de las economías implicadas. El contenido del TTIP, como se irá viendo en las próximas páginas, representa un intento de poner sobre la mesa negociadora los temas que no han podido pasar a formar parte de la agenda de la OMC, tratando de buscar soluciones novedosas para asuntos como, por ejemplo, el intercambio de servicios, el comercio digital, la idónea cooperación entre los reguladores, la solución de controversias sobre inversiones o la coherencia entre las normas para que el intercambio de mercancías o la provisión de servicios no se enfrenten a obstáculos que ni siquiera el legislador podía prever.

No es la primera vez que se propone la creación de una zona transatlántica de libre comercio. Ya en los años sesenta del pasado siglo se planteó la posibilidad de crear un bloque comercial sin barreras comerciales entre EEUU, Canadá, el Reino Unido y las entonces Comunidades Europeas⁴. Después de la aprobación de la Declaración Transatlántica en 1990 y de la adopción de la Nueva Agenda Transatlántica en 1995, la idea de crear una zona de libre comercio entre la UE y EEUU volvió a surgir, pero no llegó a materializarse. La firma del documento que establecía una Asociación Económica Transatlántica en 1998 o la creación del Consejo Económico Transatlántico en 2007 constituyeron pasos importantes para avanzar en la relación. Mediante tales iniciativas y el trabajo regular basado en los nuevos acuerdos y organismos, dos bloques que inevitablemente se consideraban competidores en el terreno económico comenzaron a crear un ambiente de confianza que podía llevar a la apertura de negociaciones comerciales. Por primera vez, se percibía la posibilidad de que EEUU y la UE establecieran en un único documento la regulación de sus relaciones económicas mutuas.

Ambos bloques han hecho uso de las alternativas presentadas por la política comercial. La UE firmó en 2013 el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá, de forma que en los próximos años podría tener un acuerdo comercial en vigor con los tres Estados Miembros de NAFTA. Durante los últimos años, tanto EEUU como la UE han ampliado el marco geográfico de sus acuerdos de libre comercio para extender su red de intercambios en Asia. Por ejemplo, la UE está negociando en este momento un acuerdo sobre inversiones con China, y EEUU es uno de los Estados implicados en la negociación del Acuerdo Transpacífico (TPP) desde 2008. Por otra parte, forman parte del grupo de miembros de la OMC que desde 2012 tratan de negociar un acuerdo plurilateral para la liberalización del comercio de servicios, el denominado TISA⁵.

Esta ampliación del marco geográfico de sus prioridades estratégicas no ha evitado la aparición de los recelos de otras potencias frente al TTIP. De hecho, algún representante público se ha mostrado partidario de afirmar lo que

⁴ Ese acuerdo que nunca llegó a aprobarse iba a denominarse NAFTA (*North Atlantic Free Trade Agreement*), el nombre que finalmente adoptó el acuerdo hoy vigente entre Canadá, EEUU y México.

⁵ *Trade in Services Agreement*

los analistas sólo identifican como una consecuencia de la negociación, no la motivación para la misma: la creación de una red de acuerdos comerciales que permitan aislar a China. El senador demócrata Charles E. Schumer afirmó hace unos meses que “el objetivo manifiesto del TPP es atraer [...] a otros países y alejarlos de China”⁶. Por su parte, el propio Presidente Obama ha declarado que si EEUU “no da forma a las normas comerciales, China lo hará”⁷.

Con independencia del hecho de que tal objetivo geoestratégico pueda constituir una motivación para la apertura de unas negociaciones que no habían podido tener lugar en otras ocasiones, la situación económica de ambos bloques parece haber sido una razón de peso para dar el paso definitivo. Cuando en la Cumbre bilateral de 2011 se acordó la apertura de negociaciones, el nombre otorgado al Grupo de Alto Nivel encargado de preparar un documento de base para el proceso fue bastante revelador sobre las motivaciones expresas de la partes: “Grupo de Alto Nivel sobre el Empleo y el Crecimiento”.

El proceso negociador comenzó atrayendo un interés meramente técnico. La idea fundamental era que la UE y EEUU podían adoptar normas de referencia que contribuirían al futuro avance de la regulación aprobada en el ámbito multilateral. Sin embargo, fue suscitando progresivamente la atención del público, que comenzó a manifestar su opinión sobre el posible contenido del acuerdo. De hecho, el TTIP se ha ido convirtiendo en objeto de debate en la UE⁸. Como se verá en otro apartado de esta memoria, se ha argüido que un acuerdo de libre comercio con EEUU podría suponer la renuncia al modelo económico europeo y a sus estándares de protección, en ámbitos tan diversos como los servicios financieros, la alimentación, la provisión de servicios públicos en ámbitos como la salud, la educación o los servicios sociales, o incluso que implicaría una renuncia a la soberanía como consecuencia del recurso a órganos arbitrales para la solución de controversias relativas a inversiones. La Comisión, para defender su postura respecto al acuerdo y tratar de desmentir algunas interpretaciones sobre el proceso de negociación, dio comienzo en enero de 2015 a un ejercicio de transparencia que ha permitido conocer mejor el proceso negociador y enriquecer el debate público sobre las materias incluidas en el mismo.

A pesar de ese intento por lograr el consenso en torno a la conveniencia de llegar a un acuerdo con EEUU, la Comisión Europea ha debido enfrentarse a la idea contenida en la siguiente reflexión: “los dos últimos años han mostrado que sería imprudente dar por seguro que un sólido apoyo político [al TTIP] ya

⁶ International Wall Street Journal, 18-19 de abril de 2015, p. 10.

⁷ Entrevista en International Wall Street Journal, 27 de abril de 2015.

⁸ Euractiv, Thousands across Europe protest against TTIP, noticia publicada el 20 de abril de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/thousands-across-europe-protest-against-ttip-313921>.

existe”⁹. Según la información publicada por el Eurobarómetro, un 58% de los europeos apoya el acuerdo y un 25% lo rechaza¹⁰. Por su parte, los datos de opinión pública ofrecidos por el Pew Research Center indican que entre 2014 y 2015 el apoyo al TTIP en Alemania descendió de un 55% a un 41%, mientras que aquéllos que están en contra han pasado de ser un 25% a representar un 36% de la población alemana. En EEUU la valoración de la opinión pública se ha mantenido en torno a un 50% de apoyo y a un 20% de rechazo¹¹.

II.2. EL PROCESO NEGOCIADOR

En la Cumbre Unión Europea-Estados Unidos celebrada en Washington D.C. el 28 de noviembre de 2011 los gobernantes de ambos bloques solicitaron al Consejo Económico Transatlántico la creación de un “Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento Estados Unidos-Unión Europea” (en adelante HLWG, por sus siglas en inglés). Se le encomendó la identificación de la forma en que podía incrementarse el comercio y la inversión transatlánticos para apoyar la creación de empleo, el crecimiento económico y la competitividad internacional. El resultado del trabajo del HLWG fue publicado en su informe del 11 de febrero de 2013. En el mismo, recomendaba la apertura de negociaciones entre Estados Unidos y la UE para alcanzar un acuerdo global sobre libre comercio e inversión. Ambas partes lo denominaron “Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión” o TTIP. Tal acuerdo debía incluir (de ahí el calificativo de “global”) un gran número de cuestiones comerciales y de inversión, incluyendo la cooperación normativa. Ello, según el HLWG, contribuiría al desarrollo de normas internacionales y sería “la opción más beneficiosa, entre todas las estudiadas”¹².

Ese informe breve, de apenas seis páginas, resumía la situación de los vínculos económicos transatlánticos y los principales retos para aprovechar el potencial de la relación. Ahí se establecían las bases de una negociación que, tal como se reconocía en el propio informe, debía ser ambiciosa, para superar los asuntos que suelen aún hoy dar forma a los acuerdos comerciales.

Ambas partes aceptaron el contenido del informe del HLWG como punto de partida para iniciar las negociaciones. El 20 de marzo de 2013, el Ejecutivo

⁹ MESSERLIN P. (2015), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Services Dimension*, Bruselas, CEPS Special Report n° 106, p. 2.

¹⁰ Euractiv, TTIP: A call for decisive action, noticia publicada el 13 de julio de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttip-call-decisive-action-316228>.

¹¹ <http://www.pewglobal.org/2015/05/07/germany-and-the-united-states-reliable-allies/u-s-germany-relations-06/>.

¹² Final Report of the US-EU High Level Working Group on Jobs and Growth”, 11 de febrero de 2013, p.1 Puede accederse al mismo en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf.

estadounidense notificó formalmente al Congreso su voluntad de comenzar las negociaciones para la firma de una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. Sin embargo, durante dos años el Gobierno de EEUU debió negociar sin contar con la denominada “Autoridad para la Promoción del Comercio” (*Trade Promotion Authority*), aprobada por el Congreso en junio de 2015. Esta autorización formal para negociar acuerdos comerciales (competencia del Congreso según la Constitución estadounidense) ha sido otorgada en numerosas ocasiones desde 1974 para que el Ejecutivo estadounidense pueda negociar con mayor celeridad. La concede el Congreso (Cámara de Representantes y Senado) mediante leyes que tienen en común los siguientes elementos: directrices de negociación, con los objetivos y prioridades de la negociación; procedimientos para la consulta y notificación de la marcha de las negociaciones por parte del Ejecutivo, tanto con el Congreso como con los sectores afectados; condiciones y procedimientos que delimitan el ejercicio de la competencia del Ejecutivo para alcanzar acuerdos comerciales, así como las reglas para que el Congreso apruebe las normas necesarias para desarrollar los acuerdos. El hecho de que el Congreso aprobara la Autoridad para la Promoción del Comercio en favor del Ejecutivo presidido por Barack Obama fue una clara muestra del apoyo del poder legislativo a la continuidad de las negociaciones del TPP y del TTIP.

Por su parte, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el 17 de junio de 2013 el mandato “para la negociación de un acuerdo global sobre comercio e inversión, llamado Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América”. El mandato fue publicado el 9 de octubre de 2014. Su contenido puede resumirse de la forma siguiente:

- El acuerdo debe confirmar que la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión se fundamenta en valores comunes, incluyendo la protección y la promoción de los derechos humanos y la seguridad internacional. La redacción de este párrafo permite suponer que no se incluirá una cláusula democrática o de DDHH, algo usual en los acuerdos de libre comercio de la UE.
- El acuerdo incluirá tres áreas principales: una mejora ambiciosa del acceso recíproco a los mercados, la reducción o eliminación de barreras no arancelarias y la mejora de la compatibilidad de los regímenes regulatorios
- El acuerdo debería conducir al aumento del comercio y la inversión entre la UE y los EEUU al llevar a efecto el potencial no explotado de un verdadero mercado transatlántico, generando nuevas oportunidades económicas para la creación de puestos de trabajo y la promoción del crecimiento a través de mayores acceso a los mercados y compatibilidad

normativa, señalando a su vez el camino a seguir para la fijación de estándares internacionales.

- Por otra parte, debería reconocer que el desarrollo sostenible es un objetivo general de las partes, que tratarán de asegurar y facilitar el respeto de los acuerdos y estándares medioambientales y laborales y promoverán altos niveles de protección para el medioambiente, el trabajo y los consumidores. El acuerdo debería reconocer que las partes no promoverán el comercio o la IED disminuyendo el nivel de protección de sus leyes y estándares propios o las políticas públicas y la legislación cuyo objetivo sea la protección y promoción de la diversidad cultural
- No contendrá cláusulas que pongan en peligro la diversidad lingüística de la Unión o sus Estados Miembros, especialmente en el sector cultural, o pongan límites a la UE o sus EEMM para mantener sus políticas y medidas de apoyo al sector cultural. El acuerdo no afectará la capacidad de la UE y sus EEMM de poner en práctica políticas y medidas que tengan en cuenta la innovación en el sector, sobre todo en el medio digital.
- Incluirá los siguientes sectores económicos o ámbitos de la regulación: comercio de mercancías (aranceles y otros requisitos respecto a las importaciones y exportaciones; normas de origen; excepciones generales; anti-dumping y medidas compensatorias; salvaguardias), comercio de servicios y libertad de establecimiento, protección de inversiones, contratación pública, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, estándares y procedimientos de evaluación de conformidad, coherencia normativa, cláusulas sectoriales (el mandato menciona expresamente los siguientes sectores: automóviles, industria química, productos farmacéuticos e industria de la salud, TICs y servicios financieros), normas relativas a los derechos de propiedad intelectual, el comercio y el desarrollo sostenible, las aduanas y la facilitación del comercio, los acuerdos comerciales sectoriales, el comercio y la competencia, los aspectos comerciales de la energía y las materias primas, las pymes, los movimientos de capital y pagos, la transparencia y, por último, un marco institucional.

La amplitud del contenido potencial del acuerdo permite colegir que se tratará de un acuerdo mixto, como en el caso del ya firmado con Canadá. Ello significa que los EEMM deberán ratificar su contenido para que pueda entrar en vigor. Por otro lado, el Parlamento Europeo deberá aprobar el texto final del acuerdo para que pueda procederse a la ratificación. En consecuencia, la relación entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión es un elemento fundamental a la hora de analizar la marcha de las negociaciones.

La Comisión ha convertido la negociación del TTIP en una de las prioridades de su agenda. Ya en el momento de presentar formalmente su candidatura a la presidencia de la Comisión el 15 de julio de 2014, Jean Claude Juncker se refirió al TTIP, en el Punto 6 de sus directrices políticas. Después de describir cinco objetivos relacionados con el devenir interno de la Unión, las relaciones transatlánticas ocuparon el primer puesto en las prioridades de relaciones exteriores de Jean Claude Juncker, en los siguientes términos¹³: “Bajo mi presidencia, la Comisión negociará un acuerdo comercial razonable y equilibrado con los Estados Unidos, guiados por un espíritu de mutuos y recíprocos beneficios y transparencia. Es anacrónico que en el siglo XXI los europeos y estadounidenses se impongan aún aranceles en los productos respectivos. [...] Sin embargo, [...] seré muy claro en que no sacrificaré en el altar del libre comercio la protección de nuestros estándares de seguridad, salud, sociales y de protección de datos, o nuestra diversidad cultural. Especialmente, la seguridad de los alimentos que comemos y la protección de los datos personales de los europeos no serán negociables para mí como Presidente de la Comisión. Ni aceptaré que la competencia de los tribunales de los EEMM sea limitada por regímenes especiales para los conflictos relativos a inversiones”.

También en EEUU el TTIP ha formado parte de las prioridades de la agenda política. De hecho, tanto la Cámara de Representantes como el Senado han mostrado su interés en la marcha de las negociaciones del acuerdo, hasta la aprobación de la “Autoridad para la Promoción del Comercio” en favor del Ejecutivo. Se han efectuado audiencias en el Subcomité de Comercio del Comité de Presupuestos de la Cámara de Representantes (16 de mayo de 2013), Comité de Relaciones Exteriores del Senado (23 de mayo de 2013), Subcomité de Comercio y Manufacturas del Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes (24 de julio de 2013) y Comité de Finanzas del Senado (30 de octubre de 2013)¹⁴.

Ése es el marco político en el cual tiene lugar la negociación. Ha de recordarse por otro lado que los negociadores del TTIP deberán tener en cuenta lo establecido en el GATT, puesto que la instauración de una zona de libre comercio ha de respetar las condiciones establecidas para ello en el acuerdo sobre comercio de mercancías de la OMC. Así, según el art. XXIV.5.b) del GATT la condición fundamental para el establecimiento de una zona de libre comercio es que “los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo

¹³ “Un Nuevo Comienzo para Europa: mi agenda para el empleo, el crecimiento, la legitimidad y el cambio democrático”. Puede consultarse en: http://ec.europa.eu/news/eu_explained/140715_es.htm.

¹⁴ AKHTAR, S. I. y JONES, V.C. (2014), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations”, Washington D.C., Congressional Research Service, p. 4.

provisional, no sean más elevados, ni las demás reglamentaciones comerciales más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta o de la celebración del acuerdo provisional, según sea el caso”.

Teniendo en cuenta ese marco normativo e institucional, las negociaciones han seguido una cierta regularidad durante los dos años transcurridos. De acuerdo con lo publicado por los negociadores al término de cada ronda negociadora, cada una de ellas ha destacado por los avances o la inclusión progresiva de los siguientes asuntos:

- 1.^a Ronda (8 a 12 de julio de 2013): exploración de los principales asuntos que serán objeto de las negociaciones e identificación de las áreas de acuerdo y desacuerdo.
- 2.^a Ronda (11 a 15 de noviembre de 2013): comienzo de los compromisos, examen de los enfoques respectivos en lo relativo a asuntos específicos de la relación comercial y de inversión y debate sobre un acuerdo potencial en ámbitos como los servicios, la inversión, la regulación, la energía y las materias primas.
- 3.^a Ronda (16 a 20 de diciembre de 2013): identificación de los ámbitos de acuerdo y desacuerdo y comienzo de las negociaciones sobre propuestas concretas.
- 4.^a Ronda (10 a 14 de marzo de 2014): inclusión de los asuntos concernientes a las pymes como capítulo específico de las negociaciones; avances en los tres pilares de la negociación (acceso a mercados, regulación de mercados y reglas relativas a otros sectores relacionados con el comercio).
- 5.^a Ronda (19 a 23 de mayo de 2014): coherencia de las regulaciones, propiedad intelectual, mercado de trabajo y medioambiente.
- 6.^a Ronda (13 a 18 de julio de 2014): debate sobre las ofertas respectivas para la liberalización del comercio de servicios, compras públicas (en todos los niveles de la Administración estadounidense), cooperación entre los reguladores, desarrollo sostenible y pymes.
- 7.^a Ronda (29 de septiembre a 3 de octubre de 2014): continuación del debate sobre las ofertas respectivas en cuanto al intercambio de servicios, coherencia de las regulaciones (asuntos sectoriales y transversales), energía y materias primas, profundización de la negociación sobre agricultura (sobre todo en el mercado del vino).
- 8.^a Ronda (2 a 6 de febrero de 2015): manifiesta intención de impulsar las negociaciones en todos los pilares y ofertas concretas en todos los asuntos que afectan a las diferencias regulatorias (cooperación en regulación, barreras técnicas al comercio y normas sanitarias y fitosanitarias)

- 9.^a Ronda (20 a 24 de abril de 2015): avances en todos los pilares del acuerdo, revisión de cada oferta concreta para la reducción o eliminación de aranceles, presentación de una nueva oferta de la UE para la cooperación en regulación. Avances en la negociación de un mecanismo de solución de controversias.
- 10.^a Ronda (13 a 17 de julio de 2015): en esta ocasión no se negocia sobre aranceles, compras públicas, mecanismo de solución de controversias ni desarrollo sostenible. Avances en la negociación de ofertas sobre comercio de servicios, debate de la propuesta europea sobre mercado del vino, comienza el debate en profundidad sobre textiles (sin presentación de ofertas), avances en coherencia de regulaciones.

II.3. EFECTOS ECONOMICOS

“Trade that is free and fair across the Atlantic supports millions of good paying American jobs.”

Barack Obama, Presidente de EEUU,
Discurso del Estado de la Unión de 12 de febrero de 2013.

“A future deal among the two most important economic powers will be a game changer. Together we will form the largest trade zone in the world.”

J. M. Durao Barroso, Presidente de la Comisión Europea,
Bruselas, 13 de febrero de 2013.

En lo que se refiere a las barreras al comercio transatlántico, ha de establecerse una diferenciación fundamental entre barreras arancelarias y no arancelarias. Además de ser una distinción convencional, en el caso del comercio entre la UE y EEUU tal diferencia adquiere una especial relevancia, dado que las barreras arancelarias no suponen comparativamente un obstáculo de gran envergadura (a pesar de su importancia sectorial o microeconómica), mientras que las barreras no arancelarias sí constituyen un impedimento sustancial para el comercio desde el punto de vista macroeconómico. Así, ciertas medidas comerciales representan una discriminación para los proveedores extranjeros: cuotas de importación, barreras normativas o administrativas, necesidad de certificaciones diferentes para distintos mercados, estándares medioambientales, laborales, de salud o de protección de los consumidores, estándares industriales, normas sobre el empaquetado o el etiquetado, requisitos de información, normas de acceso a las compras del sector público o programas de crecimiento y desarrollo (como los seguros de crédito a la exportación), entre otros.

Otras medidas no pueden enmarcarse en la política comercial sino que forman parte de la regulación general de la economía. Sin embargo, tales medidas afectan también a la forma en que los productos extranjeros pueden acceder a un mercado. Por ejemplo, las normas sobre infraestructuras, educación, mercado de trabajo o política industrial pueden emplearse para establecer una discriminación entre los fabricantes o proveedores nacionales y los extranjeros, a través de un incremento de los costes asociados a la internacionalización de la actividad económica.

Para el cálculo del efecto macroeconómico, dos estudios elaborados por destacados centros de análisis han servido de referencia fundamental para el debate sobre el TTIP. El primero de ellos fue elaborado por el *Centre for Economic Policy Research* (CEPR)¹⁵ de Londres, bajo los auspicios de la Comisión Europea. El estudio fue publicado en marzo de 2013 y trataba de presentar el resultado de un posible acuerdo amplio de liberalización de los intercambios comerciales y de inversión. Toma como referencia el año 2027, fecha en la cual el acuerdo estaría en vigor, sus disposiciones habrían sido plenamente aplicadas y su efecto en ambas economías ya habría adquirido un carácter estructural. Uno de los aspectos más destacados del estudio es que establece una diferenciación clara entre las distintas posibilidades de liberalización, haciendo estimaciones que van desde el acuerdo menos ambicioso posible (reducción o eliminación de aranceles y escasas modificaciones en las barreras no arancelarias o en las normas sobre compras públicas) hasta el más ambicioso (eliminación de aranceles, supresión de al menos un 50% de las barreras no arancelarias identificadas y con posibilidades de ser objeto de la negociación¹⁶ —tanto en el comercio de bienes como en el de servicios—, efectos directos e indirectos y liberalización de las compras públicas). Ello contribuye a un mejor entendimiento de las posibilidades de los negociadores; a su vez, es un instrumento valioso para justificar que el acuerdo sea ambicioso en cuanto a los ámbitos de liberalización.

El segundo estudio destacado es el encargado por el Parlamento Europeo al *Centre for European Policy Studies* (CEPS)¹⁷ de Bruselas, publicado en octubre de 2014, que trataba de explicar la metodología empleada por el CEPR para realizar los cálculos del impacto económico de un hipotético TTIP. La propia Comisión Europea había publicado en septiembre de 2013 un documento explicativo de tal metodología¹⁸ (la última parte del informe se dedica específicamente a la

¹⁵ FRANÇOIS J. (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report, Londres, Centre for Economic Policy Research. Puede accederse al mismo en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.

¹⁶ Ibid, p. 27.

¹⁷ PELKMANS, J., LEJOUR A., SCHREFLER L., MUSTILLI F. y TIMINI J. (2014), The Impact of TTIP. The underlying economic model and comparisons. Bruselas, Centre for European Policy Studies

¹⁸ COMISION EUROPEA (2013) (b), Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf.

defensa de los presupuestos y las herramientas analíticas del informe del CEPR), pero el Parlamento solicitó un análisis independiente.

A partir de esos dos estudios se ha ido dando forma al debate económico sobre el TTIP¹⁹, además de servir de referencia para los negociadores y para los trabajos de la Comisión Europea. Otro estudio de interés fue publicado por el *Bertelsmann Stiftung*²⁰ en junio de 2013. El valor añadido del mismo reside en que, además de exponer el impacto económico general del acuerdo transatlántico, muestra los efectos por países. Buena parte del mismo está dedicado a los efectos del acuerdo sobre la economía alemana, pero aporta también datos sobre los entonces otros veintiséis socios comunitarios (antes de que Croacia ingresara en la UE). Por otro lado, analiza con mayor profundidad los posibles efectos del TTIP sobre el resto del mundo, para poder contribuir así al debate sobre el impacto del acuerdo en los países en desarrollo.

A continuación se analizan los principales resultados de estos estudios. En primer lugar se estudiará el efecto general, a continuación se mostrará el impacto comercial del acuerdo y por último se expondrán las repercusiones sectoriales. El estudio pormenorizado de los efectos del TTIP sobre la economía española se abordará de forma separada en otro apartado.

II.3.A Efecto general sobre las economías de la UE y de EEUU

Según los cálculos del CEPR ambas economías saldrían beneficiadas de un acuerdo amplio (es decir, un acuerdo que incluyera tanto las barreras arancelarias como las no arancelarias). Así, dependiendo del impacto de la liberalización, el PIB anual de la UE crecería entre 68.200 (0,27% del PIB de la UE) y 119.200 millones de euros (0,48% del PIB), mientras que la economía estadounidense recibiría un impulso menor (entre 49.500 y 94.900 millones de euros, es decir, entre el 0,21 y el 0,39% de su PIB)²¹. En caso de limitarse a las barreras arancelarias, el aumento del PIB de la UE sería 23.700 millones de euros, y 9.700 en el caso de la economía estadounidense. En consecuencia, un mensaje esencial del informe, tal como reconoce la propia Comisión, es que hasta un 80% de los beneficios potenciales del acuerdo derivarían de la eliminación de barreras no arancelarias²².

¹⁹ Por ejemplo, el Boletín Económico del ICE toma como referencia los resultados del estudio del CEPR para describir los efectos económicos del TTIP en su Boletín nº 3053, del 1 al 31 de julio de 2014, pp. 132 y 133.

²⁰ FELBERMAYR, G., HEID, B. y LEHWALD, S. (2013), *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects*, Washington D.C., Global Economic Dynamics, Bertelsmann Stiftung.

²¹ FRANÇOIS J., Op. cit, p. 46.

²² COMISION EUROPEA (2013), Op. cit, p. 6.

La naturaleza del estudio del CEPR, encargado por la Comisión Europea, llevó a la institución a especificar los datos para que el público pudiera apreciar los beneficios económicos concretos de un posible acuerdo. El aumento del nivel de bienestar general de la economía europea, desde el punto de vista del consumidor, se traduciría así en que cada hogar de la UE formado por cuatro miembros tendría unos ingresos anuales adicionales de entre 99 y 545 euros (dependiendo de la amplitud del acuerdo) mientras que en EEUU el crecimiento de la renta disponible sería entre 57 y 655 euros²³.

En lo que se refiere al mercado laboral, el estudio del CEPR afirma que el resultado general sería beneficioso en términos de salarios y creación de puestos de trabajo. Tanto los salarios de los trabajadores menos cualificados como los de los trabajadores cualificados experimentarían un incremento, en la UE y en EEUU, en caso de alcanzarse un acuerdo. El efecto positivo aumentaría a medida que lo hiciera la profundidad y amplitud de los compromisos, pues las condiciones del efecto positivo sobre las economías de ambos bloques (afrontar las barreras no arancelarias, además de los aranceles) repercutiría progresivamente en la mejora de los salarios.

Tabla 1: Aumento porcentual de salarios en la UE

	Trabajadores menos cualificados	Trabajadores cualificados
Acuerdo menos ambicioso		
UNION EUROPEA	0,30	0,29
ESTADOS UNIDOS	0,22	0,21
Acuerdo más ambicioso		
UNION EUROPEA	0,51	0,50
ESTADOS UNIDOS	0,38	0,36

Fuente: FRANÇOIS J. (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report, Londres, Centre for Economic Policy Research.

En cuanto a la creación o destrucción de empleo en la UE como resultado del acuerdo, la Comisión Europea ha sido cauta a la hora de ofrecer cifras al respecto. De hecho, ha advertido que “los modelos empleados por los economistas para analizar este tipo de acuerdos no pueden cuantificar el número de puestos de trabajo creados”²⁴. Por ello, la Comisión sólo ha ofrecido una estimación genérica, al indicar que “el TTIP más ambicioso posible [...] podría incrementar

²³ FRANÇOIS J., Op. cit, p. 48.

²⁴ COMISION EUROPEA (2013), Op. cit, p. 2.

en *varios millones* el número de puestos de trabajo en la UE que dependen de la exportación²⁵. El estudio del CEPR no ofrece tampoco datos generales sobre la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, desde una perspectiva sectorial se estima que el más beneficiado sería el sector automovilístico, tanto en lo que se refiere a la creación de empleo para trabajadores cualificados como para los menos cualificados. Por su parte, la mayor destrucción de empleo en la UE tendría lugar en el sector de maquinaria eléctrica, donde se perderían un 7% de los puestos de trabajo (afectando tanto a los trabajadores cualificados como a los menos cualificados)²⁶.

Para contribuir a la elaboración de informes de impacto ambiental por parte de la Comisión Europea, el informe del CEPR añade una estimación del daño medioambiental que derivaría del acuerdo, a través del impulso a la actividad económica de ambos bloques. Así, indica que se produciría un incremento global de emisiones de CO₂ a la atmósfera, entre el 0,02 y el 0,07%, como resultado del acuerdo²⁷, dependiendo del carácter más o menos ambicioso del mismo. Como se advierte en el informe, tal aumento podría incluso ser nulo si se llevan a efecto los ambiciosos planes de protección medioambiental contenidos en la estrategia de crecimiento de la UE, como la Estrategia 2020, a lo que han de añadirse los nuevos objetivos establecidos en el Marco Estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030²⁸.

II.3.B efectos sobre el comercio bilateral y desviación del comercio interno en la UE

Las exportaciones estadounidenses crecerían entre un 23% y un 37%, mientras que las exportaciones de la UE aumentarían entre un 16% y un 28%²⁹, en función de la amplitud de la liberalización de los intercambios resultante del acuerdo. Más que la cifra agregada, es interesante destacar que dos tercios de ese aumento derivarían de la reducción o eliminación de barreras arancelarias al comercio de mercancías. Puede parecer una cifra sorprendente, dado el peso relativo de los servicios en las economías desarrolladas, como la estadounidense y la de la UE. Sin embargo, al considerar solamente las cifras resultantes del comercio bilateral, y su perspectiva de crecimiento gracias al acuerdo, los datos indican que el valor del comercio de mercancías duplica al de los servicios³⁰.

²⁵ Ibid., p. 8.

²⁶ FRANÇOIS J., Op. cit, pp. 73-76.

²⁷ Ibid., p. 79.

²⁸ Véase la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 22 de enero de 2014, accesible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=ES>.

²⁹ FRANÇOIS J., Op. cit, p. 49.

³⁰ Ibid., p. 35.

Por otro lado, las economías de EEUU y la UE ya son economías muy abiertas en lo que se refiere al intercambio de servicios (al compararlas con otras economías desarrolladas y, sobre todo, en desarrollo) por lo que es de esperar que el impacto del TTIP sea más destacado en lo que se refiere a las barreras no arancelarias que dificultan el comercio de bienes. Tal idea es de suma relevancia por dos razones. En primer lugar, el impacto económico del acuerdo no se corresponderá con la estructura económica de la UE y de EEUU. En segundo lugar, el análisis del aspecto más destacado del TTIP desde el punto de vista internacional (su utilidad como referencia mundial a la hora de firmar futuros acuerdos de liberalización comercial, en el plano bilateral o en el multilateral) ha de tener en cuenta que el comercio de servicios seguirá siendo una reivindicación de los países desarrollados, pero el acuerdo entre EEUU y la UE no podrá servir como punto de partida de un esquema de negociación, ya que el nivel de apertura de ambos bloques es ya considerable. Será el desarrollo de otras economías y el peso progresivo de los servicios en las mismas lo que marcará la pauta de las posibilidades de apertura de terceros, al estar más interesados en exportar valor añadido de sus propias economías.

Como en todo acuerdo comercial, uno de los aspectos principales que han de analizarse es la desviación de comercio. Desde el clásico trabajo de Jacob Viner³¹, el estudio de la creación y desviación de comercio es fundamental para analizar las perspectivas beneficiosas de un acuerdo comercial. En este sentido, la desviación conlleva una disminución del nivel de eficiencia agregada de una economía como consecuencia de su apertura a la de otro país o países (y no al resto del mundo). Ello se debe a que se produce una sustitución de importaciones más baratas de países que no participan en la liberalización de los intercambios (pero que seguirán pagando aranceles o siendo objeto de medidas no arancelarias) por las importaciones más caras del país o países objeto de la liberalización (que resultan más baratas una vez que los bienes de los competidores pagan los respectivos aranceles o han debido cumplir con los requisitos exigidos por medidas no arancelarias).

En el caso del TTIP, el resultado estimado por el CEPR³² es que las importaciones de la UE procedentes del resto del mundo aumentarán el doble que las exportaciones (la mitad de tales importaciones tendrán como origen la reducción de barreras no arancelarias al comercio de bienes). A su vez, reconoce el efecto de desviación del comercio, al afirmar que en todos los sectores se producirá un efecto de sustitución de las importaciones procedentes de países terceros por las estadounidenses (destacando especialmente los sectores de maquinaria eléctrica, vehículos de motor y metales).

³¹ Véase VINER, J.(2014), *The Customs Union Issue*, Nueva York, Oxford University Press (primera edición de 1950).

³² FRANÇOIS J., Op. cit, p. 58.

Otro aspecto de interés es el efecto de la eliminación de aranceles sobre el comercio interno de la UE. Los cálculos del CEPR³³ indican una estimación de 72.100 millones de euros de desviación del comercio intracomunitario si la liberalización de los intercambios transatlánticos es absoluta (la mitad del resultado se atribuye al comercio de un tipo concreto de bienes, los automóviles). Debido a la existencia de la libertad de circulación de mercancías en la UE, la cifra indica que la eliminación de barreras comerciales con EEUU supondrá la sustitución de importaciones menos competitivas procedentes de socios comunitarios que se han beneficiado de la existencia de la unión aduanera.

Por último, ha de destacarse el efecto que la reducción o eliminación de aranceles tendrá sobre los ingresos presupuestarios comunitarios. En la actualidad, tales aranceles suponen entre un 10 y un 13% del presupuesto de ingresos de la UE³⁴. En el informe elaborado para la Comisión Europea, el CEPR calculó que la pérdida de ingresos sería de unos 7.300 millones de euros en 2027³⁵, aunque aproximadamente unos 1.000 millones de euros serían recuperados a través de los aranceles recaudados como consecuencia del incremento de importaciones de productos de terceros países, consecuencia del impulso a la actividad económica de la UE por la aplicación del TTIP.

Como se ha visto, la eliminación de barreras no arancelarias al comercio de mercancías será el motor principal del impacto económico del TTIP. Sin embargo, es de esperar que los diferentes sectores presenten comportamientos diferentes, debido al alcance de la liberalización, a las ventajas competitivas de las economías de ambos bloques y a la mayor o menor presencia de barreras a los intercambios en la actualidad. Por ello, a continuación se muestran algunos resultados sectoriales de interés.

II.3.C Principales efectos sectoriales del acuerdo

En la siguiente tabla puede observarse una estimación del aumento porcentual del producto en cada sector de la economía de la UE que resultaría del acuerdo transatlántico.

Tabla 2: Resultado potencial del TTIP: aumento porcentual del valor añadido o producto por sectores en la UE.

³³ Ibid., p. 54.

³⁴ CIPRIANI, G. (2014), *Financing the EU Budget. Moving forward or backwards?*, Bruselas, Centre for European Policy Research, p. 6.

³⁵ FRANÇOIS, J., *Op. cit.*, p. 54.

SECTOR	Acuerdo menos ambicioso	Acuerdo más ambicioso
Agricultura, forestal y pesca	0,05	0,06
Otros sector primario	0,01	0,02
Alimentos elaborados	0,30	0,57
Químico	0,09	0,37
Maquinaria eléctrica	-3,74	-7,28
Automóviles	0,24	1,54
Otro equipamiento de transporte	-0,17	-0,08
Otra maquinaria	0,40	0,37
Metales y productos metálicos	-0,71	-1,50
Madera y papel	0,08	0,08
Otras manufacturas	0,69	0,79
Transporte marítimo	0,55	0,99
Transporte aéreo	0,30	0,44
Finanzas	0,23	0,42
Seguros	0,44	0,83
Servicios a empresas	0,15	0,25
Telecomunicaciones	0,10	0,17
Construcción	0,31	0,53
Servicios personales	0,15	0,26
Otros servicios	0,16	0,28

Fuente: elaboración propia a partir de FRANÇOIS J. (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report, Londres, Centre for Economic Policy Research.

Como puede apreciarse, el sector primario experimentaría sólo un ligero incremento en su producción como consecuencia del acuerdo. En el sector servicios todos los subsectores verían aumentada su producción, aunque la diversidad es notable. El sector del transporte marítimo sería el más beneficiado por el acuerdo, seguido por los seguros y el transporte aéreo. El sector financiero (con exclusión de los seguros) sólo experimentaría un incremento del 0,42% en el más ambicioso de los escenarios, algo de enorme relevancia a la hora de decidir sobre la conveniencia de insistir en su inclusión en los acuerdos de forma plena. Los argumentos en contra de su inclusión³⁶ se han fundamentado en la necesidad de evitar la regulación coordinada del sector financiero de forma bilateral si con ello se perjudican los avances en el G-20 y en el Consejo de Estabilidad Financiera.

Es el sector industrial el que acumula la mayoría de perspectivas positivas de crecimiento del producto sectorial, así como las estimaciones negativas. Así, el sector de “otras manufacturas” experimentaría un crecimiento mínimo del 0,69%, mientras que “maquinaria eléctrica” sería el sector más perjudicado de la economía de la UE.

Por otro lado, el sector más influido por un acuerdo amplio y ambicioso es el de los automóviles, donde una simple reducción o eliminación de aranceles supondría un incremento nada desdeñable del producto (0,24%), pero muy reducido en comparación con las posibilidades que ofrece una eliminación de barreras no arancelarias (1,54%). Es este sector, por tanto, el que lógicamente ha de concentrar buena parte de los esfuerzos de la UE para que el acuerdo suponga un avance respecto al tradicional pacto para la reducción o eliminación de aranceles. Ha de tenerse en cuenta, además, que se trata de un sector en el que los productos europeos compiten con los estadounidenses en ambos mercados. De hecho, el sector automovilístico estadounidense sería el más afectado (junto al sector de maquinaria eléctrica) por un acuerdo entre EEUU y la UE, pues el producto sectorial se vería reducido entre un 0,57 y un 2,78%³⁷. En la economía de EEUU el sector más beneficiado por el acuerdo sería “otra maquinaria”, con un aumento de la producción que podría llegar al 1,66%.

En el caso de EEUU, ha de destacarse la problemática particular del sector químico. Como ha podido apreciarse, la consideración de escenarios más o menos ambiciosos de liberalización de los intercambios afecta a la magnitud de un incremento o disminución potencial del producto, pero no a su signo. Sin embargo, el sector químico es el único, tanto en la economía estadounidense como en la de la UE, que podría resultar beneficiado por un acuerdo poco ambicioso (el aumento de la producción sería +0,25%) pero se vería perjudicado por el acuerdo más ambicio-

³⁶ Véase AKHTAR, S. I. y JONES, V.C. (2014), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations”, Washington D.C., Congressional Research Service, p. 15.

³⁷ FRANÇOIS, J., Op. cit, p. 61.

so posible (su producción disminuiría, -0,40%)³⁸. De ahí que sea con seguridad uno de los sectores más sensibles para el avance de la cooperación entre los reguladores y a la hora de establecer nuevas normas en cada uno de los bloques.

En lo concerniente a los efectos comerciales, el sector automovilístico sería, en correspondencia con lo indicado anteriormente, el más beneficiado en el caso de la UE, pues las exportaciones de automóviles crecerían un 40%; las exportaciones de productos metálicos aumentarían un 12%, mientras que tanto las de alimentos elaborados como las de productos químicos crecerían un 9% y las de “otras manufacturas” y equipamiento de transporte lo harían un 6%³⁹.

III. CONTENIDO DE LAS NEGOCIACIONES

En esta parte de la memoria se analizarán en primer lugar las medidas protectoras existentes en la actualidad, distinguiendo entre las barreras arancelarias, las no arancelarias y las diferencias en las regulaciones. A continuación se detallarán los aspectos más relevantes de los sectores que han destacado en el curso de las negociaciones. La lista de materias contenida en el mandato de negociación del Consejo, expuesta en las páginas precedentes, sirve de referencia para comprender la complejidad del acuerdo. Sin embargo, algunos de los aspectos del proceso negociador han recibido especial atención por parte de los negociadores, de las instituciones implicadas y de la opinión pública. Tales asuntos se exponen con cierto detalle en el presente apartado de este trabajo.

III.1 Medidas de protección comercial en vigor

III.1.A Aranceles

Actualmente el intercambio de mercancías entre EEUU y la UE se rige por la cláusula de la nación más favorecida⁴⁰ establecida en el art. I del GATT. En consecuencia, se aplican los aranceles fijados por cada parte, sin que pueda conllevar un trato discriminatorio respecto a otros socios comerciales (salvo lo establecido en el art. XXIV del GATT respecto a las zonas de libre comercio o las uniones aduaneras).

Según los datos publicados por la OMC, en 2014 el arancel *ad valorem* medio ascendía al 3,5% en Estados Unidos (4,9% para los productos agrícolas y 3,3% para el resto)⁴¹. Por su parte, la UE aplicó un arancel *ad valorem* medio

³⁸ Ibid., p. 61.

³⁹ COMISION EUROPEA (2013), Op. cit, p. 2.

⁴⁰ En Estados Unidos, tal cláusula se denomina “relaciones comerciales normales” (Normal Trade Relations, NTR), en términos comerciales. Así se establece en la Ley de Comercio de 1974, tal como fue reformada el 22 de julio de 1998.

⁴¹ OMC (2014), Unites States of America Tariff Profile, p. 1 http://stat.wto.org/TariffProfiles/US_e.htm.

del 5,5% en 2013⁴² (último dato total disponible). Los conocidos como “picos arancelarios” (sectores o productos en los que el arancel impuesto es mayor a la media, en correspondencia con los compromisos de cada miembro en el seno de la OMC) destacan, en el caso de EEUU, en los siguientes sectores⁴³: productos agrícolas (en especial los productos lácteos, azúcar y sus derivados), las bebidas y el tabaco (el arancel aplicado al mismo es del 350%), pescado y productos derivados, cuero y calzado (56%), textil (40%) y confección (32%). En el caso de la UE, los picos arancelarios pueden observarse sobre todo en los productos agrícolas. En cuanto al sector industrial, destacan los camiones (22%), calzado (17%), productos audiovisuales (14%) y textil (12%).

Tal como ha admitido la Comisión Europea, a pesar de la magnitud destacada de algunos picos arancelarios, y de su importancia para los sectores afectados, tales picos sólo afectan a un 2% de las importaciones de la UE desde EEUU y a un 0,8% de la exportaciones comunitarias hacia EEUU⁴⁴.

III.1.B Medidas no arancelarias y diferencias normativas

La Comisión Europea, mediante el documento que presentó al Consejo en marzo de 2013 recomendando la apertura de negociaciones con EEUU, identificó los principales problemas a los que se enfrentaban los exportadores de ambas partes⁴⁵. Así, los exportadores de servicios europeos tienen que hacer frente a restricciones provocadas por las normas sobre la propiedad de la empresa y los de ambas partes encuentran dificultades para el reconocimiento de títulos o certificaciones profesionales. En cuanto al comercio de mercancías, las principales barreras normativas son creadas por la falta de armonización de los estándares requeridos y por la diferencia existente entre las normas sobre la declaración de conformidad, del exportador o del importador (que afecta tanto a los bienes como a los servicios). Según las estimaciones de la Comisión Europea, los exportadores europeos (de mercancías o servicios, incluyendo el acceso al mercado de compras públicas) se enfrentan a un coste añadido del 73,3% como consecuencia de las barreras no arancelarias o las diferencias normativas, mientras que tal cifra sería un 56,8% en el caso de los exportadores estadounidenses. Por ello, resulta lógico que la consecución de un acuerdo sustantivo entre los negociadores conlleve necesariamente la reducción o eliminación de tales barreras no arancelarias y diferencias normativas.

⁴² OMC (2014), World Tariff Profiles, p. 6. https://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/tariff_profiles14_e.pdf.

⁴³ COMISION EUROPEA (2013), Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations, p. 17. Accesible en el siguiente enlace: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf.

⁴⁴ Ibid., p. 17.

⁴⁵ Ibid., p. 16.

El documento de la Comisión trata de exponer de forma diferenciada las particularidades del mercado de compras públicas en Estados Unidos⁴⁶, estimando que sólo un 32% de las compras públicas estadounidenses están abiertas a los proveedores extranjeros, mientras que en la UE la apertura es notable (85%).

III.2 Sectores específicos que son objeto de negociación

III.2.A Productos agrícolas: las medidas sanitarias y fitosanitarias

Este sector no fue incluido por el HLWG entre los temas que deberían ser objeto del proceso negociador ni en el mandato de negociación del Consejo a la Comisión. Sin embargo, los negociadores han ido incluyendo los temas relativos al sector primario en las negociaciones⁴⁷, sobre todo por la necesidad de afrontar la reducción de barreras no arancelarias provocadas por las normas relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). Éstas son establecidas para asegurar la inocuidad de los alimentos, la salud de animales y consumidores y la preservación de los vegetales.

En tanto que miembros de la OMC, tanto EEUU como la UE se han comprometido a respetar el Acuerdo sobre la Aplicación de MSF⁴⁸, que conlleva la necesidad de aplicar medidas fundamentadas en análisis científicos y que no supongan una discriminación arbitraria o injustificable entre los Estados Miembros de la OMC. Además, la OMC promueve la aplicación de estándares internacionales a la hora de aprobar las medidas nacionales. Sin embargo, la importancia del Acuerdo de la OMC no impide que existan diferencias sustantivas entre la normativa de, en este caso, EEUU y la UE. Las MSF constituyen una de las principales fuentes de divergencias normativas entre ambos bloques, en asuntos sensibles que han trascendido a la opinión pública a raíz de las negociaciones, convirtiéndose algunos de ellos en verdaderos protagonistas del debate público⁴⁹.

La UE cuenta con un documento básico para la negociación de normas relativas a las MSF, aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 1995⁵⁰. Sin embargo,

⁴⁶ Ibid., pp 17 y 21.

⁴⁷ Según lo indicado por los negociadores en sus declaraciones tras las rondas negociadoras, comercio de vino y pesca han sido los temas específicos que, en relación con el sector primario, han sido tratados hasta el momento.

⁴⁸ La Comisión Europea ha indicado que EEUU no siempre ha respetado las normas del Acuerdo sobre la Aplicación de MSF, pues los productos de algunos EEMM reciben un trato discriminatorio, viéndose perjudicadas sus exportaciones. Por ello, ha incluido en el contenido de la negociación la necesidad de que EEUU se comprometa a aplicar las normas sobre MSF a todos los productos procedentes del mercado comunitario. Véase COMISION EUROPEA (2015), TTIP and Regulation: An overview, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.pdf, p. 11.

⁴⁹ Magda Stoczkiewicz, representante de la ONG *Friends of the Earth* ha afirmado que “el TTIP parece estar afectando ya, incluso antes de su firma, a la forma en que las normas sobre los alimentos son debatidas y modificadas”. Véase Euractiv, *The Regulatory Maze*, noticia publicada el 29 de junio de 2015.

⁵⁰ Documento del Consejo n.º 4976/95.

dada la igualdad en cuanto al peso económico de los negociadores, así como la sensibilidad de los sectores que se ven afectados por las diferencias en la regulación, es de esperar que todas las diferencias no sean resueltas en la ronda de negociaciones que den lugar a un eventual acuerdo. De ahí el contenido del mandato de negociación del Consejo, que apuesta por el establecimiento de “un foro bilateral para la profundización del diálogo y la cooperación en asuntos relativos a las MSF”⁵¹. Por lo tanto, la falta de acuerdo sobre algunos asuntos específicos en esta materia no debería de ser un impedimento sustantivo para la firma del acuerdo.

Por otro lado, la UE y EEUU ya cuentan con un acuerdo veterinario⁵², de 20 de julio de 1999, que sirve de base para el trabajo de los negociadores, quienes ya han anunciado que han llegado a un acuerdo sobre los aspectos esenciales de este ámbito⁵³.

En lo relativo a MSF tres asuntos han sido muy controvertidos y han fomentado el debate de la opinión pública, sobre todo europea: la posibilidad de importación en la UE de carne de vacuno que haya sido tratada con hormonas sintéticas (en especial el estradiol-17 β)⁵⁴ para fomentar su crecimiento, la comercialización en la UE de carne de pollo lavada con ciertos productos químicos para facilitar la desinfección y la importación de organismos genéticamente modificados.

La producción e importación de carne de vacuno tratada con hormonas sintéticas fue prohibida en la UE en 1981, una prohibición ampliada en 1989. Ese mismo año, EEUU comenzó a aplicar represalias contra productos agrícolas europeos. Comenzó entonces una disputa comercial que ha llegado hasta nuestros días y ha ganado relevancia pública con la posibilidad de la firma del TTIP. El Mecanismo de Controversias de la OMC⁵⁵ aceptó los argumentos estadounidenses y declaró que la UE no había efectuado evaluaciones de riesgo para fundamentar la decisión de prohibición, pero la UE impulsó la investigación científica a partir de entonces para poder confirmar que existían datos para justificar la pro-

⁵¹ CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (2013), Directives for the Negotiation on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America, p. 11 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145014.pdf.

⁵² Acuerdo sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América.

⁵³ COMISION EUROPEA (2014), State of Play of TTIP Negotiations ahead of the 6th round of negotiations. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152666.pdf.

⁵⁴ Véase JOHNSON R., (2015), The U.S.-EU Beef Hormone Dispute, Washington D.C., Congressional Research Service.

⁵⁵ OMC, Diferencia DS26, Comunidades Europeas- Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas). Resuelta por el Panel de Expertos (Grupo Especial) el 18 de agosto de 1997, y por el Órgano de Apelación el 16 de enero de 1998. Canadá también había denunciado a la UE ante la OMC (“solicitó la celebración de consultas” en la terminología de la OMC). Las soluciones a ambas controversias fueron publicadas conjuntamente.

hibición. En 2009 se produjo el último avance en la solución de la controversia, pues EEUU y la UE firmaron un Memorando de Entendimiento (MoU) que estableció la posibilidad de importar carne desde EEUU (no tratada con hormonas para el crecimiento) mientras que los negociadores estadounidenses aceptaban que algunos productos europeos serían excluidos de la lista establecida como represalia. En 2013 se reformó el MoU y la UE aceptó la importación de cerdos y de carne de vacuno tratada con ácido láctico⁵⁶.

Las diferencias normativas entre la UE y EEUU son notables. Además de aceptar el uso de las hormonas sintéticas para favorecer el crecimiento de los animales, la divergencia afecta también al ámbito de aplicación de las normas. En EEUU, la producción de carne en las granjas no se regula mediante estándares federales. Éstos sólo se aplican una vez que el animal llega al matadero, por lo que no existen normas generales sobre el uso de productos veterinarios o sobre el bienestar general de la cabaña ganadera. La existencia de tales diferencias permite apreciar la dificultad para el avance de las negociaciones en este ámbito. A pesar de ello, EEUU parece decidido a desbloquear el asunto. De hecho, en enero de 2015 abolió la prohibición de importar carne de vacuno de la UE, vigente desde fines de los noventa (se estableció para hacer frente a la aparición de la encefalopatía esponjiforme bovina), empezando simbólicamente con la aceptación de carne procedente de Irlanda, de donde procedía el 70% de las exportaciones comunitarias de este producto cuando se estableció la prohibición⁵⁷.

Por su parte, la importación de carne de aves de corral lavada con ciertos productos químicos (dióxido de cloro, clorito de sodio acidificado, fosfato de trisodio y peroxiácidos) también está prohibida en la UE desde 1997. EEUU reclamó formalmente en 2002 que la UE permitiera el uso de esos productos para facilitar la eliminación de agentes patógenos, pero la UE no lo aceptó. En 2009, EEUU solicitó a la OMC que resolviera la controversia, y el caso está aún pendiente de resolución⁵⁸.

En tercer lugar, los organismos genéticamente modificados (OGMs) constituyen otro objeto de controversia bilateral y han atraído la atención del público durante la negociación del TTIP. El cultivo de OGMs se expandió en la agricultura estadounidense a mediados de los años noventa, en la actualidad su cultivo es mayoritario en algunos sectores (por ejemplo, representa un 88% del total de maíz, un 94% del algodón y un 93% de la soja⁵⁹) y representa un 41%

⁵⁶ AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 22.

⁵⁷ Véase Euractiv, *The Regulatory Maze*, noticia publicada el 29 de junio de 2015.

⁵⁸ OMC, *Diferencia DS389, Comunidades Europeas-Determinadas medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos de aves de corral procedentes de los Estados Unidos*.

⁵⁹ Departamento de Agricultura de EEUU, *Biotechnology Frequently Asked Questions*, <http://www.usda.gov/wps/portal/usda/usdahome?navid=AGRICULTURE&contentid=BiotechnologyFAQs.xml>.

de la producción mundial de este tipo de productos⁶⁰. Las normas de la UE han ido reconociendo paulatinamente la posibilidad de cultivar o importar algunos OGMs, pero muestran en general la cautela de las instituciones comunitarias a la hora de permitir la introducción de estos productos en el mercado europeo. También en este caso, la prohibición de importación en la UE ha sido objeto de controversia y EEUU solicitó su resolución al Mecanismo de Solución de Controversias de la OMC⁶¹. Ésta reconoció parcialmente la reclamación estadounidense, pero la UE continúa rechazando la importación de ciertos productos agrícolas resultantes de la aplicación de técnicas biotecnológicas. Por otro lado, la UE exige que el etiquetado de los productos haga constar específicamente que los alimentos o los ingredientes empleados para elaborarlos han sido genéticamente modificados (salvo que la proporción no exceda del 0,9% o el uso del producto sea técnicamente inevitable)⁶². En EEUU no existe una prohibición similar. De hecho, el pasado 23 de julio de 2015 la Cámara de Representantes aprobó una norma que bloquea la posibilidad de exigir tal etiquetado específico para los OGMs⁶³ (con ello, ni siquiera los legisladores de los cincuenta estados podrán establecer tal requisito, aunque una norma al efecto iba a entrar en vigor en Vermont en 2016).

La agricultura española no es ajena a la nueva realidad de la biotecnología. De hecho, en España se produce el maíz MON 810⁶⁴ (cuya patente pertenece a Monsanto, que lo comercializa bajo la marca *Yieldgard*), una variedad genéticamente modificada para proteger el cultivo de la plaga del taladro del maíz.

Durante años, funcionarios de la UE y de EEUU han tratado de avanzar en las negociaciones para que los tres asuntos comentados no impidan la buena marcha de las relaciones transatlánticas. Sin embargo, como se ha visto, la OMC ha intervenido en los tres casos, y la solución no parece cercana, dado que las posturas de ambos bloques parecen muy alejadas. Al referirse a los OGMs y a la carne de vacuno tratada con hormonas, la Comisión Europea ha reconocido que “en estos casos no es posible lograr la compatibilidad de nuestros sistemas, porque hemos tomado diferentes decisiones democráticas, mediante nuestros procedimientos legislativos, sobre qué normas convienen a nuestras sociedades. El TTIP no hará

⁶⁰ AKHTAR S. y JONES V. (2014).

⁶¹ OMC, DS291, Comunidades Europeas-Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos. El Panel de Expertos (Grupo Especial) emitió su informe el 29 de septiembre de 2006. En el mismo, afirmó que en la actuación de la UE habían tenido lugar demoras indebidas en la aprobación de las decisiones necesarias para la importación de productos biotecnológicos.

⁶² Véase COMISION EUROPEA (2013), State of Play in the EU on GM-free food labelling schemes and assessment of the need for possible harmonisation, Final Report, http://ec.europa.eu/food/plant/docs/gmo-traceability-gm-final_report_en.pdf.

⁶³ <http://www.reuters.com/article/2015/07/23/us-usa-gmo-labeling-idUSKCN0PX17920150723>.

⁶⁴ Más datos sobre el cultivo de esta variedad genéticamente modificada del maíz pueden encontrarse en: <http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/biotecnologia/organismos-modificados-geneticamente-omg/-consejo-interministerial-de-ogms/superficie.aspx>.

nada para cambiar tales reglas⁶⁵. La propia Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, ha afirmado que ninguna parte del TTIP afectará negativamente a “la regulación de la UE que favorece a los ciudadanos o al medioambiente, ni en este momento ni en el futuro. Me aseguraré de que el TTIP no cambie nuestras normas sobre la carne de vacuno tratada con hormonas o los OGMs, por ejemplo”⁶⁶.

Las notas de prensa y declaraciones posteriores a las rondas negociadoras del TTIP no han hecho especial alusión a estos controvertidos asuntos. De hecho, parece poco probable que los negociadores del TTIP incluyan este tipo de productos en el acuerdo. La forma de excluir estas materias consistiría en una excepción genérica a la libre importación de productos cárnicos, de ciertos tipos de aves o de productos resultantes de la modificación genética. Tal cláusula podría aludir, por ejemplo, a la falta de pruebas científicas sobre la inocuidad de los productos sintéticos empleados para el crecimiento animal, la desinfección de los productos cárnicos o la introducción de nuevas variedades de especies vegetales obtenidas mediante la modificación genética.

Por otra parte, la cooperación permanente entre reguladores permitiría el planteamiento continuo de problemas asociados al retraso en los procedimientos de aceptación de algunos productos⁶⁷. En ocasiones, la falta de pruebas científicas sólidas justifica tales retrasos, pero la desconfianza entre las partes puede llevar a controversias que podrían evitarse mediante la comunicación continua. Por ello, la Comisión Europea ha propuesto que el TTIP incluya reglas para la mejora de la transparencia de los procedimientos de aprobación de la importación de ciertos productos⁶⁸.

En principio, parecería difícil que EEUU aceptara que algunos de los asuntos comerciales más controvertidos de las últimas dos décadas fueran simplemente ignorados en el acuerdo. Sin embargo, como se indicó anteriormente, constituyen algunos de los temas más sensibles para el público europeo, por lo que los negociadores europeos podrían lograr la inclusión de una cláusula de excepción, argumentando que es un requisito necesario para que el público europeo pueda reducir la presión sobre los negociadores y ambas partes puedan conseguir la firma final del acuerdo. Con ello, ambos bloques podrían seguir negociando este delicado asunto en el futuro, mediante el intercambio progresivo de posturas

⁶⁵ COMISION EUROPEA (2015), Op. cit, p. 6.

⁶⁶ Discurso pronunciado por la Comisaria Malmström en Riga el 1 de junio de 2015 ante un grupo de parlamentarios nacionales y miembros del Parlamento Europeo. Puedo accederse a una transcripción del mismo en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153508.pdf.

⁶⁷ El caso de los OGMs no es el único en que se han producido acusaciones de retrasos intencionados en el otorgamiento de los permisos necesarios. Por ejemplo, la Comisión Europea ha subrayado el carácter injustificable de la demora estadounidense a la hora de aceptar la comercialización de melocotones europeos en EEUU. Véase COMISION EUROPEA (2015), Op. cit, , p. 11.

⁶⁸ Ibid., p. 11.

e informes científicos, como han venido haciendo hasta ahora, mientras la UE continúa aplicando la prohibición.

III.2.B Industria: cooperacion regulatoria

Como se indicó anteriormente, los aranceles impuestos en la relación comercial bilateral son bajos, a pesar de la existencia de picos arancelarios. En consecuencia, la eliminación de barreras no arancelarias y la cooperación en la regulación de cada sector constituyen el centro del trabajo de los negociadores en lo que al sector industrial se refiere. El avance del proceso negociador ha conducido a la selección de algunos sectores en los que se ha concentrado el esfuerzo de las partes: textiles, productos químicos, productos farmacéuticos, cosméticos, instrumental médico, automóviles, equipamiento mecánico y eléctrico y pesticidas⁶⁹.

A pesar de la existencia de esos sectores específicos, buena parte de la negociación se ha centrado en asuntos transversales que afectan al conjunto de las mercancías. Tal como ha indicado la Comisión Europea, el objetivo es el establecimiento de un marco de principios compartidos y mejores prácticas que servirán de base para la cooperación entre los reguladores⁷⁰. El contenido de las normas transversales se dedicará a los siguientes aspectos:

- Cooperación regulatoria, mediante el establecimiento de un sistema estable para promover la cooperación de ambas partes. De esta forma, será necesario el trabajo conjunto cuando los reguladores se propongan aprobar nuevas normas o modificar las existentes. Esta cooperación podría manifestarse a través del establecimiento de un mecanismo de alerta temprana, el intercambio de información o la realización de evaluaciones conjuntas. La Comisión ha mencionado expresamente el ejemplo de los coches eléctricos, cuya regulación ya es objeto del sistema de cooperación que quiere generalizarse⁷¹.

La puesta en marcha de una estructura de consultas no significará que una parte tenga que aceptar el enfoque de la otra. El objetivo es que el trabajo conjunto sirva para evitar la aparición de nuevas barreras al comercio bilateral y contribuya a la mejora de las normas de ambos bloques. Entre las prácticas que podrían aumentar la calidad de las reglas respectivas se encuentran las consultas con los sectores económicos afectados o la mejora de los estudios de impacto (social, medioambiental o comercial). Ante

⁶⁹ COMISION EUROPEA (2014), State of Play of TTIP Negotiations ahead of the 6th round of negotiations, pp. 2 y 3.

⁷⁰ COMISION EUROPEA (2015), TTIP and Regulation: An overview, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.pdf, p. 8.

⁷¹ Ibid., p 8.

las críticas que se refieren a la posibilidad de que la cooperación entre los reguladores pueda llevar a una reducción de los estándares europeos⁷², la Comisión Europea hizo la siguiente afirmación, muy significativa: “la regulación europea es de muy buena calidad, pero es un mito el considerar que siempre ofrece un mayor nivel de protección que la regulación estadounidense. En ciertos sectores, EEUU cuenta con algunas de las normas más completas y desarrolladas y con los mejores mecanismos de cumplimiento del mundo [...]. Por ejemplo, en el sector de los cosméticos”⁷³.

- Creación de un órgano de cooperación para la regulación, que estaría formado por altos funcionarios de las instituciones encargadas de la regulación en ambos bloques. Este órgano sería el encargado de fijar la agenda de la cooperación y establecer conjuntamente los objetivos que se refieran a sectores en que el avance tecnológico sea notable y requieran la intervención pública. La Comisión ha advertido que su intención no es que esta estructura institucional sirva para aprobar normas vinculantes⁷⁴ o para sustituir el trabajo de los reguladores de ambos bloques, sino para mejorar la forma en que se produce la planificación de la regulación de cada mercado. Además, en consonancia con lo indicado anteriormente, tal órgano sería el encargado de consultar a los sindicatos, asociaciones de consumidores, empresas, ONGs y demás interesados.
- Barreras técnicas al comercio: los requisitos técnicos de un producto son establecidos para confirmar la seguridad y calidad del mismo, así como su compatibilidad con productos relacionados. Si tales requisitos son diferentes en varios países, el fabricante ha de adaptar la fabricación a lo exigido por cada regulador. Asimismo, la necesidad de conseguir una certificación de cumplimiento de los estándares establecidos por el legislador puede significar un coste añadido para el productor cuando el procedimiento de acreditación ha de repetirse en otro país, aunque las exigencias sean similares. El objetivo de la cooperación en este ámbito es que, sin reducir la calidad y fiabilidad de los procedimientos y estándares, los órganos de regulación de EEUU y la UE tengan en cuenta las normas desarrolladas en sus respectivos ámbitos de competencia.

En el ámbito multilateral, la existencia del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio de 1980 asegura un mínimo de compatibilidad en lo que se refiere a las características de un producto, el etiquetado del mismo y los procedimientos establecidos para la certificación por los órganos de control. El objetivo final

⁷² Véase Euractiv, TTIP Regulatory Maze, artículo publicado el 29 de junio de 2015. Puede consultarse en: http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttips-regulatory-maze-315603#group_positions.

⁷³ Ibid., p. 7.

⁷⁴ Ibid., p. 9.

del Acuerdo (que en la actualidad forma parte del conjunto de tratados que fundamentan la labor de la OMC) es que la normativa técnica legítimamente establecida en un Estado no acabe suponiendo una medida discriminatoria contra los productos extranjeros. Sin embargo, a pesar de la aplicación del Acuerdo, la aprobación de barreras técnicas sigue constituyendo una barrera al comercio, muchas veces involuntariamente. Por ello, la Comisión ha propuesto las siguientes medidas para convertir al TTIP en un acuerdo de referencia en cuanto a la supresión de barreras técnicas⁷⁵: trabajar conjuntamente en los órganos internacionales que establecen normas y estándares técnicos, fomentar la cooperación entre los organismos de regulación técnica de ambos bloques, aumentar la transparencia del proceso de adopción de las normas e impulsar la validez de los exámenes realizados por los laboratorios europeos para que un producto pueda ser comercializado en EEUU.

La Comisión se refiere con ello a la perspectiva europea de la negociación, pero las empresas estadounidenses también han solicitado que tal aceptación mutua de certificaciones forme parte del acuerdo. Las diferencias aparecerán cuando tengan que concretarse los sectores y productos afectados. Uno de los asuntos más controvertidos en la evolución de las negociaciones del TTIP ha sido la posibilidad de que la aceptación de las certificaciones estadounidenses para comercializar un producto en la UE pueda conllevar la reducción de los estándares de producción europeos que han sido establecidos para proteger la salud humana, el medioambiente, los derechos de los consumidores o incluso la estabilidad financiera⁷⁶.

Sin embargo, ha de indicarse que es una preocupación mutua. Por ejemplo, los consumidores estadounidenses han mostrado su recelo acerca de la posible aceptación en el mercado estadounidense de productos comunitarios que contengan benceno o juguetes que hayan sido fabricados con sustancias tóxicas⁷⁷. Cabe recordar al respecto que este mismo asunto dio origen a un debate muy importante en el proceso de construcción europea, cuando se diseñaba el modelo de integración para la creación del mercado único⁷⁸. La preservación de niveles de protección que garanticen la seguridad de la producción es un elemento fundamental de las reglas del mercado único. Sin embargo, puede que la divergencia no se deba al mayor o menor esfuerzo normativo, a la calidad de la legislación, sino simplemente a la inexistencia de foros de cooperación entre los reguladores.

⁷⁵ Ibid., p. 10.

⁷⁶ Ibid., p. 1.

⁷⁷ Euractiv: AmCham Germany President: Not all Positions in TTIP Negotiations can be made public, 4 de junio de 2015. Puede accederse a la noticia en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/AmCham%20Germany%20President%3A%20Not%20all%20positions%20in%20TTIP%20negotiations%20can%20be%20made%20public>.

⁷⁸ La denominada “*race to the bottom*” (carrera hacia el fondo) fue un elemento destacado del debate para el establecimiento del principio de reconocimiento mutuo en el mercado comunitario.

El establecimiento de un marco de concertación sería la contribución esencial del TTIP en este ámbito.

Ya la UE y EEUU acordaron en 2002 las Directrices para la Cooperación Regulatoria y la Transparencia. Por otro lado, en la Cumbre bilateral celebrada en 2005 se aprobó la Hoja de Ruta para la Cooperación en materia de Regulación entre ambos bloques. Dos instituciones recibieron el mandato de dar forma a tal cooperación: la Oficina Estadounidense de Información y Asuntos relativos a la Regulación (OIRA)⁷⁹ y la Secretaría General de la Comisión Europea (órgano encargado de velar por la calidad de la regulación en la UE). También en 2005 se creó el Foro de Alto Nivel EEUU-UE para la Cooperación en materia de Regulación⁸⁰.

La cooperación a lo largo de la primera mitad de la década pasada llevó al establecimiento de un clima de confianza entre los reguladores que condujo a la creación del Consejo Económico Transatlántico (TEC) en 2007. La intensidad de la cooperación se manifestó también en sectores específicos. Por ejemplo, la Agencia estadounidense para la Alimentación y los Medicamentos realizó una estimación informal que mostraba que sus funcionarios habían contactado unas mil veces en un año con sus contrapartes europeas de la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria, la Agencia Europea del Medicamento y la Autoridad Europea para la Seguridad Alimentaria⁸¹.

Además, durante los años previos a la apertura de las negociaciones del TTIP se consolidaron los diálogos transatlánticos en materia de regulación: el Diálogo Transatlántico de Legisladores (TDL), el Diálogo Transatlántico de Consumidores (TACD) y el Diálogo Transatlántico de Negocios (TBD).

La existencia de este dinamismo en la cooperación entre reguladores o entre los representantes de los sectores sociales interesados en el establecimiento de nuevas normas constituye el marco idóneo para que la negociación del TTIP pueda resolver las diferencias en torno a la existencia de barreras técnicas al comercio. Además, la propia existencia del TEC aporta quizás cierta seguridad a los negociadores del acuerdo, ya que son conscientes de que su trabajo podrá ser continuado una vez que culmine el proceso negociador. Por otro lado, puede que el TTIP lleve a la instauración de un órgano distinto al TEC, con nuevas competencias derivadas del contenido del nuevo acuerdo. La negociación de un acuerdo comercial suele constituir una buena oportunidad para alcanzar acuerdos sobre asuntos que no han podido resolverse en momentos de menor intensidad de las relaciones. De ahí la complementariedad entre la labor del TEC, u otro órgano que los sustituya en caso de que se firme el acuerdo transatlántico, y la negociación comercial que tiene lugar en este momento.

⁷⁹ US Office of Information and Regulatory Affairs.

⁸⁰ US EU High Level Regulatory Cooperation Forum, conocido por las siglas HLRFC.

⁸¹ Euractiv, TTIP Regulatory Maze, artículo publicado el 29 de junio de 2015. Puede consultarse en: http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttips-regulatory-maze-315603#group_positions.

En lo que se refiere a los sectores específicos que han sido objeto de negociación hasta el momento, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Productos químicos. Constituyen uno de los sectores donde las diferencias normativas entre EEUU y la UE son más acentuadas. En EEUU, en términos comparados, es escaso el número de productos químicos prohibidos y las empresas no necesitan probar la inocuidad de una sustancia. Por su parte, la regulación sectorial comunitaria se fundamenta en el principio “sin dato no hay mercado”, manifestación del principio de precaución, que conlleva la necesidad de que el fabricante pruebe que el producto es seguro antes de que se apruebe su comercialización. Por ello, tras reconocer que ni la armonización ni el reconocimiento mutuo son posibles en la actualidad, la Comisión Europea ha identificado los limitados aspectos en los que se concentrarán los negociadores del acuerdo⁸². En primer lugar, apuesta por dar prioridad a los productos químicos a la hora de realizar los exámenes en los órganos de certificación respectivos. De esta forma, las consecuencias de la necesidad de continuar exigiendo el respeto de normas diferentes serían parcialmente paliadas a través de la insistencia en la reducción de los plazos. En segundo lugar, se tratará de lograr una mayor compatibilidad de las normas sobre clasificación y etiquetado de los productos químicos. Por último, el TTIP ha de reflejar la necesidad de trabajar conjuntamente ante la aparición de innovaciones científicas o la posibilidad de compartir datos sobre este sector industrial. Tales normas se verán seguramente reflejadas en las reglas relativas a la protección de la propiedad intelectual.
- Cosméticos. Este sector ya es objeto de cooperación entre los reguladores de ambos bloques. De hecho, existe un marco de cooperación entre reguladores al que asisten representantes de la UE, EEUU, Brasil, Canadá y Japón, denominado “Cooperación Internacional sobre la Regulación de Cosméticos”⁸³. Sin embargo, podría avanzarse, mediante el TTIP, en el desarrollo de alternativas a la experimentación con animales y en una mayor colaboración para establecer reglas semejantes sobre el etiquetado de los productos.
- Equipamiento mecánico y eléctrico. Este sector presenta una problemática particular, debido a que su elaboración es precedida por el encargo de un producto específico por parte del futuro importador. Así, este tipo de equipamiento es objeto de un análisis individualizado de conformidad cada vez que se pretende su introducción en otro mercado. Con ello, los costes fijos son muy altos, dado que las características del sector impiden por sí mismas el aprovechamiento de economías de escala. En consecuencia, la

⁸² COMISION EUROPEA (2015), Op. cit, p. 12.

⁸³ *International Cooperation on Cosmetics Regulation (ICCR)*.

única forma de asegurar el ahorro de costes es la garantía del cumplimiento de las normas sobre certificación y la mejora de las mismas. La Comisión Europea ha subrayado⁸⁴ los problemas existentes a la hora de exportar equipamiento mecánico y eléctrico a EEUU porque las autoridades estadounidenses no aplican en ciertos casos los estándares de la Organización Internacional de Normalización (conocidos como estándares ISO⁸⁵). Por ello, la contribución esencial a este sector, a través del TTIP, sería el establecimiento de un marco de cooperación de las autoridades encargadas de la aplicación de las normas, dado que el problema fundamental no es tanto la elaboración de normas generales como los costes asociados a la certificación de cada producto específico.

- Instrumental médico. Lo más destacado de este sector industrial es el protagonismo de las inspecciones públicas para asegurar que la fabricación del material médico cumple con los estándares establecidos. La falta de reconocimiento de los certificados emitidos por los inspectores de la UE y de EEUU conlleva un coste añadido para los exportadores. Por otro lado, este sector cuenta con normas específicas para la identificación de cada producto mediante un código individualizado, con el fin de facilitar su exclusión del mercado tras identificar errores de fabricación que podrían poner en peligro la salud de los consumidores. Una mayor armonización de las reglas relativas a los certificados de inspección y los códigos de identificación podría ahorrar costes a los fabricantes y reducir el precio de estos productos.
- Automóviles. En este sector las expectativas son muy altas: en la actualidad representa un 10% del comercio de mercancías entre ambos bloques y las grandes empresas del sector esperan que hasta un 20% de las barreras no arancelarias que les afectan sean eliminadas mediante el TTIP⁸⁶. Por su parte, los representantes de la Comisión han estimado que la exportación de automóviles o de piezas mecánicas podría suponer hasta un 47% del aumento estimado de las exportaciones de la UE como resultado del TTIP más ambicioso posible, y un 41% del incremento de las importaciones⁸⁷.

Las normas sobre seguridad constituyen la principal barrera para facilitar la compatibilidad de las regulaciones de la UE y de EEUU en este sector. La Comisión Europea ha defendido la idea de que los niveles de seguridad alcanzados son semejantes, por lo que resulta difícil justificar las restricciones al comercio

⁸⁴ COMISION EUROPEA (2015), Op. cit, p. 14.

⁸⁵ ISO ha establecido unos 19.500 estándares internacionales.

⁸⁶ Euractiv, TTIP's regulatory maze, noticia publicada el 29 de junio de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttips-regulatory-maze-315603>.

⁸⁷ Euractiv, TTIP Regulatory Maze, noticia publicada el el 29 de junio de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/ttips-regulatory-maze-315603>.

mediante la alusión a la necesidad de preservar las normas que tratan de proteger al usuario⁸⁸. Tanto la UE como otros grandes productores, como Japón o la República de Corea, aplican el Acuerdo sobre la Adopción de Prescripciones Técnicas Uniformes, de 20 de marzo de 1958, que establece un conjunto de normas uniformes sobre seguridad, medioambiente, energía y sistemas antirrobo. Sin embargo, EEUU no ha ratificado el Acuerdo (tampoco lo ha hecho la República Popular China) y aplica solamente su propia normativa interna. Ésta exige que los fabricantes certifiquen que sus vehículos respetan la regulación, siendo responsables de la evaluación y enfrentándose a la posibilidad de ser multados por no cumplir con los estándares determinados por la agencia competente⁸⁹. En cambio, los productores de la UE envían un prototipo a las autoridades de certificación para que sea ésta la que realiza las pruebas. A pesar de tales diferencias, el asunto está incluido en la agenda de negociación. En caso de que se logre una cierta armonización de la regulación de ambos bloques, siguiendo el modelo proporcionado por el Acuerdo de 1958, se habrá superado con éxito “una prueba decisiva para demostrar que el TTIP mejora la coherencia regulatoria entre EEUU y la UE”⁹⁰.

- Productos farmacéuticos. Aunque los reguladores de la UE y EEUU ya cuentan con métodos de coordinación, siguen existiendo divergencias que no son objeto del marco de cooperación, y probablemente quedarán excluidas del TTIP. Las diferencias relativas a los sistemas de aprobación de los fármacos para su comercialización constituyen un objetivo demasiado ambicioso para ser tratado en las actuales negociaciones, pero existen otros ámbitos en los que la colaboración es posible, como el intercambio de información científica, el reconocimiento mutuo de buenas prácticas sobre la fabricación de medicamentos o de los certificados de inspección de las fábricas. Ante la preocupación mostrada por algunas organizaciones sanitarias europeas, que temen que el modelo sanitario estadounidense (más liberalizado que los sistemas europeos) pueda aplicarse en la UE mediante lo que se establezca en el TTIP, el jefe del equipo negociador de la UE, Ignacio García Bercero, ha indicado que en aquellos aspectos “en los que existan diferencias normativas sanitarias entre EEUU y la UE, por ejemplo en la protección de los datos personales de los pacientes, se respetarán tales diferencias. La Comisión no prevé que el TTIP vaya a armonizar tales normas”⁹¹.

⁸⁸ COMISION EUROPEA (2015), Op. cit, p. 15.

⁸⁹ La *National Highway and Traffic Safety Administration* (NHTSA). Véase Euractiv, European Automakers set to win the lion’s share of TTIP gains, noticia publicada el 30 de julio de 2015.

⁹⁰ FREUND C. y OLIVER S. (2015), Gains from Harmonizing US and EU Auto Regulations under the Transatlantic Trade and Investment Partnership, Washington D.C., Petersen Institute for International Economics, Policy Brief n° PB 15-10, p. 1.

⁹¹ Declaraciones recogidas por Euractiv en su artículo “TTIP regulatory maze”, de 29 de junio de 2015.

- Textil y confección. En este sector los picos arancelarios suponen la barrera más destacada para los intercambios comerciales. Sin embargo, las barreras no arancelarias influyen en el comercio de textil entre EEUU y la UE. Por ello, la Comisión Europea ha propuesto que el TTIP incluya tres ámbitos principales⁹²: el etiquetado y el reconocimiento mutuo de nuevas fibras de textil, la seguridad de las prendas y el establecimiento de estándares voluntarios relacionados con la seguridad de las prendas destinadas a usos técnicos específicos.

A pesar de las dificultades que cabe esperar a la hora de reducir las barreras a los intercambios en algunos de los sectores comentados, cabe recordar que no es la primera vez que un sector sensible para ambos bloques es objeto de acuerdo. El Acuerdo Bilateral sobre Seguridad de la Aviación, cuyo ámbito de aplicación se refiere a la aviación civil, fue firmado en 2008 y entró en vigor el 15 de marzo de 2011. Ha sido uno de los casos de éxito en la relación de cooperación entre reguladores, puesto que la competencia entre grandes empresas de la UE y de EEUU pudo ser objeto de un acuerdo que abría la puerta a la profundización de la relación comercial sectorial. En el caso del TTIP, un acuerdo sobre el sector automovilístico podría convertirse en un referente fundamental, en un caso de éxito en el que se encuentra un equilibrio entre la necesaria protección de algunas economías locales y el aprovechamiento del comercio para mejorar la situación económica de dos grandes bloques económicos.

III.2.C Servicios

El heterogéneo sector de los servicios representa entre un 73 y un 79% de las economías de ambos bloques. A pesar de su notable relevancia en las economías internas de EEUU y la UE, su peso comercial es inferior al del comercio de mercancías. En la actualidad, los servicios constituyen un 35% del valor de las exportaciones de la UE a EEUU, mientras que las de EEUU a la UE aportan un 43% del total⁹³. La exportación de servicios a EEUU, que en 2013 sumó 161.000 millones de euros, representa un 10,5% del total mundial de las exportaciones de la UE en este sector⁹⁴, y las importaciones desde EEUU suponen un 11,7% del total. La relación es relativamente equilibrada. De hecho, las diferencias metodológicas a la hora de analizar los datos (buena muestra de la dificultad de la contabilidad del sector servicios) provocan que tanto la UE como EEUU afirmen que disfrutan de un superávit en los intercambios transatlánticos de servicios. Por ejemplo, la Oficina de Análisis Eco-

⁹² Ibid., p. 17.

⁹³ MESSERLIN P. (2015), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Services Dimension*, Bruselas, CEPS Special Report n.º 106, p. 2.

⁹⁴ EUROSTAT (2014), *International Trade in Services*, información disponible en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_services.

nómico de EEUU afirma que en 2012 el superávit en favor de EEUU ascendió a 56.000 millones de euros⁹⁵, mientras que Eurostat sostiene que ese mismo año el superávit favorecía a la UE por valor de 14.000 millones de euros⁹⁶. A pesar de las diferencias en los datos aportados por las autoridades de ambos bloques, es la magnitud económica de la relación, así como su relativo equilibrio, lo más destacado de la actual situación del comercio transatlántico de servicios. Por otro lado, ha de subrayarse la interrelación de este sector con el comercio de mercancías. Por ejemplo, una empresa de manufacturas puede exportar propiedad intelectual a cambio de derechos de autor o licencias de uso, o importar el apoyo necesario para el diseño, la investigación o el desarrollo de productos⁹⁷. Además, la relación del sector servicios con las barreras a la inversión es muy relevante, dado que la competencia internacional en el sector servicios suele basarse en la inversión, más que en la exportación, para acceder a mercados extranjeros⁹⁸.

Los intercambios de servicios se enfrentan a una serie de obstáculos, algunos relacionados con la necesidad de mejorar la cooperación entre ambos bloques (algo que puede observarse en otros sectores) y otros provocados por las particularidades de este sector de la economía. Tanto los EEMM de la UE como la propia UE y EEUU son parte en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, también conocido como GATS, por sus siglas en inglés), que establece tres tipos de compromisos: las obligaciones generales del texto del acuerdo, las reglas sobre sectores particulares que se encuentran en los anexos y los compromisos específicos de cada parte. De esta forma, el GATS está concebido como un acuerdo variable que se construye a partir del progresivo compromiso de las partes, aunque el esquema básico sigue la arquitectura del GATT de 1947. El acuerdo se fundamenta en los principios de no discriminación y de nación más favorecida, aceptando asimismo en su Art. V la posibilidad de que se establezcan acuerdos de liberalización entre las partes, siempre que la cobertura sectorial sea sustancial y no suponga la aparición de nuevas barreras para el comercio de servicios con Estados parte del GATS.

Esa flexibilidad del GATS, así como la especial relevancia de los servicios en la relación transatlántica, conducen lógicamente a la necesidad de trabajar en la eliminación de barreras mediante el TTIP. Por ello, el HLWG estableció en 2013 los siguientes objetivos para las negociaciones: “convertir en vinculante el mayor nivel de liberalización que cada parte ha alcanzado en los acuerdos comerciales concluidos hasta la fecha; intentar conseguir mejoras en el acceso

⁹⁵ Véase AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 14.

⁹⁶ EUROSTAT (2014), Development of trade in services, by extra EU trading partner, EU, 2008-13, información disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Development_of_trade_in_services,_by_extra_EU_trading_partner,_EU,_2008-13_\(1\)_ \(billion_EUR\)_YB15.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Development_of_trade_in_services,_by_extra_EU_trading_partner,_EU,_2008-13_(1)_ (billion_EUR)_YB15.png).

⁹⁷ Véase AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 14.

⁹⁸ MESSERLIN P. (2015), Op. cit, pp. 4 y 5.

al mercado mediante la negociación sobre las barreras existentes, reconociendo el delicado carácter de algunos sectores. Por otro lado, recomendamos que el acuerdo incluya compromisos vinculantes sobre transparencia, imparcialidad y adecuación de los procedimientos en lo relativo a la concesión de licencias y a los requisitos sobre cualificaciones y procedimientos, así como la mejora de los aspectos regulatorios incluidos en los acuerdos vigentes entre EEUU y la UE⁹⁹.

Las barreras a la importación de servicios tienen naturaleza normativa, de forma que presentan ciertas particularidades notables en comparación con las existentes en el comercio de mercancías. En este caso, las barreras no arancelarias y las divergencias en la regulación protagonizan las negociaciones comerciales. Por un lado, ha de hacerse frente a los asuntos relacionados con el acceso al mercado, que tienen como objetivo simplemente la consecución de tal acceso, sin tener en cuenta los efectos de la regulación existente en un mercado. Por su parte, la mejora de la compatibilidad de las regulaciones, o la eliminación de barreras no arancelarias discriminatorias provocadas por la normativa, constituye el objetivo más ambicioso de una negociación comercial en el ámbito de los servicios.

Existen ciertos servicios en los que la protección frente a la competencia extranjera es patente y reconocida por los reguladores respectivos. En el caso de la relación transatlántica destacan por ejemplo los servicios audiovisuales en la UE y los servicios de transporte marítimo en EEUU, tal como se ha puesto de manifiesto a lo largo del proceso negociador. Sin embargo, el conjunto del sector servicios se caracteriza por la dificultad para medir el nivel de protección, ya que en muchas ocasiones no se corresponde con los objetivos establecidos expresamente por los reguladores. Por ello, la OCDE ha establecido una metodología para estimar los niveles de protección de una forma que pueda compararse con la usualmente empleada para las mercancías, mediante unos parámetros denominados “indicadores de regulación de mercados de productos”, que asignan valores en función del nivel de protección detectado¹⁰⁰.

Tomando como referencia los indicadores de la OCDE, puede observarse que existen diferencias notables entre los EEMM de la UE en lo relativo a la protección de los servicios, cuya desaparición constituye uno de los elementos esenciales de la construcción del mercado interior en la actualidad. Esas diferencias afectan a la negociación con EEUU, ya que los compromisos que se acuerden pueden referirse a diferentes alternativas, como el establecimiento de la barrera presente en el Estado Miembro más o menos protector de un sector concreto o la fijación de listas de excepciones que permitan a los EEMM mantener tales diferencias. Así, por ejemplo, de las cinco grandes economías de la UE, España

⁹⁹ HLWG (2013), Op. cit, p. 3.

¹⁰⁰ Puede consultarse la metodología empleada y los resultados en el siguiente enlace: <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#Sources>.

es el Estado Miembro más protector en el sector del transporte por ferrocarril, y el menos proteccionista de todos los EEMM en el sector de la electricidad¹⁰¹. Lo interesante en el caso de las relaciones transatlánticas no es tanto la enumeración de las diferencias entre los EEMM sino la necesidad de subrayar la importancia de tales divergencias para la negociación del TTIP. Éste podría convertirse en un aliciente para la continuación de la profundización del mercado interior de servicios o simplemente verse afectado por las diferencias en el seno de la UE, que impiden la consolidación de compromisos comunitarios respecto a terceros. Por otro lado, ha de indicarse que en EEUU también existen diferencias entre los estados en lo relativo a las barreras existentes para el comercio de servicios, aunque no tan claras (o estudiadas) como en el caso de la UE¹⁰².

Según lo indicado por el “*European Services Forum*” (la mayor organización de proveedores comunitarios de servicios, que trata de promover su liberalización) el interés de las empresas de la UE se concentra en seis sectores que deberían ser objeto de atención específica en el TTIP para que EEUU reduzca o elimine las barreras a la importación¹⁰³: servicios profesionales, transporte marítimo, transporte aéreo, servicios financieros, movilidad de los proveedores de servicios y contratación pública en el sector de los servicios.

La lista de objetivos publicada por la Comisión Europea coincide parcialmente con la de los representantes de las empresas del sector, al especificar los sectores que protagonizan el esfuerzo de los negociadores comunitarios para favorecer el acceso de las empresas europeas al mercado estadounidense o la mejor compatibilidad entre las regulaciones respectivas¹⁰⁴. Así, la Comisión trata de conseguir la ampliación del límite de acciones que las compañías europeas pueden poseer en las empresas de telecomunicaciones de EEUU; facilitar el acceso de empresas comunitarias a los servicios de dragado de puertos y canales; mejorar las condiciones para el reconocimiento de cualificaciones profesionales y la concesión de permisos de estancia o residencia y trabajo, simplificando los trámites para que los trabajadores cualificados de la UE puedan ejercer su profesión en EEUU; posibilitar el establecimiento de procedimientos más rápidos y claros para la concesión de licencias para la provisión de servicios como auditoría, consultoría de empresas o asesoramiento legal; aprobación de nuevas reglas sobre telecomunicaciones, comercio electrónico, servicios financieros, servicios postales y transporte marítimo; asegurar que, al menos, no haya cambios normativos en EEUU que reduzcan el nivel de acceso al mercado para los proveedores de servicios europeos; proteger sectores sen-

¹⁰¹ MESSERLIN P. (2015), Op. cit, p. 9.

¹⁰² Ibid, p. 10.

¹⁰³ Ibid., p. 11.

¹⁰⁴ COMISION EUROPEA (2015) (c), Services in TTIP. Documento accesible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152999.2%20Services.pdf.

sibles como la televisión, la radio, el cine, la salud pública, la educación, los servicios sociales y el suministro de agua.

Los negociadores estadounidenses han sido menos explícitos a la hora de hacer públicos los sectores de interés. No obstante, sus intereses sectoriales podrían centrarse, entre otros, en un mejor acceso a la provisión de servicios relacionados con la construcción de infraestructuras y las tecnologías de la información¹⁰⁵. Por otro lado, en EEUU también se ha subrayado la conveniencia de facilitar la provisión de servicios por parte de ciertos profesionales, en ámbitos como la medicina, los seguros, la educación o el asesoramiento legal¹⁰⁶.

De esta forma, la movilidad de los proveedores de servicios parece ser un área de interés para ambas partes, aunque condicionada por la multitud de regulaciones como consecuencia del reparto interno de competencias, pues en la UE la opción escogida ha sido el reconocimiento mutuo de las regulaciones de los EEMM, no la armonización o la asunción de la competencia por las instituciones comunitarias, y en EEUU se regulan en el nivel estatal. A pesar de ello, el avance en el seno de la UE en lo relativo al reconocimiento mutuo de cualificaciones a partir de unos requisitos comunes puede constituir una base idónea para la negociación. En caso de que exista la voluntad de facilitar la provisión de estos servicios profesionales entre ambos bloques, algo que parece probable dado el interés previo de ambas partes, la diversidad de regulaciones internas no debería de constituir un gran obstáculo. De hecho, el contexto internacional parece favorecer la consecución de objetivos ambiciosos en este ámbito. El AECG firmado por la UE y Canadá contiene algunas cláusulas referidas a la provisión de servicios mediante el desplazamiento del proveedor, estableciendo facilidades para su entrada en el territorio de la otra parte y el ejercicio de su actividad. Esta modalidad de la provisión de servicios, que es conocida como “Modo 4-Presencia de personas físicas” en el GATS, está incluida entre las materias debatidas por los negociadores del acuerdo conocido por las siglas “TiSA” (Acuerdo sobre el Comercio de Servicios)¹⁰⁷.

Los servicios audiovisuales han protagonizado algunos de los debates públicos en torno al TTIP¹⁰⁸. Francia consiguió que la denominada “excepción cultural” (la exclusión de la cultura del ámbito de aplicación de los acuerdos comerciales) se aplicara al proceso de negociación, de forma que el párrafo 21 del mandato del Consejo excluye expresamente el sector audiovisual¹⁰⁹. Durante el proceso de aprobación de tal mandato, catorce ministros de cultura de los EEMM enviaron

¹⁰⁵ MESSERLIN P. (2015), Op. cit, p. 11.

¹⁰⁶ AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 16.

¹⁰⁷ Ibid., p. 17.

¹⁰⁸ LE MONDE, “Paris impose l’exception culturelle à Bruxelles”, noticia publicada el 15 de junio de 2013.

¹⁰⁹ CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (2013), Op. cit, p. 7.

una carta a la presidencia irlandesa del Consejo en la que mostraban su apoyo a la tesis francesa: continuar excluyendo los servicios audiovisuales del ámbito de liberalización mediante acuerdos comerciales¹¹⁰. Ya en su momento la negociación del GATS condujo a la necesidad de atender a las particularidades de este sector. Cuando se firmó este acuerdo se permitió la continuación de la aplicación de medidas protectoras, aunque se abrió la puerta a la inclusión del sector en las negociaciones futuras. Así, en este momento el sector audiovisual está protegido en algunos EEMM mediante la asignación de cuotas de pantalla, la concesión de ayudas públicas y el establecimiento de umbrales mínimos de contenido local. Todo ello se justifica mediante la necesidad de proteger una actividad económica muy relevante para la cultura de cada país. Sin embargo, es un sector de enorme relevancia para las exportaciones de servicios estadounidenses, por lo que su exclusión de las negociaciones es una concesión de EEUU que tendrá que ser compensada por la UE en otro ámbito del TTIP. La Comisión Europea ha insistido en que este sector no forma ni formará parte de la negociación¹¹¹, tal como indica el mandato del Consejo. Ha de recordarse que el art. 207.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige que el Consejo se pronuncie por unanimidad para la negociación y celebración de acuerdos sobre el comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando tales acuerdos puedan perjudicar la diversidad cultural y lingüística de la UE.

En lo que se refiere a los servicios de transporte marítimo, la protección del sector es notable en EEUU. La Ley Jones exige que los buques que transporten mercancías por vía marítima o fluvial entre los puertos de EEUU sean de propiedad completamente nacional, y que la tripulación sea de nacionalidad estadounidense o residente permanente en el país. La exclusión de las empresas transportistas de la UE está siendo objeto de negociación. La tradición proteccionista estadounidense en este sector conlleva que las expectativas de la UE hayan de centrarse en una apertura progresiva, que exigirá no sólo la negociación de una cierta flexibilización mediante el TTIP, sino también la necesidad de prever la continuidad del diálogo en este sector durante los años posteriores al acuerdo.

En lo concerniente a los servicios financieros, el contexto de las negociaciones ha condicionado el diálogo entre ambos bloques de manera sobresaliente. El TTIP fue impulsado en un momento de crisis financiera que llevó a modificaciones sustanciales de las normas de EEUU y de la UE. La necesidad de coordinar el establecimiento de nuevas regulaciones, de forma que la estabilidad financiera mundial no se volviera a ver comprometida, supuso que el G20 incluyera continuamente los servicios financieros en su agenda de trabajo anual. Además, la creación del Consejo de Estabilidad Financiera en abril de 2009 ha supuesto la instauración de un marco estable de negociación en lo relativo a los servicios financieros. Por ello, los

¹¹⁰ AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 16.

¹¹¹ COMISION EUROPEA (2015) (c), Op. cit, p. 2.

servicios financieros no han protagonizado el proceso negociador del TTIP, a pesar de ser uno de los puntos esenciales de la agenda económica de ambos bloques. De hecho, los negociadores estadounidenses han tratado de conseguir que este sector no forme parte del TTIP (a pesar de la insistencia al respecto de los representantes de la Comisión), con el objetivo de no entorpecer o condicionar el diálogo más amplio que tiene lugar en el G20 o en el Consejo de Estabilidad Financiera¹¹². Las compañías aseguradoras estadounidenses y europeas han sido muy activas a la hora de insistir en la conveniencia de incluir al sector financiero en el proceso negociador¹¹³, pero por el momento parece que los servicios financieros seguirán estando excluidos de la agenda negociadora.

Podría afirmarse que tal exclusión ha logrado evitar la aparición de otro asunto controvertido (y sensible para la opinión pública de ambos bloques) que podría haber provocado la aparición de mayores recelos frente al TTIP. El establecimiento de órganos estables de cooperación regulatoria en el acuerdo permitirá afrontar la negociación bilateral sobre servicios financieros en el futuro, cuando la nueva normativa de ambos bloques haya dado forma ya a un marco estable de regulación de la actividad financiera y puedan conocerse mejor los posibles efectos discriminatorios frente a las entidades financieras de ambos bloques. Además, la existencia del “Diálogo Regulatorio sobre Mercados Financieros” asegura que ambas partes estarán dispuestas a consolidar la relación de cooperación mediante órganos estables que podrían mejorarse en el TTIP.

Los servicios públicos también han sido objeto de preocupación por parte de la opinión pública europea¹¹⁴. La posibilidad de que una liberalización profunda de los intercambios de servicios (o inversión) conduzca a una menor protección de los sistemas públicos nacionales de educación, sanidad, servicios sociales o suministro de agua ha sido una de las causas de recelo frente al TTIP en los EEMM de la UE. Por ello, la Comisión ha aclarado en numerosas ocasiones que el TTIP no afectará a la provisión pública de servicios, que seguirán siendo objeto de regulación nacional¹¹⁵. Tendría que ser un fuerte impulso por parte de los EEMM lo que llevara a la apertura de negociaciones con EEUU en este ámbito, algo extremadamente complicado. En consecuencia, parece que el sector de los servicios públicos quedaría expresamente excluido del ámbito de aplicación de un futuro TTIP. Ha de señalarse que el art. 207.4 establece la unanimidad como regla de voto en el Consejo para los acuerdos sobre el comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando tales acuerdos puedan perturbar grave-

¹¹² Véase AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, pp. 15 y 16.

¹¹³ Euractiv, “Insurers lead moves to include financial services in TTIP”, noticia publicada el 23 de abril de 2015. Puede accederse a la misma en <http://www.euractiv.com/sections/eu-policies-and-insurance-sector/insurers-lead-moves-include-financial-services-ttip-314007>.

¹¹⁴ Euractiv, Calling time on TTIP, noticia publicada el 18 de julio de 2014. Puede consultarse en <http://www.euractiv.com/sections/trade-industry/calling-time-ttip-303577>.

¹¹⁵ COMISION EUROPEA (2015) (c), Op. cit, p. 2.

mente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los EEMM en la prestación de los mismos.

Respecto al comercio electrónico, uno de los ámbitos de interés para ambas partes, ha de indicarse que un aspecto concreto de este sector, la protección de los datos personales de los consumidores, se ha convertido en otro de los asuntos controvertidos en torno a la negociación del TTIP. La regulación de la protección de datos está siendo objeto de una profunda remodelación en la UE, a partir de una propuesta de la Comisión de 2012 que trata de sustituir la normativa de 1995 para modernizar las normas de la UE y contribuir a la formación del mercado único digital. Por otro lado, la relación con EEUU en este ámbito ha presentado ciertas dificultades a lo largo de los últimos años, tal como se reflejó durante la negociación del acuerdo para la transmisión de los datos personales de los pasajeros de aerolíneas transatlánticas, una problemática situación acentuada por la falta de confianza generada por los conocidos casos de espionaje por parte de la Agencia Nacional de Seguridad estadounidense.

La Comisión Europea ha indicado que asegurará que los estándares europeos de protección de datos no se vean comprometidos como consecuencia del TTIP¹¹⁶. Por su parte, las autoridades estadounidenses han insistido en que el acuerdo debe encontrar un equilibrio entre la intención europea de preservar la privacidad de los datos de los consumidores y el aprovechamiento de los beneficios que pueden obtenerse mediante el comercio electrónico, o las ventajas que aporta internet para la organización de las empresas¹¹⁷. La prohibición de procesar datos en otros países o la obligación de situar los servidores en el propio territorio constituyen barreras de localización, pero los negociadores de la UE difícilmente aceptarán que se produzca un cambio en tales reglas si no va acompañado del respeto de las normas de la UE por parte de las empresas estadounidenses. Por lo tanto, en este ámbito la posibilidad de un reconocimiento mutuo que reduciría costes en detrimento de los estándares europeos no parece la opción más plausible para llegar a un acuerdo.

Una vez mencionados los ámbitos más destacados de la negociación respecto a los servicios, parece conveniente mencionar un aspecto particular de la forma final del acuerdo. La UE suele basarse en la estructura de una lista positiva en sus acuerdos comerciales¹¹⁸, de forma que se enumeran solamente los servicios que son objeto de liberalización. Por su parte, EEUU ha adoptado un enfoque de lista negativa, que conlleva la liberalización del conjunto del sector salvo aquéllos servicios expresamente mencionados. La opción escogida para hacer posible un acuerdo entre ambas partes exigirá la adaptación de sus compromisos con terceros, debido a la interrelación del TTIP con otros acuerdos comerciales.

¹¹⁶ Ibid., p. 2.

¹¹⁷ AKHTAR S. y JONES V. (2014), Op. cit, p. 17.

¹¹⁸ Véase MESSERLIN P. (2015), Op. cit, p. 11.

Una posibilidad podría ser el empleo de los dos tipos de listas, las negativas y las positivas, en función del nivel de apertura deseada para los diferentes tipos de servicios y los principios de liberalización que se aplicarán en ambos mercados.

Para la conclusión de un acuerdo sobre el sector servicios en general y los ámbitos mencionados en particular, los negociadores cuentan con diferentes opciones, algunas de ellas ya empleadas en la regulación del mercado interior de la UE o presentes en acuerdos comerciales de las partes. El reto que se les presenta ahora es avanzar en la profundidad del acuerdo y crear un marco novedoso que sirva de referencia para negociaciones futuras. Ello se manifiesta en el aspecto material del acuerdo, la apertura de ciertos subsectores, que podría servir por otro lado para la consolidación del mercado interior de los servicios en la UE. Sin embargo, será sobre todo el aspecto formal del acuerdo, las fórmulas encontradas para mejorar el intercambio de servicios, lo que podría convertir a este acuerdo en un referente mundial. Si los negociadores logran facilitar la concesión de visados para los profesionales cualificados, agilizan el reconocimiento de cualificaciones, avanzan en el establecimiento de un marco estable de reconocimiento mutuo progresivo de las regulaciones o consiguen afianzar el diálogo transatlántico como una manera estable de resolver controversias comerciales, habrán logrado no sólo un acuerdo exitoso sino un marco normativo que podría inspirar la confianza necesaria para una futura negociación multilateral. Los recelos a la apertura del sector servicios, sobre todo en aquéllos en que las opciones legítimas de los legisladores nacionales justifican la presencia de cierta cautela, podrán verse superados en el futuro si se asegura que la protección de los objetivos públicos no impide la presencia de empresas extranjeras que puedan mejorar la calidad de los servicios o simplemente reducir el coste para las finanzas públicas.

Es el diálogo entre los reguladores la fórmula que llevaría al TTIP a convertirse en un acuerdo de gran envergadura en lo relativo al sector servicios. Los negociadores de la asociación transatlántica se ven obligados a desempeñar una doble tarea: alcanzar el acuerdo más beneficioso para ambas partes en cuanto a la eliminación de las barreras no arancelarias ya existentes y, sobre todo, establecer un marco novedoso para que sea la negociación continua en un clima de confianza la que lleve a la mejora de la relación comercial.

III.2.D Contratación pública

Durante las dos últimas décadas la contratación pública¹¹⁹ ha sido uno de los temas más destacados de las negociaciones comerciales. En el ámbito multilateral, los recelos de algunos países han sido notables a la hora de iniciar incluso

¹¹⁹ En España la terminología empleada es “contratos del sector público” y “contratos administrativos”. Sin embargo, se ha escogido la expresión “contratación pública” porque es el término internacional empleado en el seno de la OMC.

las negociaciones para que se convierta en uno de los acuerdos fundamentales de la OMC, por lo que la conclusión de un acuerdo plurilateral (que no incluye a todos los miembros de la OMC) ha sido el mayor avance hasta la fecha. En consecuencia, su inclusión en acuerdos bilaterales ha sido la alternativa escogida por los Estados interesados en liberalizar este sector. De hecho, es éste uno de los cuatro “temas de Singapur” (junto a comercio e inversiones, comercio y política de competencia y facilitación del comercio), que fueron incluidos en el programa de trabajo de la OMC en la Conferencia Ministerial celebrada en aquel país en 1996 pero no han sido objeto de avances multilaterales sustanciales (salvo facilitación del comercio).

A pesar de esa inclusión en los acuerdos de libre comercio, el ámbito de aplicación material sigue siendo limitado. Por ello, las negociaciones entre la UE y EEUU podrían ser útiles para seguir impulsando la inclusión de la contratación pública en los asuntos que son objeto de negociaciones bilaterales, propiciando de esta forma su progresiva inclusión en la agenda multilateral. Así lo ha reconocido la propia Comisión Europea, al afirmar que “un acuerdo de referencia entre la UE y EEUU [...] podría establecer un estándar más elevado que podría inspirar una futura revisión del acuerdo plurilateral y, en aquello en lo que sea conveniente, servir como fundamento para la labor realizada en base al programa de trabajo establecido en la Decisión del Comité de Contratación Pública de la OMC el 31 de marzo de 2012¹²⁰.

En el GATT de 1947 la contratación pública fue expresamente excluida del ámbito material del acuerdo. La importancia económica del sector público, consolidada en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, llevó a la OCDE a realizar algunos trabajos que sirvieron de fundamento para que el asunto fuera incluido en los temas negociados en la Ronda de Tokio. Así, en 1981 entró en vigor el Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público. Tras algunas modificaciones, fue la Ronda de Uruguay el marco en el cual se negoció el tratado vigente desde 1996, el Acuerdo sobre Contratación Pública (conocido como “ACP”), un acuerdo plurilateral que cuenta con diecisiete partes¹²¹. Ha sido reformado en varias ocasiones, la última de ellas en 2012 (en vigor desde el 6 de abril de 2014), tras una década de negociaciones, para ampliar el ámbito de aplicación material. El objetivo de la negociación era que la profundización del acuerdo resultara en la eliminación progresiva de los sectores en los que la discriminación frente a los proveedores extranjeros no está

¹²⁰ COMISION EUROPEA (2013)(c), EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Public Procurement, Initial EU Position Paper, p. 1 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151623.pdf.

¹²¹ Dado que la UE es una de las partes del acuerdo, el ámbito de aplicación del ACP incluye en realidad cuarenta y cinco miembros de la OMC. Tales miembros trabajan conjuntamente en la supervisión de la aplicación del ACP, así como en su mejora, en el seno del Comité de Contratación Pública, donde otros diez miembros participan como observadores.

prohibida por el acuerdo plurilateral. Este es también el programa de trabajo que ocupa a la UE y a EEUU.

Por otro lado, la OCDE sigue llevando a cabo una labor destacada al realizar análisis comparados de este sector económico, publicando recomendaciones para que los Estados Miembros de esta organización mejoren el cumplimiento de sus compromisos internacionales, como las incluidas en los “Principios de Integridad en las Compras Públicas”, de 2009. Por su parte, la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) ha contribuido mediante la publicación de un Modelo de Ley sobre Contratación Pública (la última versión fue aprobada en 2011) y una guía para su aplicación.

A pesar de ser uno de los temas pendientes en la OMC, del trabajo realizado por otras Organizaciones Internacionales y de la utilidad de un posible acuerdo entre EEUU y la UE, conviene matizar las posibilidades de que en este ámbito el TTIP pueda servir como fundamento de las reglas multilaterales futuras. De hecho, se ha llegado a afirmar que “los compromisos sobre contratación pública del TTIP no tendrían un impacto directo en el multilateralismo porque no hay un acuerdo multilateral sobre contratación pública”¹²², pero el establecimiento de nuevos estándares (sobre todo en lo relativo al ámbito de aplicación incluido en el TTIP) sí podría conducir a una influencia indirecta, aunque no tan profunda como cabría pensar, al menos a corto plazo. En primer lugar, EEUU y la UE ya han influido en la formación de las reglas internacionales sobre contratación pública a través del impulso que dieron a la conclusión del ACP y a su modificación en 2012, así como mediante la inclusión de este asunto en los acuerdos de libre comercio que han firmado con otros Estados.

En segundo lugar, parece probable que el TTIP no conlleve un cambio radical en la relación bilateral, dado que no existen los incentivos suficientes para que la posibilidad de adoptar un acuerdo ambicioso, que sirva como referencia de futuros acuerdos con terceros, lleve a una apertura total de los sistemas de contratación pública de ambas partes. Hasta que los Estados que por el momento se han mostrado más reacios a la inclusión de este sector en el ámbito multilateral¹²³ cuenten con empresas que puedan beneficiarse de las licitaciones en los países desarrollados, difícilmente tendrá lugar un acuerdo general en la OMC. Hasta entonces, la UE y EEUU seguirán siendo competidores en sus respectivos mercados internos y en los de terceros. Como se expondrá a continuación, la protección de la producción local mediante los sistemas de contratación pública sigue teniendo una relevancia política que probablemente impedirá la materialización

¹²² WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), *Public Procurement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations*, Washington D.C., Centre for European Policy Studies y Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University, p.26.

¹²³ Por ejemplo, ninguno de los denominados BRICS es parte en el ACP. Se espera que la Federación Rusa inicie el proceso de adhesión en 2016.

de grandes avances entre la UE y EEUU. Hasta que la inclusión de otros grandes mercados de contratación pública incentive la apertura propia, los representantes de EEUU y la UE tendrán muchas dificultades para convencer a los distintos actores políticos internos de la conveniencia de eliminar mutuamente las barreras a la contratación de proveedores extranjeros por parte del sector público.

Dada la sensibilidad del sector de la contratación pública, y la necesidad de proponer unos objetivos realistas, el informe de 2013 del HLWG fue especialmente cauto al referirse a este ámbito de las negociaciones, haciéndolo de una manera muy genérica en comparación con otros aspectos de la relación, dejando entrever que la simple inclusión en el proceso negociador constituiría por sí solo un reto. Así, el objetivo sería el siguiente: “el HLWG recomienda que el objetivo de las negociaciones sea la mejora de las oportunidades de negocio mediante una mejora sustancial del acceso a las oportunidades de contratación pública en todos los niveles administrativos de acuerdo con el principio de trato nacional”¹²⁴.

En los Estados Miembros de la OCDE, la contratación pública representa un 13% del PIB (sin contar la actividad de las empresas públicas, que añaden entre un 2% y un 12% a esa cifra). Sin embargo, en la práctica “mucho menos del 13% del PIB podría estar abierto a la competición internacional. Si se asume que el gasto público en salud, servicios sociales y educación, o sectores estratégicos como la defensa, seguirán estando excluidos de los mercados competitivos, el ámbito potencial de la competencia internacional es un 3-5% del PIB”¹²⁵. El dato sigue siendo notable, por lo que los tratados de libre comercio que han incluido cláusulas relativas a la contratación pública lo han hecho siguiendo un esquema similar que incluye dos aspectos: las reglas sobre contratación y el ámbito de aplicación material de tales reglas. Es esto último lo que determina la magnitud de la liberalización.

Además del ACP, la UE y EEUU fundamentan la apertura de los mercados respectivos en el acuerdo alcanzado mediante un canje de notas de 1995. Mediante este acuerdo, EEUU concede a los proveedores de la UE un nivel de acceso a sus sistemas públicos de contratación que puede equiparse en general al “principio de nación más favorecida” (es decir, otorga el mismo trato que el que ofrece al socio comercial que haya obtenido mejores ventajas para el acceso a su mercado). De hecho, es la UE la referencia, ya que el nivel de apertura alcanzado con el canje de notas de 1995 es mayor al que se ofrece a cualquier otro sujeto de Derecho Internacional¹²⁶.

La Comisión Europea ha planteado dos posibilidades para ampliar la liberalización de la contratación pública entre ambos bloques¹²⁷. En primer lugar, podría

¹²⁴ HLWG (2013), Op. cit, p. 3.

¹²⁵ Ibid., p. 2.

¹²⁶ Ibid., p. 9.

¹²⁷ Véase COMISION EUROPEA (2013) (c), Op. cit, p. 2.

incluirse un capítulo que constituya una suerte de “ACP plus”, con reglas específicas pero que haga referencia al ACP para dar contenido a lo no incluido en el TTIP. En segundo lugar, tal capítulo podría incluir con detalle tanto las reglas del ACP (tal como fueron revisadas en 2012) y las nuevas normas que se establezcan para la relación bilateral. La opción escogida dependerá de la profundidad del acuerdo, que se enfrentará a numerosos recelos de ambas partes.

Ha de advertirse que el interés de la UE ha sido mayor a la hora de incluir este asunto en la agenda de negociación del TTIP, porque en apariencia los proveedores estadounidenses están en general satisfechos con el nivel de acceso que se les otorga en la UE¹²⁸. Los negociadores estadounidenses han indicado que la construcción, los servicios de ingeniería y la compra de instrumental médico serían los ámbitos en que es mayor su interés en lo relativo a la contratación pública¹²⁹. Por otro lado, la UE aplica reglas especiales en los sectores del agua, el transporte público, la energía y los servicios postales, que habrán de tenerse en cuenta a la hora de negociar los nuevos compromisos con EEUU.

Por su parte, la Comisión Europea ha sido más explícita a la hora de señalar sus expectativas para la negociación, basándose en la existencia de importantes restricciones en EEUU. De hecho, como respuesta a la menor entidad de los compromisos de EEUU en base al ACP y al canje de notas de 1995, la UE ha restringido formalmente el ámbito de aplicación de las cláusulas de no discriminación respecto a los proveedores estadounidenses (aunque en la práctica consiguen ser contratados a pesar de no contar con el derecho a no ser discriminados, por presentar la mejor oferta en las licitaciones). Tales restricciones de la UE se aplican a la contratación de servicios por organismos regionales y por dos centenares de organismos de las administraciones centrales, así como la contratación por parte de empresas públicas (salvo en el sector eléctrico).

Las restricciones a la contratación pública pueden ser de tres tipos: en función de la magnitud económica del proyecto (sólo se permite la participación de proveedores extranjeros cuando se sobrepase cierto umbral), el nivel de las administraciones respectivas que se incluye en los acuerdos de liberalización¹³⁰ y el ámbito material de aplicación. Por ejemplo, en el caso de EEUU los obstáculos se encuentran sobre todo en el nivel estatal. El ACP sólo se aplica a treinta y siete de los cincuenta estados, existen umbrales económicos muy altos (casi el doble de los establecidos en la UE), a lo que se añaden algunas excepciones materiales,

¹²⁸ WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), Op. cit, p. 2.

¹²⁹ USTR (2014), U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View. Texto disponible en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View>.

¹³⁰ Esto es muy relevante en el caso de la UE y de EEUU. Las negociaciones incluyen los niveles supranacional, estatal, regional y local (en el caso de la UE) y los niveles federal, estatal y local (en el caso de EEUU).

como las autopistas. Dos estados no incluidos en el ámbito de aplicación territorial del ACP, Dakota del Norte y Virginia Occidental, sí están incluidos en el canje de notas de 1995. Asimismo, las restricciones aplicables a Illinois en base al ACP no se aplican en el caso de la UE. Ello no impide que los proveedores europeos encuentren dificultades significativas para participar en las licitaciones de los estados, porque el nivel de apertura para su participación se limita a recibir el mismo trato que el mejor otorgado a otros proveedores de fuera del estado¹³¹, y sólo en caso de que en cada licitación particular el estado respectivo haya decidido considerar ofertas que no provengan de licitadores estatales.

Por ello, el objetivo comunitario es que los once estados no incluidos hasta ahora pasen a formar parte del mercado liberalizado de contratación pública¹³². Sin embargo, tal inclusión presenta enormes dificultades. En EEUU, las cláusulas de contratación pública de los acuerdos comerciales sólo incluyen a los estados (y a las ciudades) en su ámbito de aplicación territorial cuando éstos lo han autorizado. Durante la negociación de los acuerdos de libre comercio con Chile y Singapur (ambos en vigor desde 2004), los negociadores estadounidenses decidieron que tales acuerdos se aplicarían a los mismos treinta y siete estados comprendidos en el ACP. A partir de entonces, se exige la autorización expresa de los estados. De hecho, el número de autorizaciones ha ido decreciendo a lo largo de la última década, por lo que los negociadores estadounidenses trataron de incentivar la implicación de los estados mediante la inclusión de una cláusula de reciprocidad¹³³ que fuerza a los estados a aceptar la competencia extranjera si quieren que sus empresas participen en licitaciones en los países con los que se firma un acuerdo de libre comercio. Los acuerdos con Panamá, Perú y Colombia parecían constituir el marco ideal para llevar a efecto las consecuencias de tal cláusula, pues eran mayores las oportunidades ofrecidas para las empresas estadounidenses que para las de las otras partes, pero sólo ocho estados autorizaron la apertura de sus mercados de contratación pública. Además, las dificultades se han acentuado, porque hace ya una década que los estados comenzaron a cambiar las reglas para otorgar tal autorización. Así, en algunos estados la competencia ha pasado a ser del poder legislativo y no del Gobernador estatal, como venía siendo hasta entonces.

En consecuencia, salvo que se produzca un cambio en las reglas de negociación internas estadounidenses, no parece que los estados vayan a aceptar que sea precisamente el acuerdo con la UE, que daría lugar a una mayor competencia, el que marque el cambio de rumbo en los recelos de las autoridades estatales, muy celosas de proteger a sus empresas a pesar de los posibles beneficios que derivarían de una apertura recíproca con la UE.

¹³¹ Regla conocida como “*best of out-of-state treatment*”.

¹³² COMISION EUROPEA (2013) (c), Op. cit, pp. 2 y 3.

¹³³ WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), Op. cit, p. 21.

En el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) firmado por la UE y Canadá¹³⁴, que *a priori* presentaba una problemática similar dada la relevancia de las competencias de las provincias y territorios canadienses en lo relativo a la contratación pública, la solución encontrada fue acudir a un mecanismo interno, el Acuerdo sobre Comercio Interior, para que el Gobierno central negociara una posición común con los niveles inferiores de la Administración del país. En EEUU sólo existe un Comité Consultivo Intergubernamental sobre Políticas Públicas donde se intercambian posturas sobre los efectos de los acuerdos comerciales. Para que los estados estadounidenses autoricen su inclusión en el ámbito de aplicación del TTIP, los incentivos presentados por la UE deben reflejarse no sólo en el ámbito de la contratación pública, sino también en los otros asuntos que son objeto de la negociación.

En el nivel federal, el problema fundamental en lo relativo al ámbito subjetivo de aplicación del acuerdo es que no existe una lista exhaustiva de las agencias estatales que pueda ser objeto de negociación con los socios comerciales. Por ello, el ámbito de aplicación de un posible acuerdo se centra en los organismos federales mencionados en el Reglamento sobre Adquisición Federal, que incluye a buena parte de las agencias federales. Además, la Comisión Europea se ha propuesto como objetivo de negociación que el acuerdo se fundamente en una lista negativa¹³⁵, es decir, la apertura a los licitadores de la UE salvo en las materias o agencias expresamente excluidas, de forma que no sea necesaria la especificación de todas las agencias federales estadounidenses.

En cuanto al ámbito material de aplicación, destacan dos problemas. En primer lugar, la existencia de la Ley de Pequeñas Empresas de 1953 obliga al Gobierno Federal a reservar un 23% de sus contratos a las pequeñas empresas, una obligación que no admite excepciones según lo establecido por el Congreso estadounidense¹³⁶, y que por lo tanto no puede ser objeto de negociación en un acuerdo comercial. En segundo lugar, EEUU ha aprobado desde los años treinta una serie de leyes que establecen el requisito denominado “*Buy American*” o “*Buy America*”¹³⁷, la última de ellas en 2009¹³⁸. Tales leyes exigen que la contratación federal (o de los estados y los organismos locales cuando gastan fondos federales, del Departamento de Transporte) para la construcción de autopistas, carreteras, ferrocarriles y aeropuertos asegure que el 100% del hierro, el acero

¹³⁴ Cap X, art. II del Acuerdo Económico y Comercial Global. Puede consultarse en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.

¹³⁵ COMISION EUROPEA (2013) (c), Op. cit, p. 3.

¹³⁶ WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), Op. cit, pp. 14 y 17.

¹³⁷ La expresión “*Buy American*” se refiere a los requisitos de compra de productos nacionales en la contratación por parte del sector público federal. La expresión “*Buy America*” se emplea para referirse a los requisitos de compra de productos estadounidenses por parte de los niveles estatal y local cuando emplean fondos federales. Véase WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), Op. cit, p. 23.

¹³⁸ La “*American Recovery and Reinvestment Act*” (conocida por las siglas ARRA), aprobada el 17 de febrero de 2009.

y algunas manufacturas empleadas sean de producción nacional. Mediante la ley de 2009 se trató de moderar los efectos proteccionistas al establecer que no se aplicaría a las materias objeto de acuerdos internacionales. Sin embargo, los efectos siguieron produciéndose, entre otras razones porque no son muchos los compromisos internacionales estadounidenses en este ámbito. Ante la probable imposibilidad de eliminar este requisito interno estadounidense, uno de los objetivos de la Comisión¹³⁹ en la negociación del TTIP es obtener un compromiso de no seguir incluyendo la cláusula “*Buy American*” en la legislación federal en aquellas materias incluidas en el acuerdo entre ambos bloques.

Por otra parte, desde el punto de vista material la aparición de nuevas necesidades de provisión de servicios (relacionados, por ejemplo, con las tecnologías de la información) puede preverse mediante la inclusión de una cláusula que extienda el ámbito de aplicación del TTIP a esos servicios salvo acuerdo en contrario de las partes. Para ello sería necesario que el acuerdo siguiera el esquema deseado por la Comisión, es decir, la inclusión de una lista negativa con los servicios excluidos expresamente del ámbito de aplicación del TTIP.

Otros obstáculos podrían aparecer en el futuro, relacionados por ejemplo con el desarrollo de la legislación medioambiental, que podría llevar a la aplicación de requisitos¹⁴⁰ cuya existencia debería justificarse ante la otra parte para asegurar que su establecimiento no obedece a motivaciones proteccionistas. Para ello sería muy útil que el Foro sobre Contratación Pública establecido en 2011 entre EEUU y la UE¹⁴¹ se consolide institucionalmente mediante el TTIP.

Además de los obstáculos indicados, o de la inexistencia de un derecho a la no discriminación para los proveedores extranjeros, los problemas para la consolidación de un mercado transatlántico de contratación pública pueden deberse en ocasiones a las dificultades para aplicar lo acordado. Parece lógico pensar que en muchas ocasiones el coste de información para las empresas extranjeras es muy alto en el mercado de contratación pública, siendo difícil conocer las oportunidades o presentar demandas legítimas por la exclusión de los proveedores extranjeros. Seguramente los propios funcionarios públicos de los diferentes niveles de las administraciones de la UE y EEUU desconocen en ocasiones el contenido de unos acuerdos comerciales que podrían llevarles a conseguir ofertas más ventajosas. Con ello, podría satisfacerse el propósito de alcanzar resultados óptimos desde el punto de vista presupuestario o de calidad del servicio público. Si se alcanzan acuerdos sustantivos sobre esta materia en el TTIP, el Foro de Contratación Pública podría convertirse en el marco idóneo para que el sistema pueda mejorarse progresivamente.

¹³⁹ COMISION EUROPEA (2013) (c), Op. cit, p. 2.

¹⁴⁰ Véase COMISION EUROPEA (2001), Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública, COM (2001) 274 final.

¹⁴¹ WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), Op. cit, p. 27.

Por último, ha de subrayarse la estrecha relación existente entre la contratación pública y la inversión. Los problemas a los que se enfrentan las empresas extranjeras en cuanto a la venta de mercancías o la provisión de servicios a las administraciones de otros países se evitan en ocasiones mediante la inversión, que permite sortear los obstáculos a la exportación. Dada su importancia para la superación de los obstáculos a los intercambios comerciales transatlánticos, el siguiente apartado se dedicará a analizar la situación y perspectivas de la inversión en el TTIP.

III.2.E Inversión y solución de controversias relativas a inversiones

Como se indicó al analizar los casos de los servicios y la contratación pública, la inversión constituye una de las formas más usuales de participación de las empresas en un mercado extranjero. Ante la necesidad de escoger la manera más adecuada de vender mercancías o servicios en otro mercado, la Inversión Extranjera Directa (IED) puede aportar ventajas en comparación con la exportación. Las economías de la UE y EEUU son una fuente fundamental de IED, algo que se manifiesta en la relación bilateral. De acuerdo con los datos publicados por la Comisión de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)¹⁴², el stock de IED de las empresas de la UE en EEUU suma 1,6 billones de dólares, un 62% del total del stock de IED en la economía estadounidense. Por su parte, la IED de EEUU en la UE alcanza la cifra de 1,9 billones de dólares, lo que supone un 38% del stock de IED en la economía comunitaria.

La relevancia de las cifras se manifiesta en la importancia otorgada a la inversión en la negociación del TTIP. En numerosas ocasiones, la firma de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) es la vía escogida para regular los flujos de inversión, pero en el caso de la asociación transatlántica se ha preferido incluir esta materia en el acuerdo general que, en caso de que las negociaciones culminen exitosamente, regulará las relaciones económicas bilaterales en los próximos años.

Ha de indicarse que la inclusión de este ámbito en el proceso negociador ha sido posible después de que la UE asumiera la competencia sobre IED tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009. A partir de ese momento, el art. 207 del TFUE incluye la IED en el ámbito competencial de la UE, como parte de la Política Comercial Común. El art. 207.4 especifica que el Consejo ha de pronunciarse por unanimidad en lo relativo a la negociación y celebración de acuerdos relativos a, entre otros, la IED, cuando dichos acuerdos contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción

¹⁴² UNCTAD (junio 2014), *Investor-State Dispute Settlement: An Information Note on the United States and the European Union*, UNCTAD Issues Note, n° 2, p. 4. Puede accederse a esta nota informativa en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d4_en.pdf.

de normas internas. De esta forma, los acuerdos celebrados por la UE irán sustituyendo progresivamente a los APPRIs de los EEMM. El AECG firmado entre la UE y Canadá fue el primer acuerdo en que la UE empleó tal competencia para acordar un marco bilateral de protección de inversiones. En el Acuerdo Global de Libre Comercio firmado con Singapur también se aplicó la competencia comunitaria sobre IED, y en este momento se está negociando un acuerdo específico sobre inversiones con la República Popular China.

El HLWG hizo simplemente una somera mención a la inversión en su informe final. Para el grupo de alto nivel, el objetivo de las partes debía ser “la inclusión de cláusulas sobre la liberalización y protección de la inversión, basadas en el mayor nivel de liberalización y los estándares más altos de protección que ambas partes han negociado hasta la fecha”¹⁴³.

En la actualidad, las economías de la UE y de EEUU pueden considerarse muy abiertas a la inversión. Las barreras a la inversión más destacadas se encuentran en el sector aeroespacial (tanto en EEUU como en la UE), en los automóviles, los cosméticos y las tecnologías de la información en el caso de la UE y el transporte en la economía estadounidense¹⁴⁴. La visión general de las barreras presentes en la UE ha de matizarse, puesto que en algunos sectores las diferencias entre EEMM son notables, a pesar de lo logrado hasta el momento en la consolidación del mercado interior, también en lo relativo a la inversión. Así, las mayores diferencias en cuanto a la IED para la producción de mercancías se encuentran en la industria aeroespacial, en los productos químicos (incluyendo los medicamentos y los cosméticos) y los automóviles. En lo relativo a los servicios, las mayores diferencias entre los EEMM afectan al transporte y las tecnologías de la información¹⁴⁵. Como puede observarse, los sectores en los que la IED se enfrenta a mayores barreras coinciden en buena medida con aquéllos en los que los obstáculos a la importación son más destacados. En cambio, las empresas comunitarias y las extracomunitarias se encuentran en una posición similar a la hora de afrontar la inversión en un Estado Miembro en los sectores de servicios financieros y construcción.

El mandato de negociación del Consejo es bastante extenso en lo relativo a la IED, distinguiendo dos aspectos de un posible acuerdo que reflejan el contenido habitual de los APPRIs. En primer lugar, la necesidad de asegurar que se respetan ciertos elementos fundamentales, como el trato justo, la prohibición de medidas discriminatorias o arbitrarias, la aplicación del principio de trato nacional y de nación más favorecida, la protección frente a la expropiación directa o indirecta (incluyendo el derecho a una indemnización) y la libertad para la repatriación de dividendos. En segundo lugar, el mandato del Consejo contiene la necesidad de establecer un mecanismo para la solución de controversias.

¹⁴³ HLWG (2013), Op. cit, p. 3.

¹⁴⁴ FRANÇOIS J. (2013), Op. cit, p. 88.

¹⁴⁵ Ibid., p. 87.

En lo concerniente al contenido material del acuerdo, el mandato del Consejo no se aparta de los principios fundamentales de todo APPRI, tal como han sido negociados durante las últimas décadas. Sin embargo, el AECG firmado entre la UE y Canadá ha servido para que la Comisión Europea establezca un nuevo parámetro para la negociación de los aspectos relativos a la inversión en los acuerdos comerciales comunitarios, que se verán reflejados en el TTIP. De esta forma, se ha tratado de mejorar la precisión de las definiciones de los principios generales de los acuerdos de inversión y se ha buscado la incorporación de cláusulas novedosas que amplíen la protección de los inversores¹⁴⁶, a partir del esquema clásico. Por ejemplo, el AECG define lo que constituye un “trato justo y equitativo” o una “expropiación indirecta”. Por otra parte, limita la elección del foro más beneficioso, por parte del inversor, para la solución de controversias, restringiendo la flexibilidad de las reglas de competencia.

La solución de controversias relativas a las inversiones ha sido quizás el asunto que ha provocado mayor inquietud entre el público europeo. El establecimiento de un mecanismo destinado a arreglar las diferencias entre el inversor y los Estados (conocido como ISDS, por las siglas en inglés de la expresión “*investor-state dispute settlement*”) ha llegado a convertirse ocasionalmente en el verdadero protagonista del debate público sobre el conjunto del TTIP. Tanto es así que la Comisión y el Parlamento Europeo han tenido que referirse en numerosas ocasiones a la conveniencia de establecer este mecanismo de protección de las inversiones basado en el arbitraje.

En la actualidad, existen 1228 APPRIs de los EEMM de la UE en vigor, firmados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Algunos socios comunitarios se han mostrado más activos a la hora de establecer tales acuerdos de protección de inversiones, variando las cifras hasta el punto de que algunos cuentan con más de cien y un Estado Miembro, Irlanda, no ha firmado ninguno. Por su parte, EEUU ha acordado un marco de protección a su IED con cincuenta y siete países mediante APPRIs, algunos de ellos con EEMM de la UE. La importancia de estos acuerdos para ambos bloques es manifiesta, algo lógico dado su peso relativo en los flujos internacionales de IED. Así, los EEMM de la UE son parte en la mitad de los APPRIs (todos de carácter bilateral) en vigor en todo el mundo¹⁴⁷. De hecho, aún hoy existen algunos acuerdos de protección de inversiones vigentes entre los propios EEMM de la UE, como por ejemplo entre Alemania y Bulgaria o Alemania y Suecia, a pesar de la existencia de un profundo marco normativo proporcionado por el Derecho de la UE.

Por su parte, algunos receptores destacados de IED, como todos los integrantes del grupo de los BRICS y Japón, no han firmado ningún acuerdo de este tipo

¹⁴⁶ COMISION EUROPEA (2015) (a), Concept paper: Investment in TTIP and beyond-the path for reform, p.2. Puede consultarse el documento en el siguiente enlace: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF.

¹⁴⁷ Ibid., p. 1.

hasta la fecha (aunque están teniendo lugar negociaciones al respecto, como el caso mencionado de la UE y China). Por ello, el contenido de las cláusulas relativas a la protección de inversiones no es sólo un asunto muy relevante para la relación económica bilateral, sino también para apoyar la creación progresiva de una red internacional de acuerdos de protección de inversiones que sea aceptada por los países en desarrollo. Las reglas relativas a la solución de controversias son una parte muy destacada de tal avance futuro, por lo que la arquitectura normativa del TTIP se ha convertido en un pilar (muy controvertido) de la posibilidad de avanzar en la regulación de la economía internacional.

La mayoría de los APPRI contiene cláusulas sobre la solución de controversias que suelen seguir un esquema similar basado en el arbitraje. Las partes, apoyándose en ocasiones en organismos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, eligen a un número impar de árbitros o expertos, usualmente tres. Éstos serán los encargados de encontrar un arreglo a la controversia entre el inversor y un Estado en caso de que aquél considere que sus derechos han sido violados, tomando como referencia el APPRI respectivo (u otros acuerdos como la Carta Internacional de la Energía). Ese modelo ha sido puesto en entredicho durante la negociación del TTIP.

Los detractores han insistido en una idea esencial: la atribución de la competencia para decidir sobre las reclamaciones de los inversores frente a los Estados a un órgano formado por expertos nombrados por las partes, ajeno a los sistemas judiciales estatales, iría en detrimento de la soberanía de los Estados. Por otro lado, han indicado que el profundo desarrollo de los sistemas jurídicos de la UE y EEUU implica que es innecesario recurrir al arbitraje. El conjunto de críticas fue bien resumido por Nick Dearden, portavoz del movimiento “STOP TTIP” en el Reino Unido, al afirmar que mediante el recurso al modelo previsto de solución de controversias “los inversores extranjeros seguirán disfrutando de más derechos que las empresas nacionales y de un sistema judicial paralelo para hacer que se respeten tales derechos”¹⁴⁸.

La opinión pública de Alemania, uno de los EEMM que ha apoyado desde el principio la negociación del TTIP, ha empezado a mostrarse recelosa frente al acuerdo debido a la propuesta del mecanismo de solución de controversias. En 2009, la empresa sueca Vattenfall denunció al Estado alemán ante el CIADI¹⁴⁹ por violar la Carta Internacional de la Energía al aplicar la decisión de

¹⁴⁸ Euractiv, European Parliament backs TTIP, rejects ISDS, noticia publicada el 9 de julio de 2015. Puede accederse a la misma en <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/european-parliament-backs-ttip-rejects-isds-316142>.

¹⁴⁹ Der Spiegel, Vattenfall vs. Germany: Power Plant Battle Goes to International Arbitration, noticia publicada el 15 de julio de 2009. Puede consultarse en <http://www.spiegel.de/international/germany/vattenfall-vs-germany-power-plant-battle-goes-to-international-arbitration-a-636334.html>.

eliminar gradualmente las centrales nucleares, lo que llevó al cierre de dos centrales de Vattenfall en Alemania. La solicitud de la empresa sueca ya ha alcanzado la cifra de 4.700 millones de euros de indemnización, provocando que una parte de la opinión pública alemana se haya mostrado en contra de esta forma de solucionar diferencias relativas a inversiones y, en consecuencia, de su inclusión en el TTIP.

Tomando como referencia tales críticas, Viviane Reding, ex-Vicepresidenta de la Comisión y actualmente miembro del Parlamento Europeo, apoyó públicamente los argumentos de los críticos haciendo alusión a las tres ideas esenciales que en su opinión han de sustentar las normas contenidas en el TTIP: la protección de las inversiones, la independencia judicial y el derecho a regular¹⁵⁰. Este último se relaciona con un problema de definición precisa de los principios para la protección de las inversiones, puesto que el caso Vattenfall en Alemania ha mostrado la forma en que una decisión de las autoridades alemanas, cuyo objetivo principal es la protección medioambiental, ha llevado a la empresa sueca a denunciar una violación de sus derechos como inversor.

A medida que el asunto ha ganado importancia en la opinión pública, la Comisión Europea se ha esforzado por aclarar su postura. La Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, ha dedicado varias entrevistas y comparencias a exponer los argumentos de la Comisión. Incluso la UNCTAD ha contribuido al debate mediante la publicación de un estudio específico que trata de aclarar algunos datos fundamentales sobre este tipo de arbitraje. Por otro lado, el Parlamento Europeo ha mostrado la diferencia de puntos de vista existentes respecto a este tema.

Según los datos publicados por la UNCTAD, los inversores de la UE y EEUU han sido los demandantes en un 75% de los casos conocidos de recurso a este tipo de mecanismos de solución de controversias¹⁵¹. Sólo se han presentado nueve demandas de empresas de EEUU contra EEMM de la UE, y no ha habido ningún caso en que un inversor europeo denunciara a EEUU. Las razones más habituales para recurrir al arbitraje son las siguientes: revocación de licencias, expropiación directa o indirecta, violación o resolución de un contrato de inversión, medidas económicas aprobadas para hacer frente a una crisis financiera, medidas para la protección del medioambiente o la salud pública, impuestos, privatizaciones, reformas económicas sectoriales y funcionamiento de los tribunales internos de un Estado¹⁵². Un último dato que merece la pena destacar es que los inversores demandantes han ganado una quinta parte de los casos que les

¹⁵⁰ REDING, V. (2015), ISDS must be replaced by a public court, artículo publicado por Euractiv el 13 de marzo de 2015. Accesible mediante el siguiente enlace <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/reding-private-justice-no-justice-isds-must-be-replaced-public-court-312892>.

¹⁵¹ UNCTAD (2015), Op. cit, p. 1.

¹⁵² Ibid., p. 2.

han enfrentado a los Estados, en el total de los casos conocidos de solución de controversias mediante este mecanismo¹⁵³.

Los defensores del modelo establecido han argumentado que constituye una particularidad necesaria de la IED. Indican que el inversor concreto que considera que se ha visto perjudicado de forma injustificada por una medida estatal necesita este sistema para denunciar la violación de un tratado (el APPRI respectivo). Subrayan que la alternativa sería el ejercicio de la protección diplomática por el Estado de la nacionalidad de la empresa inversora. Por otro lado, se defienden frente a las críticas de parcialidad de los árbitros defendiendo la idea de que las normas o recomendaciones sobre transparencia o desarrollo sostenible en relación con la IED de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), del CIADI y de la UNCTAD fundamentan suficientemente la legitimidad de estos procedimientos.

A pesar de ello, las instituciones comunitarias han debido reaccionar frente a las críticas, introduciendo el asunto de la solución de controversias relativas a inversiones en la agenda interinstitucional. El 8 de julio de 2015, el Parlamento Europeo aprobó por 436 votos a favor y 241 en contra una resolución que establecía una serie de recomendaciones a la Comisión Europea sobre las negociaciones del TTIP¹⁵⁴. El debate puso de manifiesto que la marcha de las negociaciones sobre el mecanismo de solución de controversias relativas a inversiones no satisfacía al Parlamento Europeo. Éste recomendó a la Comisión que sustituyera “el mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados por un nuevo sistema para resolver las diferencias entre los inversores y los Estados que esté sujeto a los principios y el control democráticos, en que los posibles asuntos sean tratados de forma transparente por jueces profesionales, independientes y designados públicamente en audiencias públicas, y que incluya un mecanismo de apelación en el que se garantice la coherencia de las decisiones judiciales, se respete la jurisdicción de los tribunales de la UE y de los Estados Miembros y los intereses privados no puedan menoscabar los objetivos en materia de políticas públicas”¹⁵⁵.

Esta resolución es de enorme importancia, puesto que, a pesar de no tener carácter vinculante, establece una postura negociadora que difícilmente puede ser ignorada por la Comisión, ya que la ratificación del TTIP requiere la aprobación del Parlamento Europeo. El Presidente del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, Gianni Pittella, ha incluso afirmado que su grupo político luchará para que el AECG firmado con Canadá,

¹⁵³ BRILLIANT, M. (2015), Parliament’s inexperience with ISDS, artículo publicado por Euractiv el 7 de julio de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/parliament-audacity-inexperience-isds-316048>.

¹⁵⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2015, que contiene las recomendaciones del Parlamento Europeo a la Comisión Europea relativas a las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) (2014/2228(INI)).

¹⁵⁵ Ibid., punto 2.d.XV.

que contiene un mecanismo similar al ahora rechazado, sea reformado¹⁵⁶. Por su parte, Matthias Fekl, Secretario de Estado de Comercio Exterior de Francia, ha afirmado que el acuerdo con Canadá probablemente no será ratificado por Francia si no se modifican las cláusulas sobre solución de controversias relativas a inversiones, puesto que “estos mecanismos son empleados por las grandes multinacionales para atacar a los Estados, no acerca de decisiones arbitrarias sino frente a sus opciones de política pública”¹⁵⁷.

La Comisaria de Comercio reaccionó a estas declaraciones¹⁵⁸ subrayando la necesidad de la existencia de un mecanismo para resolver las controversias sobre inversiones, aunque lógicamente aceptaba el cambio de diseño recomendado por el Parlamento Europeo. La ausencia de este tipo de sistema en el TTIP podría suponer, además de un incumplimiento del mandato de negociación del Consejo, la imposibilidad de insistir sobre su inclusión en el proceso negociador que tiene lugar entre la UE y China para la firma de un acuerdo sobre inversiones. Además, Cecilia Malmström ha indicado que el sistema monista de recepción del Derecho Internacional vigente en EEUU complica sobremanera la fundamentación de una demanda ante sus tribunales basada en un acuerdo internacional como el TTIP, por lo que la existencia del mecanismo es necesaria para que las empresas europeas puedan reclamar la protección de sus inversiones.

Por el momento, EEUU se ha negado a eliminar este asunto de la agenda negociadora, o a reorientarlo hacia la creación de un órgano permanente de carácter judicial, un Tribunal Internacional de Inversión, como ha propuesto la Comisión. Las alternativas para ésta, teniendo en cuenta la resolución del Parlamento Europeo, se reducen a la aceptación de que tendrá que ceder en otro ámbito para que EEUU acepte cambiar sustancialmente el esquema de los acuerdos de inversión que ha venido firmando hasta el momento. La transparencia, la designación pública de jueces y la creación de un mecanismo de apelación, tal como ha recomendado el Parlamento, no parecen objetivos imposibles, pero exigen un esfuerzo innovador a los negociadores para interpretar la resolución parlamentaria de la forma más beneficiosa para ambas partes y para el acuerdo en general.

Las propuestas novedosas, como la creación de un tribunal permanente, han convertido a este sensible asunto en uno de los más interesantes del proceso negociador. Desde el principio, se argumentó que el TTIP debía servir para relan-

¹⁵⁶ Euractiv, Pittella: ISDS is dead, EU-Canada trade deal must be reopened, noticia publicada el 3 de julio de 2015. Puede consultarse en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/pittella-isds-dead-eu-canada-trade-deal-must-be-reopened-315977>.

¹⁵⁷ Euractiv, France may block EU-Canada trade deal over ISDS, noticia publicada el 2 de julio de 2015. Puede accederse a la misma en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/france-may-block-eu-canada-trade-deal-over-isds-315911>.

¹⁵⁸ Euractiv, Malmström: We can finish TTIP during the Obama administration, entrevista publicada el 28 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.euractiv.com/sections/trade-society/malmstrom-we-can-finish-ttip-during-obama-administration-316643>.

zar la regulación de la economía internacional, buscando fórmulas nuevas que pudieran convertirse en reglas multilaterales o al menos aceptadas por un buen número de Estados. La solución de controversias sobre inversiones ha sido un elemento enriquecedor al respecto. Si contribuye a lograr un acuerdo avanzado y aceptable para las partes y para la opinión pública, constituirá uno de los elementos más exitosos del TTIP.

IV. OPORTUNIDADES Y RETOS PARA ESPAÑA

La relación con EEUU es una de las prioridades geográficas de la Política Exterior de España. Forma parte del consenso de Política Exterior que se ha ido forjando a lo largo de las últimas décadas, incluyendo tanto las relaciones políticas como las de seguridad y las económicas. Además, la relación entre nuestras sociedades es muy activa, tal como se manifiesta en la existencia de la Fundación Consejo España-Estados Unidos y sus Foros o en el dinámico intercambio de estudiantes. La expansión del español en EEUU durante las próximas décadas supondrá un elemento positivo para la profundización de la relación, algo en lo que los intercambios económicos deberían seguir contribuyendo.

La Estrategia de Acción Exterior aprobada en 2014 reconoce explícitamente la importancia de la conclusión del acuerdo sobre la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión¹⁵⁹. Por otro lado, el Plan Integral de Desarrollo de Mercado para EEUU, instrumento fundamental de la planificación estratégica de la política comercial española, también subraya la relevancia de este acuerdo. En la actualidad una de las prioridades de la acción económica de España en el exterior es la diversificación, de proveedores y de mercados, para contribuir a la mejora de la situación económica del país y consolidar un nuevo modelo de crecimiento. El TTIP podría significar una aportación notable para la consecución de ese objetivo.

EEUU es el primer destino de nuestras exportaciones extracomunitarias de mercancías, y el segundo en cuanto a la exportación de servicios fuera de la UE. Las cifras son bastante semejantes: en 2013, la venta de mercancías sumó 8.769 millones de euros y la de servicios alcanzó los 7.647 millones de euros¹⁶⁰. Las principales exportaciones españolas de mercancías son los productos petro-

¹⁵⁹ MAEC (2014), Estrategia de Acción Exterior, p. 119. Disponible en formato digital en: <http://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh14/exterior/Documents/Estrategia%20de%20acci%C3%B3n%20exterior.pdf>.

¹⁶⁰ MINECO (2015), Plan Integral de Desarrollo de Mercado-EEUU, p. 4. Puede accederse al documento en el siguiente enlace: <http://www.comercio.gob.es/es-ES/comercio-exterior/instrumentos-apoyo/Documents/PDF/EE.UU.PDF>.

líferos refinados, los equipos mecánicos y los productos farmacéuticos. Ha de subrayarse el peso relativo del comercio de servicios en nuestras exportaciones a EEUU, un dato del que puede deducirse que las mercancías (que suelen superar ampliamente a los servicios en las estadísticas de comercio internacional) no han alcanzado todo su potencial o que contamos con notables ventajas competitivas en el sector de los servicios. Ambas posibilidades son relevantes a la hora de analizar los posibles efectos del TTIP. No obstante, ha de indicarse que el capítulo “turismo y viajes” supone un 54% del total de nuestra exportación de servicios a EEUU.

En lo concerniente a la IED, EEUU es el tercer destino de las inversiones españolas tras Reino Unido y Brasil, contribuyendo así al fortalecimiento de un modelo competitivo de inversión, capaz de establecerse en mercados de países desarrollados y en desarrollo. La IED española se ha dirigido sobre todo a los servicios financieros, la energía, los seguros y la construcción de infraestructuras. Además, las empresas españolas participan activamente en los procedimientos de contratación pública en EEUU. Por ejemplo, en 2014 nuestras empresas ganaron licitaciones en EEUU por valor de 5.137 millones de euros.

Desde el comienzo de la crisis económica, en 2008, nuestro déficit comercial bilateral con EEUU se ha ido reduciendo, de forma que en la actualidad la situación es prácticamente de equilibrio¹⁶¹. Esa mejora de la balanza comercial bilateral no sólo se debe a la reducción general de las importaciones españolas como consecuencia de las dificultades económicas, puesto que en este mismo período las exportaciones estadounidenses han perdido cuota de mercado respecto a las procedentes de la UE¹⁶².

En EEUU se encuentran algo más de setecientas empresas españolas. Buena parte de las mismas se concentran en Florida, mientras que un grupo algo menor está instalado en los estados del sur del país, en la región de los Grandes Lagos y en Washington D.C.¹⁶³.

El TTIP podría contribuir a mejorar las relaciones indicadas. En aquellos sectores en los que la economía española muestra la existencia de ventajas competitivas, el acuerdo transatlántico podría contribuir a la dinamización de los intercambios. Por otro lado, podrían aparecer nuevas oportunidades derivadas de la eliminación de barreras entre ambos bloques. Sin embargo, también han de tenerse en cuenta las consecuencias que sobre las importaciones españolas podría tener el TTIP. En la tabla 3 puede observarse una estimación

¹⁶¹ MERRY DEL VAL, S., IZAGUIRRE, J. y PÉREZ, N. (mayo 2013), Las Relaciones Económicas entre España y los EEUU, Madrid, Boletín Económico de ICE n.º 3039, p. 34.

¹⁶² Ibid., p. 40.

¹⁶³ Ibid., p. 42.

del efecto que el acuerdo tendría sobre la economía española. Si se produjera simplemente una eliminación de los aranceles, el comercio bilateral de mercancías apenas aumentaría: un 1,62% en el caso de nuestras importaciones y un 0,99% las exportaciones. La liberalización profunda mediante la eliminación de barreras no arancelarias y el establecimiento de un marco que permitiera la compatibilidad entre las normas de ambos bloques conllevaría en cambio un notable aumento tanto de las importaciones como de las exportaciones, en torno a un 80%.

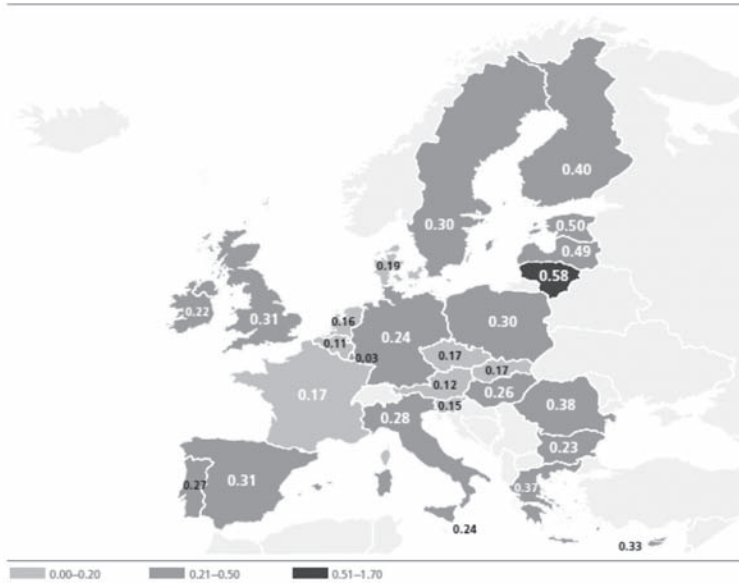
Tabla 3: Efecto potencial del TTIP en el comercio bilateral entre EEUU y la UE

Exportador	Importador	Comercio bilateral en 2012 (en millones de euros)	Liberalización profunda (incremento de los intercambios)	Eliminación de aranceles (incremento de los intercambios)
ESTADOS UNIDOS	ESPAÑA	9.766	80,18%	1,62%
ESPAÑA	ESTADOS UNIDOS	9.012	80,16%	0,99%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Bertelsmann Stiftung, el Instituto Ifo y la Secretaría de Estado de Comercio.

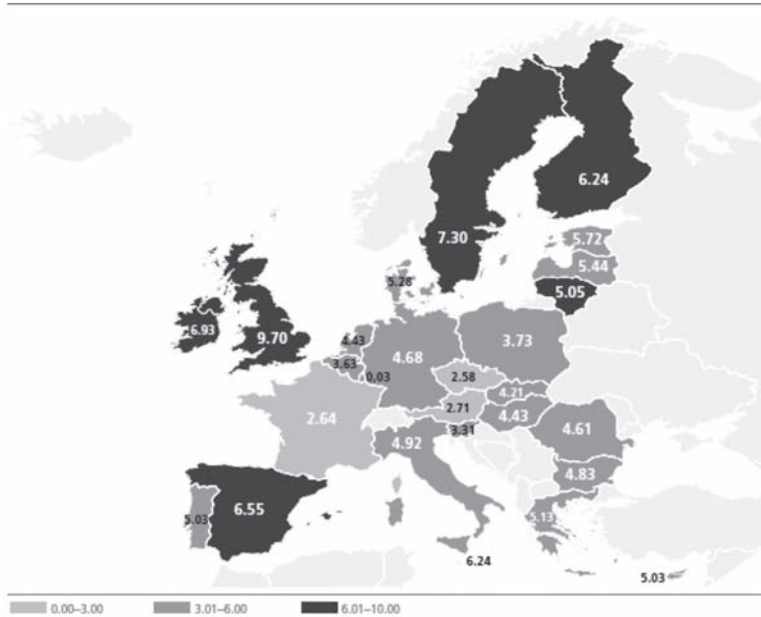
Tales cifras indican que un TTIP ambicioso aumentaría los intercambios comerciales bilaterales, como es lógico. Es la relación de tales datos con los de los gráficos 2 y 3 la que permite apreciar que la economía española sería una de las más beneficiadas por el TTIP, en comparación con otros socios comunitarios. En caso de que el acuerdo se limite a la eliminación de aranceles, un escenario poco probable, el PIB per cápita español podría experimentar un ligero aumento, que a pesar de su escasa cuantía resultaría mayor al de la mayoría de EEMM de la UE. Es en el escenario ambicioso donde la economía española recibiría un verdadero impulso, liderando junto a Suecia, Finlandia y Gran Bretaña la clasificación de los EEMM que mayores beneficios obtendrían en términos de crecimiento. El resultado español se debe a que en la actualidad la protección de algunos sectores de la economía comunitaria provoca que las posibles importaciones de productos con precios más competitivos procedentes de EEUU se enfrenten a barreras arancelarias o no arancelarias. En el escenario más ambicioso de liberalización, los consumidores españoles se beneficiarían de una desviación del comercio en favor de los productos estadounidenses.

Gráfico 2: Cambio del PIB per cápita a medio plazo en la UE ante la modificación o eliminación de los aranceles en EEUU



Fuente: Bertelsmann Stiftung e Instituto Ifo.

Gráfico 3: Cambio en el PIB per cápita en la UE a medio plazo ante la modificación de las barreras arancelarias y no arancelarias en EEUU



Fuente: Bertelsmann Stiftung e Instituto Ifo.

Tomando como referencia lo indicado a lo largo de la presente memoria, cabe afirmar que el TTIP podría conducir a un aumento de las exportaciones españolas en los siguientes sectores, caracterizados por la presencia de ventajas competitivas en favor de la economía española: transporte marítimo (cuya liberalización constituye uno de los grandes objetivos de la Comisión), transporte aéreo y seguros (en caso de que se logre introducir al menos este sector en las negociaciones, ante la dificultad de que EEUU acepte que el conjunto de los servicios financieros forme parte del TTIP), productos metálicos y fabricación de máquina-herramienta. En el caso de los medicamentos, la posible aportación positiva a nuestra balanza comercial podría verse compensada porque es de esperar que la eliminación de barreras sea mutua, y ya en este momento la relación es bastante equilibrada. En consecuencia, cabría esperar que aumenten los intercambios bilaterales, sin que se produzcan grandes cambios en los signos de este capítulo de la balanza comercial. Ha de mencionarse también la posibilidad de que un acuerdo sobre las normas sanitarias y fitosanitarias favorezca nuestras exportaciones del sector primario. El reforzamiento de la imagen de estos productos españoles en EEUU podría contribuir a hacer realidad algunas de las expectativas motivadas por el TTIP.

Por otro lado, el comentado efecto que un acuerdo ambicioso tendría sobre la exportación de automóviles fabricados en la UE podría tenerse en cuenta a la hora de planificar la atracción de inversiones estadounidenses. En los últimos años la IED recibida en este sector ha vuelto a aumentar, después de algunos años de desinversión, por lo que podría aprovecharse la oportunidad planteada por el TTIP para consolidar este sector de la IED en España.

El mayor reto sectorial para la economía española será hacer frente a la competencia estadounidense en un sector específico, el de maquinaria eléctrica. Por otra parte, el sector químico estadounidense también podría aumentar de forma significativa en España, aunque no puede deducirse el efecto que ello tendrá en la economía española, dado que se trata de una de las industrias avanzadas en las que no contamos con ventajas competitivas. Si la aparición de la competencia estadounidense viene acompañada por una reducción de precios o un nivel de IED relevante, podría traducirse en una oportunidad para mejorar la competitividad del sector químico español.

La propia Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, ha escogido el ejemplo de España para referirse a los beneficios sectoriales del TTIP. En un discurso pronunciado en Riga el 1 de junio de 2015, ante un grupo de parlamentarios de los EEMM y miembros del Parlamento Europeo, mencionó los altos aranceles a los que se enfrentan los productores españoles de alimentos y calzado en EEUU¹⁶⁴. Escogió estos ejemplos españoles para defender la conveniencia de

¹⁶⁴ Puede accederse al texto del discurso en el siguiente enlace: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153508.pdf.

continuar las negociaciones del TTIP y conseguir firmar el acuerdo. El argumento de la Comisaria Malmström era bastante sencillo en este caso: los exportadores de otros países introducen sus mercancías en EEUU en términos ventajosos gracias a la existencia de un acuerdo de libre comercio, mientras que los productores de la UE aún han de enfrentarse a la barrera de los aranceles. El proceso negociador del TTIP ha demostrado que este acuerdo persigue objetivos mucho más ambiciosos que la eliminación de aranceles. Sin embargo, esa afirmación de la Comisaria de Comercio parece ser un recordatorio de que la complejidad del acuerdo, en numerosos aspectos, y el carácter controvertido de alguno de sus elementos, puede combinarse con la búsqueda de una relación comercial más ventajosa con EEUU.

Durante los próximos años, la relación transatlántica seguirá siendo un referente fundamental para la Política Exterior española. La conclusión del TTIP, en caso de que esté a la altura de las expectativas creadas para la economía española, podría contribuir a fortalecer la relación con EEUU y a diversificar nuestras relaciones económicas internacionales.

V. CONCLUSIÓN

A lo largo de la presente memoria se han analizado las principales cuestiones suscitadas por el TTIP. El acuerdo podría suponer la desaparición de barreras al comercio y la inversión de diferentes tipos, arancelarias y no arancelarias, así como la mejora de la coherencia de las regulaciones. Según las estimaciones presentadas en el texto, la economía de la UE se beneficiaría del impulso recibido gracias a la profundización de la relación transatlántica. Algunos de los sectores económicos cuya actividad exterior se vería fomentada por el acuerdo coinciden con aquéllos en los que la economía española cuenta con ventajas competitivas, como los servicios de transporte, los seguros o la elaboración de productos metálicos. Los datos empleados por la propia Comisión para planificar las negociaciones indican que España sería uno de los países que obtendría un mayor beneficio económico mediante la firma del TTIP.

El acuerdo no sólo tiene un enorme interés desde el punto de vista económico. Su negociación está suponiendo la aparición de propuestas novedosas y de otras inspiradas en acuerdos, como el firmado por la UE y Canadá en 2013, que ahora han adquirido una gran relevancia pública. El debate sobre el ISDS ha motivado la aparición de alternativas a los métodos tradicionales de solución de controversias, han aparecido iniciativas que tratan de asegurar la coherencia entre las regulaciones y se ha fomentado un interesante debate acerca de la relación entre

los estudios científicos y los niveles de protección de los consumidores. Por otro lado, la negociación en torno a los servicios o la contratación pública ha demostrado la complejidad de las barreras normativas, pero también el esfuerzo de los negociadores por encontrar soluciones al respecto. Asimismo, la negociación del acuerdo está siendo útil para que se consolide la idea de que no sólo es relevante el texto de un acuerdo comercial, puesto que las barreras no arancelarias exigen un seguimiento continuo de la normativa de los Estados implicados, así como el establecimiento de un clima de confianza entre los reguladores.

De esta forma, podría decirse que la negociación del TTIP está llevando por sí sola al enriquecimiento de la regulación económica. Ha sido la aparición de asuntos controvertidos la que ha motivado a aquéllos que deseaban plantear alternativas o simplemente necesitan hacerlo para cumplir con los mandatos recibidos.

Por otra parte, la negociación está sirviendo para reforzar la relación transatlántica. La aparición de críticas a los sistemas políticos o sociales de la otra parte ha contribuido paradójicamente a la constatación de que ambas partes tienen temores parecidos, en su mayoría relacionados con la protección de ciertos valores esenciales como los medioambientales o los relacionados con la salud humana o el bienestar animal.

El TTIP encarna también un riesgo político. La decisión de entablar las negociaciones fue ambiciosa, en un intento por reforzar el compromiso mutuo y aumentar la profundidad de la relación transatlántica. Sin embargo, un fracaso en las negociaciones o un acuerdo que no cumpla con las expectativas, que no sea lo suficientemente amplio o no refleje la intención de impulsar la relación económica, podría ser percibido como una muestra de desconfianza general entre ambos bloques.

Por otro lado, el éxito en las negociaciones podría ser el aliciente necesario para la consolidación definitiva de las relaciones entre la UE y EEUU. A través de un acuerdo comercial se habrá dado un paso más en el fortalecimiento de la relación transatlántica, una de las prioridades de la Política Exterior de España.

VI. BIBLIOGRAFÍA

—AGUADO, S. (abril 2012) “Economía de EEUU: las tres últimas décadas”, *Boletín Económico de ICE*, n.º 3025.

—AKHTAR, S. I. y JONES, V.C. (2014), “Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (T-TIP): In Brief”, *Congressional Research Service*. (en línea: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43158.pdf>)

—AKHTAR, S. I. y JONES, V.C. (2014), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Negotiations”, *Congressional Research Service*. (en línea: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43387.pdf>)

—ÁVILA, A.M. y DÍAZ, M.A. (abril 2014), “Reflexiones sobre las dos primeras décadas de la OMC”, *Boletín Económico de ICE*, n.º 3050.

—ÁVILA, A.M. y DÍAZ, M.A. (diciembre 2014), “Reflexiones sobre las dos primeras décadas de la OMC II”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3058.

—BARKER, T., COLLETT, A. y WORKMANN, G. (2013), “TTIP and the Fifty States: Jobs and Growth from Coast to Coast”, *British Embassy in Washington, The Atlantic Council y Bertelsmann Foundation*, publicación conjunta disponible en línea en: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP_and_the_50_States_WEB.pdf

—BARKER, T. y WORKMAN, G. (2013), “Transatlantic Trade and Investment Partnership: Ambitious but Achievable”, *The Atlantic Council y Bertelsmann Foundation*, (en línea: http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIPReport_web.pdf).

—BHAGWATI, J. (2008), *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Nueva York, Oxford University Press.

—BROOKINGS INSTITUTION (2012), “The Transatlantic Partnership: A Statesman’s Forum with Secretary of State Hillary Clinton”, (en línea: http://www.brookings.edu/~media/events/2012/11/29clinton/20121129_transatlantic_clinton.pdf).

—COMISION EUROPEA (2012), “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union’s internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries”, COM (2012) 124 final.

— COMISION EUROPEA (2013) (a), “Impact Assessment Report on the future of EU—US trade relations”, (documento disponible en versión digital en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf).

— COMISION EUROPEA (2013) (b), “Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained”, (documento disponible en versión digital en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf).

—COMISION EUROPEA (2013) (c), “EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Public Procurement, Initial EU Position Paper”, (documento disponible en versión digital en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151623.pdf).

—COMISION EUROPEA (2014), “Development implications of the Transatlantic Trade and Investment Partnership: Discussion document.” (disponible en versión digital en: <http://ttip2014.eu/files/content/docs/Full%20documents/Development%20Implications%20of%20TTIP%20discussion%20doc%20Mar2014v1.pdf>).

—COMISION EUROPEA (2015) (a), “Concept paper: Investment in TTIP and beyond—the path for reform. Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court”, (documento disponible en versión digital en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF).

—COMISION EUROPEA (2015) (b), “TTIP and Regulation: An Overview” (en línea: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153121.pdf).

—COMISION EUROPEA (2015) (c), “Services in TTIP”, (en línea: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_152999.2%20Services.pdf).

—CONSEJO DE LA UNION EUROPEA (2013), “Directives for the Negotiation on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America”, documento de trabajo disponible en versión digital en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145014.pdf

—ERIXON, F. (2014), “The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the shifting structure of global trade policy”, *European Centre for International Political Economy* (ECIPE) Brussels, (documento disponible en versión

digital en http://www.ecipe.org/app/uploads/2014/12/TTIP_and_the_Shifting_Structure_of_Trade_Policy.pdf)

—FELBERMAYR, G., HEID, B. y LEHWALD, S. (2013), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who benefits from a trade deal? Part 1: Macroeconomic Effects”, *Global Economic Dynamics y Bertelsmann Stiftung*, (en línea: <http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017June%202013.pdf>)

—FELBERMAYR, G. y LARCH, M. (2013), “The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives”, *CESifo Forum* 2/2013 (June).

—FERGUSON I., MCMINIMY M. y WILLIAMS B. (2015), “The Transpacific Partnership (TPP). Negotiations and Issues for Congress”, *Congressional Research Service*, (en línea: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>)

—FRANÇOIS J. (2013), “Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report”, *Centre for Economic Policy Research*, (en línea: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf)

—FREUND C. y OLIVER S. (2015), “Gains from Harmonizing US and EU Auto Regulations under the Transatlantic Trade and Investment Partnership”, *Petersen Institute for International Economics*, Policy Brief n° PB 15-10.

—HAMILTON D. y BLOCKMANS S. (2015), “The Geostrategic Implications of TTIP”, *CEPS Special Report* n.º 105.

—HAMILTON D. y QUINLAN J. (2015), “The Transatlantic Economy 2015. Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe”, *Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University*. (en línea: http://transatlanticrelations.org/sites/default/files/TE2015_Complete-Book.pdf)

—HIGH LEVEL WORKING GROUP ON JOBS AND GROWTH (febrero 2013), “Final Report”, (en línea: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/February/tradoc_150519)

—KOLBE J. (2014), “Alice in Trade-Land: The Politics of TTIP”, *The German Marshall Fund of the United States*, (en línea: <http://www.gmfus.org/publications/alice-trade-land-politics-ttip>)

—LANZAS J.R. (octubre 2013), “La UE y Estados Unidos ante la futura creación de una zona de libre comercio”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3034.

—LEVY, P. (2013), “Bargains among Behemoths: TPP and TTIP Implications for Developing Countries”, *The Chicago Council on Global Affairs*, (en línea: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2398462>)

—MANYIN M. (Coord.) (2012), “Pivot to the Pacific? The Obama Administration’s “Rebalancing” toward Asia”, *Congressional Research Service*, (en línea: <https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>)

—MERRY DEL VAL, S., IZAGUIRRE, J. y PÉREZ, N. (mayo 2013), “Las Relaciones Económicas entre España y los EEUU”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3039.

—MESSERLIN P. (2015), “The Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Services Dimension”, *CEPS Special Report* n.º 106.

NATALI P., EGENHOFER C. y MOLNAR G. (2015), “Energising the TTIP: Political Economy of the Trade Policy Rationale”, *CEPS Special Report* n.º 113.

—PARKER R. y ALEMANNIO A. (2014), “Towards Effective Regulatory Cooperation under TTIP: A Comparative Overview of the EU and USA Legislative and Regulatory Systems”, *CEPS Special Report* n.º 88.

—PELKMANS, J., LEJOUR A., SCHREFLER L., MUSTILLI F. y TIMINI J. (2014), “The Impact of TTIP. The underlying economic model and comparisons”, *Centre for European Policy Studies*. No. 93 / octubre 2014 [TTIP Series No. 1]

—PUCCIO L. (2015), “EU-US Negotiations on TTIP. A Survey of Current Issues”, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo. (en línea: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559502/EPRS_IDA\(2015\)559502_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559502/EPRS_IDA(2015)559502_EN.pdf)).

—ROSTOWSKA M. (2013), “The EU-US Free Trade Agreement. Lessons from the Single European Act”, *The Polish Institute of International Affairs*, Bulletin n.º 34 (487).

—SÁNCHEZ, P. y PADILLA, J. (septiembre 2012), “La Diplomacia Económica de los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3031.

—SERRANO, C. (abril 2014), “El Acuerdo de Inversiones UE-China”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3050.

—STANTON J., SUTTON K. y WORKMAN G. (2014), “The Transatlantic Trade and Investment Partnership: On Track but Off Message?”, *The Atlantic Council y Bertelsmann Foundation*, (documento de trabajo disponible en versión digital en: http://www.bfna.org/sites/default/files/publications/2014%20TTIP%20Stakeholder%20Survey_web.pdf)

—SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE (junio 2012), “Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. Acuerdo Comercial Multipartito UE-Colombia y Perú”, *Boletín Económico de ICE* n.º 3027.

—SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA COMERCIAL DE LA UE Y DE COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS INDUSTRIALES (febrero 2015), “El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC”, *Boletín Económico de ICE* n° 3060.

—UNCTAD (2015), “Investor-State Dispute Settlement: An Information Note on the European Union and the United States” *UNCTAD Issues Note*, n° 2, Junio 2015, (en línea: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/web-diaepcb2014d4_en.pdf)

—US CHAMBER OF COMMERCE (2015), “Regulatory Coherence and Cooperation in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)”, (en línea: https://www.uschamber.com/sites/default/files/regulatory_coherence_regulatory_cooperation_chamber_ttip_paper-final_2.pdf)

—USTR (2014), “U.S. Objectives, U.S. Benefits In the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Detailed View”, (en línea: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View>)

—VINER, J. (2014), *The Customs Union Issue*, Nueva York, Oxford University Press (primera edición de 1950.)

—WOOLCOCK S. y GREIR J. (2015), “Public Procurement in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations” *Centre for European Policy Studies y Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University*. Paper No. 2 in the CEPS-CTR project “TTIP in the Balance” and CEPS Special Report No. 100 / February 2015.

—WORKMAN G. (2014), “The Transatlantic Trade and Investment Partnership. Big Opportunities for Small Business” *The Atlantic Council*. (en línea: http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/TTIP_SME_Report.pdf).

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**LOS TRÍLOGOS Y LA POLÍTICA INFORMAL
EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

JOSÉ DEL PALACIO TAMARIT

RESUMEN

A la hora de abordar un objeto de estudio pueden adoptarse dos enfoques: confirmatorio y exploratorio. El confirmatorio resulta más adecuado cuando se parte de unas premisas que se pretende confirmar, o cuando se dispone de un amplio cuerpo de investigaciones. El segundo es más recomendable para el investigador que no parte de una posición previa, o cuando no se dispone de abundantes estudios sobre el objeto a tratar.

En mi caso consideré desde el principio que el enfoque de exploración era el más adecuado. De modo intuitivo podía anticipar algunas de las espinosas cuestiones que el objeto de esta memoria presentaba para la calidad democrática de la Unión. No obstante, a medida que iba profundizando en la materia, surgían cuestiones conexas que han enriquecido el resultado final de mis investigaciones.

Mi objetivo no ha sido desmentir las posiciones de autor alguno ni hacer valer mis propias ideas al respecto. Antes bien, he procurado prestar igual atención a quienes se manifiestan en contra de la negociación informal en el seno de la Unión como fórmula legislativa, que a quienes subrayan las ventajas que este sistema ofrece.

Al comenzar mi investigación me sorprendió entre otras cosas la ambición de los especialistas a la hora de hacer de la ciencia política una verdadera ciencia, o al menos acercarla a las ciencias *duras*. Por este motivo abundan las estadísticas y el tratamiento matemático de datos. Con ello se busca lograr una mayor objetividad respaldando con datos empíricos las distintas teorías. Es sin duda un esfuerzo loable, aunque en ocasiones la objetivación de las distintas categorías no satisfaga completamente al lector. Por ejemplo, la clasificación de distintas iniciativas legislativas se realiza en diversos estudios en función de su importancia. Este concepto, *importancia*, así como otros como la *resonancia mediática*, no acaban de entrar en la rigurosa imparcialidad matemática a la que aspiran los distintos autores. Es por esta razón, que a la hora de tratar el objeto de esta

memoria se emplearán tanto las ideas que ofrecen distintos teóricos políticos y de la unión así como las tablas de datos con las que buscan dotar de legitimidad científica a sus ideas.

Además de basar esta memoria en las distintas publicaciones que de modo directo o tangencial tratan la materia, he tenido la oportunidad de conversar con diplomáticos y funcionarios europeos que trabajan directamente dentro del ámbito del procedimiento legislativo ordinario, o bien especialistas en las relaciones interinstitucionales dentro del ámbito comunitario. Considero que esta doble fuente, teórica y empírica, enriquece este estudio.

La lección básica que he extraído de esta investigación ha sido que la política informal está presente tanto en la Unión Europea como en otras entidades, nacionales o supranacionales. En el caso específico del procedimiento legislativo ordinario de la Unión, los trílogos responden más a una búsqueda de eficiencia que a otros motivos. Pese a ello, y ante el peligro que pueden suponer para la transparencia y la rendición de cuentas, no es ocioso permanecer vigilantes sobre cómo afectan a la calidad democrática de la Unión.

INTRODUCCIÓN

La primera vez que oí hablar de los trílogos me sorprendió que en la UE, que muchos califican como una democracia funcional, se permitiera un sistema que, a primera vista, parecía vulnerar la propia esencia de la democracia: los poderes del legislativo. En distintas conversaciones comprobé que esta cuestión es poco conocida, de hecho para mí era totalmente desconocida. Tras comenzar la búsqueda de documentación, comprobé cómo, al ser un fenómeno relativamente reciente, la información sobre la materia no es tan abundante como respecto de otros aspectos europeos. Eso sin embargo está cambiando, y los artículos escritos en los últimos años están cubriendo cada vez más éste área.

Al tratar los trílogos, ha sido inevitable tratar de la política informal de la Unión Europea, con la cual se encuentran profundamente relacionados. En un principio mi objetivo era básicamente saber los motivos que llevaban a emplear un procedimiento informal, pero poco a poco se han ido ampliando a materias conexas: cuáles son las perspectivas para su regulación, qué lecciones puede extraer España...

Para tratar las distintas facetas, se ha dividido la obra en cinco capítulos, que se cierran con unas conclusiones parciales.

El capítulo uno establece el marco de referencia, describiendo los distintos procedimientos del Parlamento Europeo, haciendo especial referencia al procedimiento legislativo ordinario. A continuación se describe qué es un trílogo, y se hace referencia a otros casos de política informal dentro de la UE. Por último, se cierra el capítulo desgranando algunos de los motivos que ilustran cómo el Parlamento ha ido cobrando cada vez una mayor importancia. Esta es una de las claves de la existencia de los trílogos: en periodos anteriores, dado que el Parlamento no poseía tanto poder, las otras instituciones no se veían forzadas a este equilibrio a tres bandas.

En el capítulo segundo se abordan los trílogos desde la perspectiva de la democracia como sistema de representación. La Unión establece un sistema representativo complejo, pero que aspira a ser democrático. La cuestión es saber si los trílogos no sólo proporcionan mejoras de eficacia, sino que cumplen con las exigencias normativas democráticas.

En el capítulo tercero se abordan dos procesos europeos, codecisión y comitología, fijándonos en su carácter evolutivo. La codecisión es hoy el procedimiento legislativo ordinario, siendo un paso más en el proceso de construcción europea. Es necesario entender éste como un verdadero proceso, dada su naturaleza cambiante y adaptativa. Los trílogos se enmarcan en este entorno: una adaptación a un aumento de los actores o de la carga de trabajo, entre otros motivos.

En el capítulo cuarto se analiza desde una perspectiva más teórica el fenómeno de las instituciones informales. Se inicia desde una visión general, para pasar a analizar la situación en la Unión Europea, desde dos ópticas: la positiva y la normativa. Desde este segundo aspecto se trata de responder a si esta informalidad a aceptable o no.

En el capítulo quinto se estudia el proceso de toma de decisiones informal en los trílogos. En este capítulo, tras una serie de consideraciones teóricas, se pasa a analizar una serie de hipótesis que se basan en lo esbozado en los capítulos anteriores. El capítulo se cierra con una falsación de las distintas hipótesis con un análisis empírico de 797 actos legislativos alcanzados en codecisión, y que permite corroborar o desmentir las ideas apuntadas en el cuerpo de la memoria.

CAPÍTULO UNO

MARCO DE REFERENCIA

Antes de exponer cómo ha mutado el procedimiento legislativo ordinario a través de las negociaciones informales, es necesario conocer el procedimiento formal. Hay que insistir en que la letra de los tratados constitutivos se respeta en todo momento, pero las negociaciones informales suponen retos al espíritu de los mismos de diferente orden, tal como se examinará en esta memoria.

1.1. El procedimiento legislativo ordinario. Otros procedimientos.

El procedimiento legislativo ordinario sitúa al Parlamento y al Consejo en pie de igualdad en muy diversos ámbitos: gobernanza económica, inmigración, energía, transporte, medio ambiente o protección del consumidor. La gran mayoría de las normas europeas son adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo.

El procedimiento de codecisión fue introducido en 1992 por el Tratado de Maastricht. El Tratado de Ámsterdam, en 1999, lo amplió. Por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, este procedimiento, que pasa a llamarse **procedimiento legislativo ordinario**, se convierte en el principal procedimiento legislativo del sistema decisorio de la UE.

Hay que hacer una precisión terminológica: para lo que se refiere a la negociación informal en el ámbito de los **trilogos**, puede emplearse codecisión y procedimiento legislativo ordinario como sinónimos. No obstante, el ámbito material de aplicación del procedimiento legislativo ordinario es mayor.

Junto con el procedimiento legislativo ordinario, existen otros procedimientos que reciben distintos nombres. El procedimiento legislativo especial es un nombre genérico que recoge aquellos procedimientos distintos del ordinario. Es

el caso de los procedimientos en los que una de las instituciones tiene competencias para imponerse frente a la otra —como el procedimiento de consulta— o, directamente, prescindir de la otra, como el procedimiento de redacción del Reglamento del Parlamento Europeo.

1.1.1 Procedimiento de consulta:

El Consejo presenta una propuesta legislativa al Parlamento Europeo, que puede aprobarla o rechazarla o proponer enmiendas. El dictamen del Parlamento es preceptivo pero no vinculante.

El Tratado de Roma de 1957 otorgaba al Parlamento un papel consultivo en el proceso legislativo; la Comisión proponía la legislación y el Consejo la adoptaba. El Acta Única Europea de 1986 y los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa ampliaron sucesivamente las prerrogativas del Parlamento Europeo, con lo que la consulta se ha convertido en un procedimiento legislativo especial (o incluso en un procedimiento no legislativo) empleado en un número limitado de casos.

Este procedimiento se aplica ahora a un número limitado de ámbitos legislativos, como las exenciones del mercado interior y el Derecho de competencia. Como **procedimiento no legislativo**, se exige también la consulta para la aprobación de acuerdos internacionales en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

1.1.2. El Procedimiento de aprobación:

Conocido anteriormente como procedimiento de dictamen conforme, se introdujo con el Acta Única Europea de 1986 en dos sectores: los acuerdos de asociación y los acuerdos de adhesión a la Unión Europea. El ámbito de aplicación de este procedimiento se ha ido ampliando con las sucesivas modificaciones a los Tratados.

Como **procedimiento no legislativo**, suele aplicarse a la ratificación de determinados acuerdos negociados por la Unión Europea, a casos de violaciones graves de los derechos fundamentales en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), a los casos de adhesión de nuevos Estados Miembros o para establecer la forma en que se producirá la retirada de la UE.

Como **procedimiento legislativo**, se emplea asimismo en la adopción de nueva legislación para la lucha contra la discriminación y otorga ahora un derecho de veto al Parlamento cuando se aplica la base jurídica general subsidiaria de acuerdo con el artículo 352 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.1.3. Otros procedimientos legislativos:

Junto a los procedimientos legislativos principales existen otros, establecidos en el Parlamento Europeo para ámbitos específicos de acción.

Procedimiento de dictamen con arreglo al artículo 140 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Unión Monetaria).

La Comisión y el Banco Central Europeo presentan informes al Consejo acerca de los avances que hayan realizado los Estados miembros acogidos a una excepción en el cumplimiento de sus obligaciones para la realización de la Unión Económica y Monetaria. Tras el dictamen del Parlamento Europeo y a propuesta de la Comisión, el Consejo decide cuáles de estos Estados reúnen las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única en función de los criterios fijados en el apartado 1 del artículo 140 del TFUE, y pone fin a las excepciones. En este procedimiento el Parlamento vota conjuntamente las recomendaciones formuladas, sin que se pueda presentar ninguna enmienda.

Procedimientos relativos al diálogo social

La Unión tiene, entre otros, el objetivo de promover el diálogo entre los interlocutores sociales, especialmente con vistas a la conclusión de acuerdos o convenios. Es la Comisión (artículo 154 del TFUE) quien realiza la consulta con los interlocutores sociales a nivel de la Unión y presenta al Parlamento las posibles orientaciones de una acción de la UE.

Todo documento de la Comisión, o todo acuerdo concluido entre los interlocutores sociales, se someterá al examen de la comisión competente del Parlamento Europeo. Si los interlocutores sociales llegan a un acuerdo y solicitan conjuntamente su puesta en práctica mediante una decisión del Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión (artículo 155.2 TFUE), la comisión parlamentaria competente presentará una propuesta de resolución recomendando la aprobación o el rechazo de la solicitud.

Procedimientos relacionados con el examen de acuerdos voluntarios

La Comisión informará al Parlamento Europeo cuando tenga intención de recurrir a acuerdos voluntarios como alternativa a la legislación. La comisión parlamentaria competente podrá elaborar un informe de propia iniciativa (artículo 48 TFUE), así como una propuesta de resolución en la que recomiende la aprobación o el rechazo del acuerdo y establezca las condiciones para ello.

Codificación

Se entiende por codificación oficial el procedimiento encaminado a derogar un acto o actos legislativos y sustituirlo por otro u otros. La versión consolidada del acto incluye todas las modificaciones introducidas desde su entrada en vigor. No implica ninguna modificación material de dicho acto. La codificación permi-

te que la legislación de la Unión Europea, sometida a frecuentes modificaciones, se haga más legible. La comisión del Parlamento competente para asuntos jurídicos examina la propuesta de codificación de la Comisión. Si no existe ninguna modificación de fondo, se aplica el procedimiento simplificado para la adopción de informes previsto en el artículo 46 del Reglamento del Parlamento Europeo. El Parlamento toma una decisión mediante una votación única, sin enmiendas ni debate.

Disposiciones de ejecución y actos delegados. Comitología y actos delegados.

La Comisión puede adoptar medidas de ejecución en el marco de la legislación existente. Dichas medidas se presentan a los comités compuestos por expertos de los Estados miembros y se transmiten al Parlamento Europeo para información o control. A propuesta de la comisión parlamentaria competente en la materia, el Parlamento puede adoptar una resolución contraria a la medida en la que exponga que el proyecto de medida de ejecución excede de las competencias previstas en el acto jurídico de que se trate, no es compatible con el objetivo o el contenido del acto de base, o no respeta los principios de subsidiariedad o proporcionalidad, y en la que pida a la Comisión que retire o modifique el proyecto de medidas o que presente una propuesta con arreglo al procedimiento legislativo pertinente.

Cuando un acto legislativo delegue en la Comisión la competencia de completar o modificar determinados elementos no esenciales del mismo, la comisión competente examinará cualquier proyecto de acto delegado que se transmita al Parlamento para su control y podrá presentar al Parlamento, mediante una propuesta de resolución, cualquier propuesta pertinente de acuerdo con las disposiciones del acto legislativo.

Se volverá en un capítulo posterior sobre el Procedimiento de Comitología, pero por el momento puede señalarse que hoy el Parlamento dispone de poderes de los que carecía al principio. La evolución del sistema de integración europeo modifica y ajusta los poderes de las instituciones. La institución que más ha incrementado su poder en los últimos años ha sido el Parlamento, y las demás instituciones han maniobrado para hacer frente al nuevo reparto.

1.1.4 Procedimiento de iniciativa:

La Comisión ostenta la iniciativa legislativa casi con exclusividad. No obstante, el Tratado de Maastricht otorga al Parlamento Europeo un derecho de iniciativa, reforzado por el Tratado de Lisboa, que le permite solicitar a la Comisión que le presente una propuesta.

Programación anual y plurianual

La Comisión debe adoptar las iniciativas de la programación anual y plurianual. Para ello, la Comisión prepara su programa de trabajo, que representa su contribución a la programación anual y plurianual de la Unión. El Parlamento Europeo coopera con la Comisión a la hora de elaborar el programa de trabajo de ésta, que debe tomar en cuenta las prioridades formuladas por el Parlamento. Tras su adopción por la Comisión, se prevé un diálogo a tres bandas entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión para llegar a un acuerdo sobre la programación de la Unión.

Las modalidades de este proceso, junto con un calendario, figuran en el anexo XIV del Reglamento interno del PE (Acuerdo marco sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea).

El Parlamento adopta una resolución sobre la programación anual. El Presidente pide al Consejo que emita un dictamen sobre el programa de trabajo de la Comisión y sobre la resolución del Parlamento. Si una institución no puede respetar el calendario previsto, debe comunicar a las demás instituciones los motivos de su retraso y proponer un nuevo calendario.

Iniciativa prevista en el artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Sobre la base de un informe elaborado por una de sus comisiones parlamentarias competentes y en virtud del artículo 225 del TFUE, el Parlamento puede, por mayoría de sus miembros, solicitar a la Comisión que le presente cualquier propuesta legislativa que considere oportuna. El Parlamento puede, al mismo tiempo, fijar un plazo para la presentación de dicha propuesta. Previamente la comisión parlamentaria competente debe pedir la autorización de la Conferencia de Presidentes. La Comisión puede comprometerse a preparar la propuesta solicitada, o bien negarse a hacerlo.

Todo diputado del Parlamento Europeo puede también presentar una propuesta de acto de la Unión sobre la base del derecho de iniciativa otorgado al Parlamento en virtud del artículo 225 del TFUE. Dicha propuesta se presentará al Presidente del Parlamento, quien la remitirá para examen a la comisión competente. Ésta puede decidir que la propuesta se someta al Pleno.

Informes de propia iniciativa

Dentro del marco en el que los Tratados atribuyen un derecho de iniciativa al Parlamento Europeo, las comisiones parlamentarias pueden, previa autorización de la Conferencia de Presidentes, elaborar un informe sobre un asunto que sea de

su competencia y presentar al Parlamento Europeo una propuesta de resolución al respecto.

1.2. Desarrollo y fases del procedimiento legislativo ordinario.

El procedimiento legislativo ordinario es extremadamente formal y gravoso. Se regula principalmente en el artículo 294 del TFUE. Las claves del mismo son:

Las **mayorías** exigidas: al Parlamento Europeo se le exige o bien “mayoría simple” (aprobar) o bien mayoría absoluta (mayoría de miembros que componen el Parlamento). La mayoría absoluta es difícil de lograr, más aun si se tiene en cuenta la formación actual del Parlamento. El aumento de la presencia de formaciones euroescépticas y/o populistas dificulta la tarea de lograr consenso. Reténgase este hecho en la memoria, puesto que, como se verá, permite augurar que las negociaciones informales seguirán desarrollándose con vigor.

En cuanto al Consejo, se le exige mayoría cualificada o unanimidad. Por supuesto, la unanimidad es menos probable, dado que permite a cualquier Estado Miembro bloquear el proyecto.

El papel que desempeña la **Comisión**: durante todo el procedimiento, ésta es la **dueña** de la propuesta. Esto implica que puede modificarla para acomodar las enmiendas que, por cauce formal o informal, le hagan llegar las instituciones. La importancia de estos cambios es mayúscula, puesto que permite presentar un propuesta con la seguridad de que se aprobará al incluir las enmiendas de la institución que la vota, por ejemplo en la segunda lectura. En el apartado 9 del artículo 294 del TFUE se ilustra lo relevante de contar con la Comisión, puesto que permite aprobar por mayoría cualificada lo que de otro modo precisaría unanimidad.

Los **plazos**: la primera lectura no está sometida a un plazo. Tras ésta, el procedimiento legislativo ordinario tiene unos tiempos reglados que pueden no adaptarse adecuadamente a la oportunidad política.

Artículo 294 (antiguo artículo 251 TCE)

1. Cuando en los Tratados, para la adopción de un acto, se haga referencia al procedimiento legislativo ordinario, se aplicará el procedimiento siguiente.

2. La Comisión presentará una propuesta al Parlamento Europeo y al Consejo.

Primera lectura

*3. El Parlamento Europeo **aprobará** su posición en primera lectura y la transmitirá al Consejo.*

4. Si el Consejo aprueba la posición del Parlamento Europeo, se adoptará el acto de que se trate en la formulación correspondiente a la posición del Parlamento Europeo.

5. Si el Consejo no aprueba la posición del Parlamento Europeo, adoptará su posición en primera lectura y la transmitirá al Parlamento Europeo.

6. El Consejo informará cumplidamente al Parlamento Europeo de las razones que le hayan llevado a adoptar su posición en primera lectura. La Comisión informará cumplidamente de su posición al Parlamento Europeo.

Segunda lectura

7. Si, en un **plazo de tres meses** a partir de dicha transmisión, el Parlamento Europeo:

a) aprueba la posición del Consejo en primera lectura o no toma decisión alguna, el acto de que se trate se considerará adoptado en la formulación correspondiente a la posición del Consejo;

b) rechaza, **por mayoría de los miembros que lo componen**, la posición del Consejo en primera lectura, el acto propuesto se considerará no adoptado;

c) propone, **por mayoría de los miembros que lo componen**, enmiendas a la posición del Consejo en primera lectura, el texto así modificado se transmitirá al Consejo y a la Comisión, que dictaminará sobre dichas enmiendas.

8. Si, en un **plazo de tres meses** a partir de la recepción de las enmiendas del Parlamento Europeo, el Consejo, **por mayoría cualificada**:

a) aprueba todas estas enmiendas, el acto de que se trate se considerará adoptado;

b) no aprueba todas las enmiendas, el Presidente del Consejo, de acuerdo con el Presidente del Parlamento Europeo, convocará al Comité de Conciliación en un **plazo de seis semanas**.

9. El Consejo se pronunciará por **unanimidad** sobre las enmiendas que hayan sido objeto de un **dictamen negativo de la Comisión**.

Conciliación

10. El Comité de Conciliación, que estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de miembros que representen al Parlamento Europeo, tendrá por misión alcanzar, en el **plazo de seis semanas** a partir de su convocatoria, un acuerdo **por mayoría cualificada** de los miembros del Consejo o sus representantes y **por mayoría de los miembros que representen** al Parlamento Europeo, sobre un texto conjunto basado en las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo en segunda lectura.

11. La Comisión participará en los trabajos del Comité de Conciliación y tomará todas las iniciativas necesarias para propiciar un acercamiento entre las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

12. Si, en un plazo de seis semanas a partir de su convocatoria, el Comité de Conciliación no aprueba un texto conjunto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

Tercera lectura

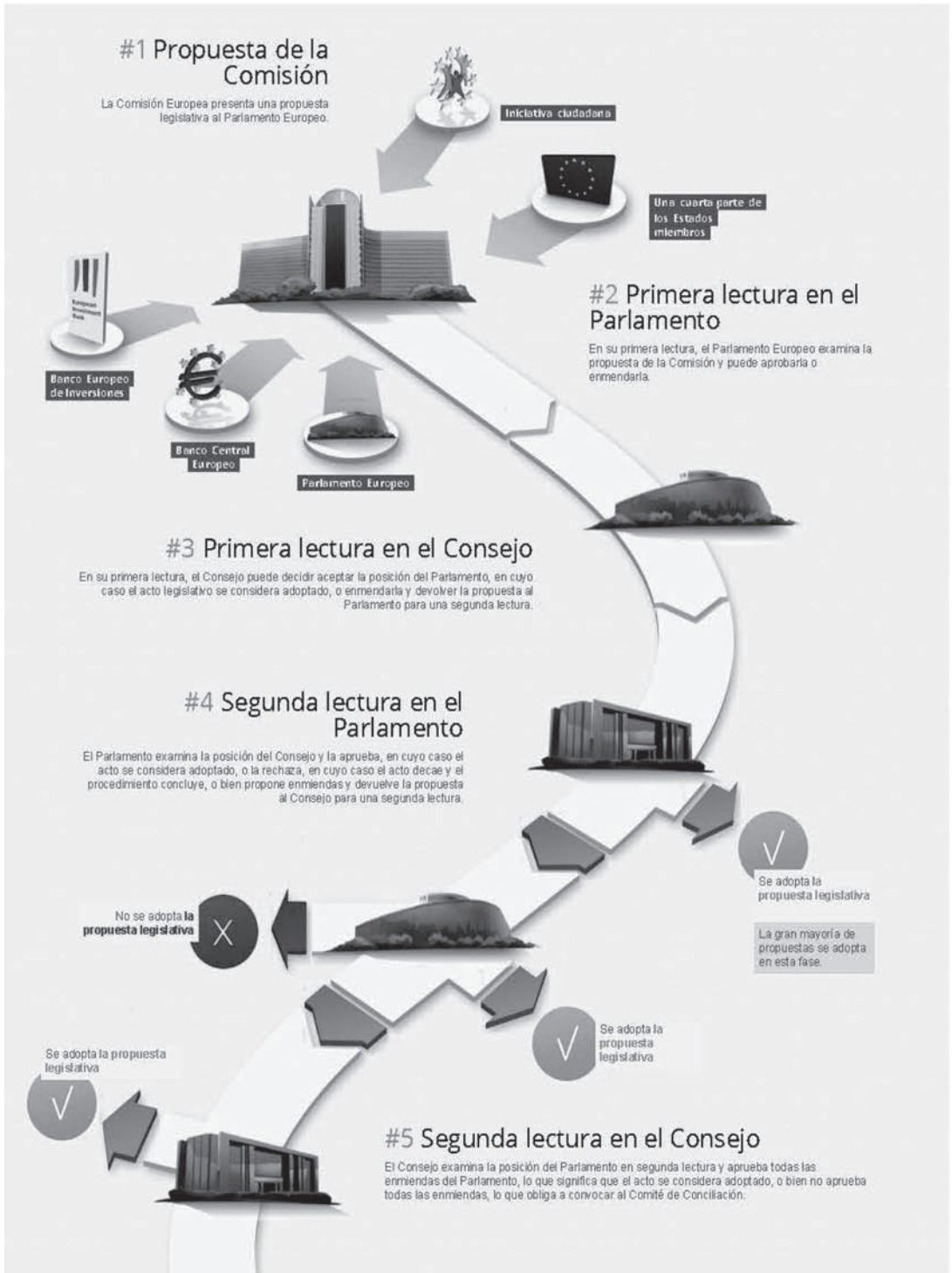
13. Si, en este plazo, el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto, el Parlamento Europeo y el Consejo dispondrán cada uno de **seis semanas** a partir de dicha aprobación para adoptar el acto de que se trate conforme a dicho texto, pronunciándose el Parlamento Europeo por **mayoría de los votos emitidos** y el Consejo por **mayoría cualificada**. En su defecto, el acto propuesto se considerará no adoptado.

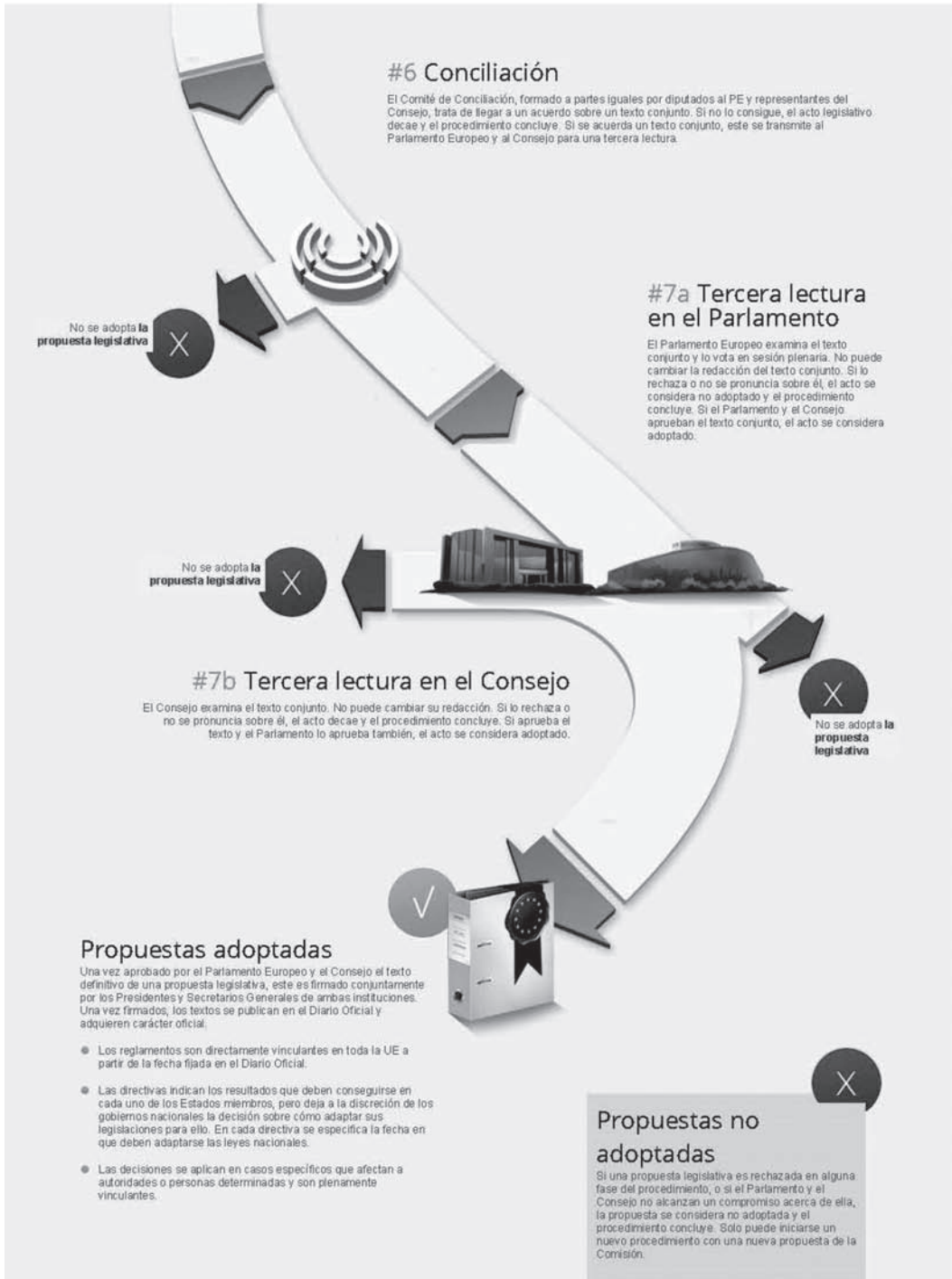
14. Los períodos de tres meses y de seis semanas contemplados en el presente artículo podrán ampliarse, como máximo, en un mes y dos semanas respectivamente, por iniciativa del Parlamento Europeo o del Consejo.

Disposiciones particulares

15. Cuando, en los casos previstos por los Tratados, un acto legislativo se someta al procedimiento legislativo ordinario por iniciativa de un grupo de Estados miembros, por recomendación del Banco Central Europeo o a instancia del Tribunal de Justicia, no se aplicarán el apartado 2, la segunda frase del apartado 6 ni el apartado 9.

En estos casos, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lecturas. El Parlamento Europeo o el Consejo podrá pedir el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento y la Comisión podrá dictaminar asimismo por propia iniciativa. La Comisión también podrá, si lo considera necesario, participar en el Comité de Conciliación de conformidad con el apartado 11.





Figuras 1y 2. El procedimiento legislativo ordinario. Fuente: europaciudadana.org

Como se ha comprobado, este procedimiento puede resultar demasiado encorsetado. Por ello, las disposiciones del artículo 295 TFUE prevén la posibilidad de cooperación entre las instituciones. A través de estas conversaciones a tres bandas, o **trilogos**, se alcanzan los acuerdos en un número creciente de proyectos legislativos.

Artículo 295 TFUE.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante.

1.3 ¿Qué es un trólogo?

Las conversaciones mantenidas entre las tres instituciones —Comisión, Consejo y Parlamento Europeo— implicadas en el procedimiento legislativo ordinario reciben el nombre de trilogos.

Tienen lugar antes de que el Parlamento haya emitido su opinión formal o antes de que el Consejo haya adoptado una posición común acerca de la propuesta de la Comisión. La Comisión, la presidencia del Consejo y los ponentes del Parlamento (que son conocidos como “*rapporteurs*”), examinan los proyectos legislativos dentro del programa para identificar los que pueden ser objeto de acuerdo informal. Basándose en la propuesta de la Comisión, se inician negociaciones informales. Si el Consejo y el Parlamento llegan a un acuerdo, el Parlamento incluye las propuestas del Consejo en sus propias enmiendas. Tras ello, se vota en primera lectura requiriendo mayoría simple del Parlamento. Posteriormente el Consejo, usando la regla de voto de mayoría cualificada, acepta la propuesta de la Comisión enmendada por el Parlamento. El resultado es un acuerdo temprano (“*early agreement*”) o legislación de vía rápida (“*fast-track legislation*”), que evita las fases más gravosas del procedimiento formal. Si el Consejo y el Parlamento no son capaces de llegar a un acuerdo temprano, el proyecto ha de seguir el proceso formal a través de todas las lecturas.

La legislación de vía rápida no fue prevista por el tratado de Maastricht, sino que se introdujo su posibilidad con el Tratado de Ámsterdam en 1999. Las investigaciones muestran la creciente importancia de este fenómeno. Desde que existe la posibilidad formal de estos acuerdos en primera lectura, desde 1999, hasta el momento actual se han vuelto cada vez más comunes hasta representar el **72%** de todos los actos aprobados entre 2004 y 2009. Desde 2009 hasta la actualidad han seguido aumentando, hasta rondar el **82%** de todos los actos aprobados.

FIGURE 2
PERCENTAGE OF CO-DECISION FILES (OLP) ADOPTED AFTER FIRST READING
DECISION IN THE EUROPEAN PARLIAMENT (1999–2011)

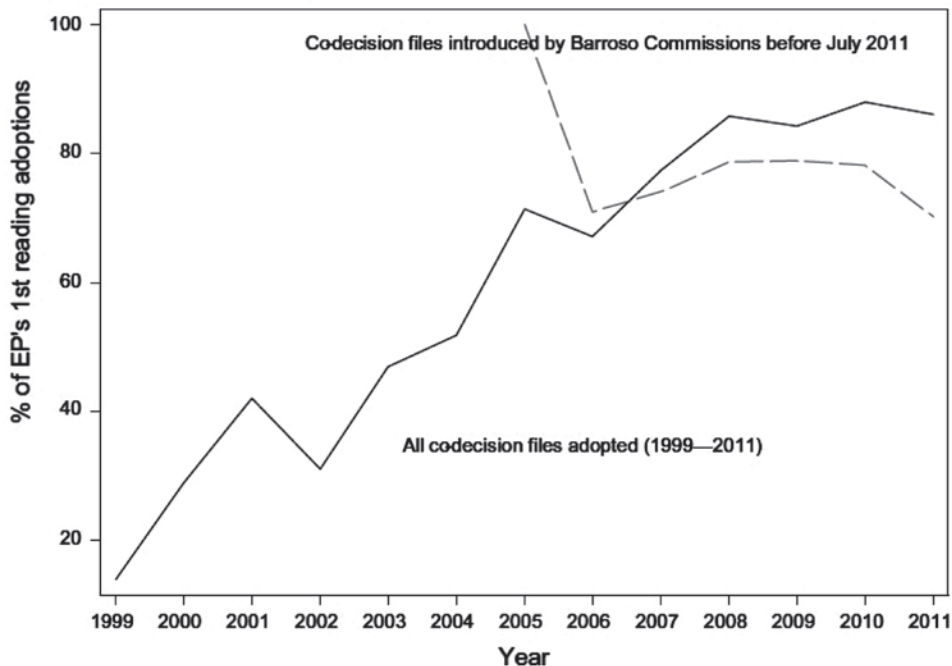


Figura 3. Porcentaje de acuerdos en primera lectura. Fuente: Běla Plechanovová (2013) National Actors in the Post-Lisbon EU: Should We Expect a Change of National Strategies? West European Politics

El resultado es un proceso más ágil, pero existen dudas acerca de la calidad democrática del mismo. Estos aspectos se analizarán con detalle en los siguientes capítulos.

1.3.1 Política informal fuera del procedimiento legislativo ordinario.

Las negociaciones informales que van a ser objeto de estudio están ligadas al incremento de los poderes del Parlamento Europeo. Ahora bien, en el ámbito de la Unión Europea este tipo de negociaciones no son algo nuevo. La figura del **Consejo Europeo** no aparece en los tratados constitutivos hasta el Tratado de Lisboa. En la realidad surge ya en los años 70 como un foro al más alto nivel para desbloquear las iniciativas que precisaran un impulso estratégico. Hoy éste es un foro de máximo nivel que tiene la categoría de Institución de la Unión (artículo 15 del TUE), realizando un proceso relativamente habitual de formalización desde el ámbito informal al formal.

Otro ejemplo que cobra cada vez mayor importancia es el denominado **Eurogrupo**. Este es el foro informal de encuentro entre los ministros de Economía y Finanzas de los Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda es el euro, al Presidente del Banco Central Europeo, al Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, y a su propio Presidente, elegido por mayoría de los Estados para un período de dos años y medio. Aunque como en muchas ocasiones la regulación formal va ganando terreno, institucionalizando lo que en un principio era una simple reunión de facto, la informalidad de este foro no le impide tener un reglamento interno. Por ejemplo, se ha avanzado en el papel que desempeña el presidente del Eurogrupo.

Las necesidades de actuación durante la crisis económica y monetaria, y muy especialmente durante la crisis del euro, han reforzado al Eurogrupo como el gran órgano de coordinación de la política macroeconómica dentro de la eurozona. Las competencias en el ámbito monetario están cedidas al Banco Central Europeo, pero la crisis puso de manifiesto el vacío en otros ámbitos como la política fiscal. Del mismo modo que las negociaciones informales en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario, el Eurogrupo destaca por las **ganancias en eficacia** que aporta. De forma paralela, tanto el Eurogrupo como las negociaciones informales del procedimiento legislativo ordinario, afrontan **críticas** por los retos democráticos que plantean, entre otros motivos. Es en capítulos posteriores se tratarán más en profundidad estos retos, pero cabe destacar desde ahora que esta vigencia de la política informal afecta a distintas áreas de la UE.

1.3.2 Incremento de la importancia del Parlamento Europeo.

Desde los Tratados de Roma hasta el Tratado de Lisboa, el papel desempeñado por el Parlamento Europeo no hecho sino crecer. Ante el déficit democrático que de forma continua se ha achacado al proceso de construcción europea, los estados y las instituciones han buscado hacer partícipe de aquél a la sociedad y la ciudadanía europeas.

En primer lugar, el principio de democracia participativa está hoy recogido como uno de los principios básicos de la Unión. Este principio puede contemplarse desde distintas perspectivas. Por un lado, supone los derechos consagrados dentro del estatuto de la *ciudadanía europea*, que incluye el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo. Es decir, existe un sistema de democracia representativa. Por otro lado, existen referencias a la democracia directamente participativa, pues dentro del estatuto de la ciudadanía europea, se establece la iniciativa legislativa popular, así como el derecho de comunicarse con las Instituciones Comunitarias en cualquiera de las lenguas oficiales de la UE. Se reconoce este

estatuto a todas aquellas personas que sean nacionales de un Estado Miembro de la Unión Europea.

En segundo lugar, los parlamentos nacionales han visto reforzadas sus competencias a la hora de supervisar la aplicación del principio de subsidiariedad. Incluyendo dentro de este ámbito la aplicación del artículo 352 del TFUE, que establece la cláusula de flexibilidad para la adaptación a las necesidades de acción de la Unión que cubran objetivos de los tratados, sin que se haya previsto por los tratados poderes al efecto.

En tercer lugar, el Parlamento Europeo en particular se encuentra hoy entre las instituciones que más poder han acumulado. Se considera al Parlamento como la institución “ganadora” tras el Tratado de Lisboa, pero este incremento del protagonismo del mismo lleva gestándose varias décadas. Como antecedente lejano debe hacerse referencia a 1974, cuando se decidió transformar al Parlamento de ser una cámara de nombramiento indirecto a ser directamente elegida por los ciudadanos europeos. En 1979 se eligió por primera vez por sufragio universal de los miembros del Parlamento Europeo.

El proyecto de Tratado que recogía una Constitución para Europa fue redactado, por primera vez, no desde las cancillerías de los estados miembros, sino por el método de la **Convención Europea**. Esta Convención, que se encuentra hoy recogida en el artículo 48.3 del TUE, “*estará compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión.*” Es por este motivo que el contenido del *Tratado Constitucional* iba más allá de lo técnico, con clara vocación política. Entre otros símbolos incluía el himno, la bandera, la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, o en la denominación de ley y ley marco para los instrumentos legislativos de la unión. Tras el rechazo del Proyecto de Tratado Constitucional, la revisión finalmente aprobada en Lisboa suprimía muchos de estos símbolos, pero mantenía la profundización experimentada por las competencias del Parlamento Europeo.

En fechas más recientes se ha producido lo que algunos teóricos denominan “*la mayoría de edad del parlamento*”. Como grandes hitos de este proceso pueden señalarse los siguientes¹.

1. En 1999 la Comisión presidida por el luxemburgués Jacques Santer fue acusada de irregularidades y fraudes en su gestión. Se encargó a un “Grupo de Sabios” —una vez más, un recurso a la política informal— la investigación. Ante unas conclusiones muy negativas, el grupo parlamentario mayoritario en ese momento decidió retirar su apoyo a la Comisión, que se vio forzada a dimitir. Tal

¹ Estos hitos fueron señalados por Jaume Duch Guillot, funcionario europeo desde hace dos décadas, en una conferencia ante la 67ª Promoción de la Carrera Diplomática de España, en Bruselas, a 10 de julio de 2015.

El informe del 'Grupo de Sabios' acusa de mala gestión al Ejecutivo comunitario

La Comisión Europea dimite en bloque

Bruselas afronta su más grave crisis en plena negociación de la Agenda 2000

N. VIDAL-FOLCH / W. OPPENHEIMER. Bruselas. La Comisión Europea anunció esta mañana su dimisión en bloque. La decisión se produjo tras el demolidor informe

elaborado ayer por el Grupo de Sabios que investigó irregularidades y fraudes. La pérdida de la confianza del grupo parlamentario mayoritario, el socialista, que am-

paró con una moción de censura, fue la puntilla. Ahora, el Consejo Europeo decidirá si acepta la dimisión o mantiene a la Comisión en funciones. Bruselas afronta

su crisis más grave en plena negociación de la Agenda 2000 y sólo unos días después de la dimisión de Oskar Lafontaine como ministro alemán de Finanzas.

Poco antes de la una de la madrugada, el presidente Jacques Santer, demócrata, leyó un escueto comunicado: "Por unanimidad", precisó, "los miembros de la Comisión han decidido su dimisión colectiva; la Comisión asume así sus responsabilidades". Santer indicó también que comunicaría los hechos hoy a la cúpula del Parlamento Europeo, la insti-

tución que ha actuado como vengador. A las 10 ya se puso en contacto con el canciller alemán, Gerhard Schröder, presidente de turno del Consejo Europeo, institución que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de los Quince.

La crónica del luto de la Comisión es tan breve como dramática. Los sabios exoneran a los comisarios de cometer corrupcio-

nes, pero descalifican los mecanismos de gestión y control de la institución, como ayer adelantó EL PAÍS. Conoció ese informe a media tarde de ayer. Santer entró en una profunda melancolía. En las últimas horas ya se había mostrado "antipático por los suelos", inclinado a la dimisión, ya personal, ya colectiva. Y es que había fallado su cálculo de

que para salvarse bastaría con dejar caer el lastre de su colega francesa Edith Cresson (que si resultó descalificada por "favoritismo") y algún otro, como el español Manuel Marín. Fallo estrepitoso porque Marín resultó exonerado y vindicado por los sabios.

Para el párrafo 2
Más información en páginas 2 y 3
Editorial en la página 12

Figura 4. Fuente: Portada de "El País", 16 de marzo de 1999

maniobra dejó claro que el Parlamento estaba ganando en asertividad, y que el Consejo y la Comisión debían adaptarse.

2. Haciendo uso de las competencias en el ámbito de los tratados internacionales Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo rechazó una primera versión del Tratado de Intercambio de Información Bancaria entre la Unión Europea y los Estados Unidos. En el Departamento de Estado del gobierno americano este cambio de poder no pasó inadvertido. Pronto aumentaron los recursos destinados a comprender e influir en el Parlamento Europeo. Puede añadirse que este acuerdo fue renegociado y aprobado.

3. El caso del Acuerdo Comercial de Lucha contra la Falsificación (ACTA, en sus siglas en inglés) alumbró sobre otra característica relativa al Parlamento Europeo: su permeabilidad ante la presión social. El 4 de julio de 2012 la Eurocámara hizo uso por primera vez de los nuevos poderes que le otorga el Tratado de Lisboa para rechazar un tratado de comercio internacional. 478 diputados votaron en contra del ACTA, 39 lo hicieron a favor y 165 se abstuvieron.

Durante el debate sobre si debía o no aprobar el ACTA el Parlamento recibió la presión directa de miles de ciudadanos europeos que, mediante manifestaciones, correos electrónicos y llamadas a las oficinas de sus diputados, reclamaron a la Eurocámara que se opusiera al acuerdo. Además, el PE admitió a trámite una petición apoyada por 2,8 millones de personas de que pedían rechazar el tratado. Esta permeabilidad también ha llevado a que cada vez más gente se interese por los trílogos y la negociación informal entre instituciones.



Figura 5. Eurodiputados de Los Verdes muestran carteles con el mensaje «Hola democracia. Adiós ACTA». Fuente: Agencia EFE, PATRICK SEEGER. 4 de julio de 2012.

4. Como colofón a este proceso de autoafirmación es ineludible hacer referencia a las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. Por primera vez se aplicaba el artículo 17 del TUE. Según este precepto, el Consejo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento, propone un candidato a presidente de la Comisión al Consejo Europeo. Los grandes grupos parlamentarios del Parlamento pronto transformaron las elecciones en una prueba de fuerza, señalando a sus propios candidatos a presidir la Comisión. Estos candidatos hicieron campaña por los distintos Estados Miembros, arrojados por las formaciones nacionales de su grupo. Además, hubo un pacto para respaldar al candidato del grupo ganador. De este modo, el Consejo, tras algunas dudas, optó por nombrar al candidato del Parlamento.

Paralelamente a este proceso de expansión de competencias del Parlamento, se ha dado un incremento de la actividad legislativa del parlamento. En el periodo de 2009 a 2014 se aprobaron en torno a **1000 documentos normativos** en esta cámara, además de muchos otros documentos de tipo consultivo. Tal **carga de trabajo** es difícilmente asumible con un procedimiento tan gravoso como el procedimiento legislativo ordinario.

Es de señalar que esta carga de trabajo creciente ha afectado a todas las instituciones de la Unión. Resulta ilustrativo analizar la evolución de la implicación de los ministros en la toma de decisiones en el Consejo. En un principio, esta institución se reunía unos pocos días al año para votar un número reducido de acuerdos. Conforme el proceso de integración fue avanzando se requirieron más

reuniones, siendo necesario descargar este órgano de trabajo, apoyándolo con el COREPER y los grupos de trabajo. En el siguiente gráfico se observa cómo ha evolucionado la forma de trabajar del Consejo.

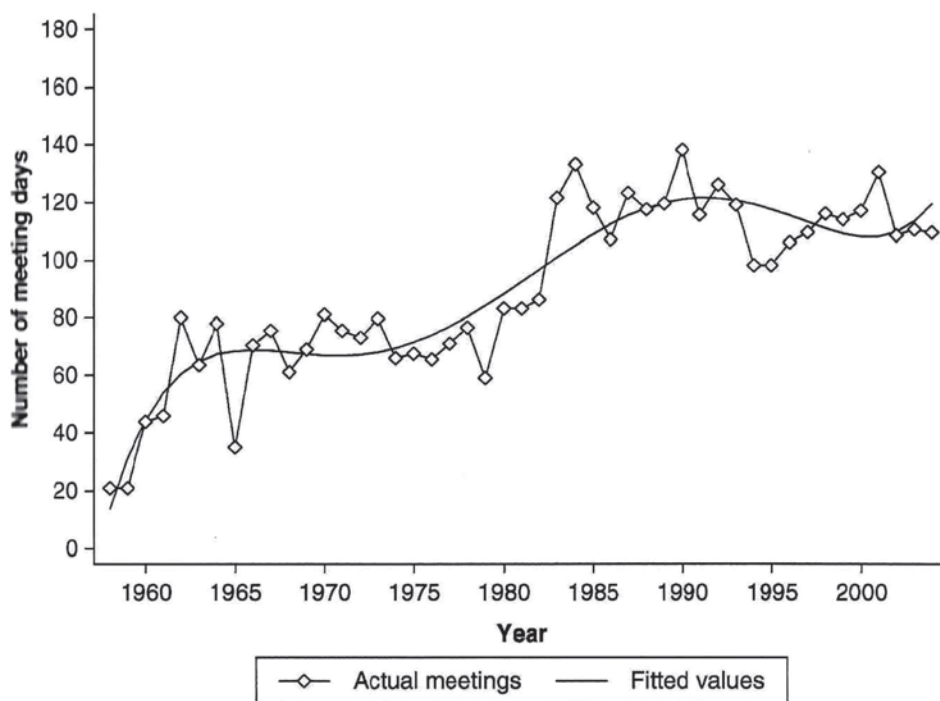


Figura 6. Días de reunión del Consejo a nivel ministerial, años 1958 – 2004. Fuente: Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers. Autor: Adriaensen, Johan

Ante la imposibilidad de hacer frente a las demandas crecientes, esta institución se adaptó creando grupos de trabajo formados por expertos nacionales que debatían —y debaten— las propuestas, buscando un consenso antes de llegar al nivel ministerial. Esta práctica también tiene sus detractores, puesto que supone que un gran porcentaje de las decisiones son tomadas por funcionarios antes que por representantes electos. Según el Profesor Paul Magnette² (político y profesor de la Universidad Libre de Bruselas), en el 80% de los asuntos se alcanza un consenso a nivel del grupo de trabajo. Del 20% restante, la mitad se discute y se decide por consenso en el Consejo y la otra mitad se vota (sólo un 10% del total). Hay algunos autores que contradicen estas cifras, por ejemplo, Johan Adriaensen³

² Magnette, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006

³ Adriaensen, Johan. *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. 2014.

considera que parte de lo que el Consejo decide aparentemente por consenso sin discusión en esa reunión —y que por lo tanto, en principio, ha sido decidido a nivel del grupo de trabajo —es el resultado de una reunión anterior, en la que hubo debate pero no se alcanzó una decisión.

En lo que todos están de acuerdo es en la importancia de los grupos de trabajo como órganos con gran poder decisorio. Una importancia creciente, dado el porcentaje de decisiones que toman, y el número total de decisiones y actos acordados por el Consejo en su conjunto.

Este aspecto, la carga de trabajo, es otra de las ideas que hay que destacar. Se ha observado que puede llevar a un incremento de las negociaciones informales, cuando éstas permiten reducir los “costes de transacción”, es decir, la cantidad de recursos que han de dedicarse para lograr un determinado resultado.

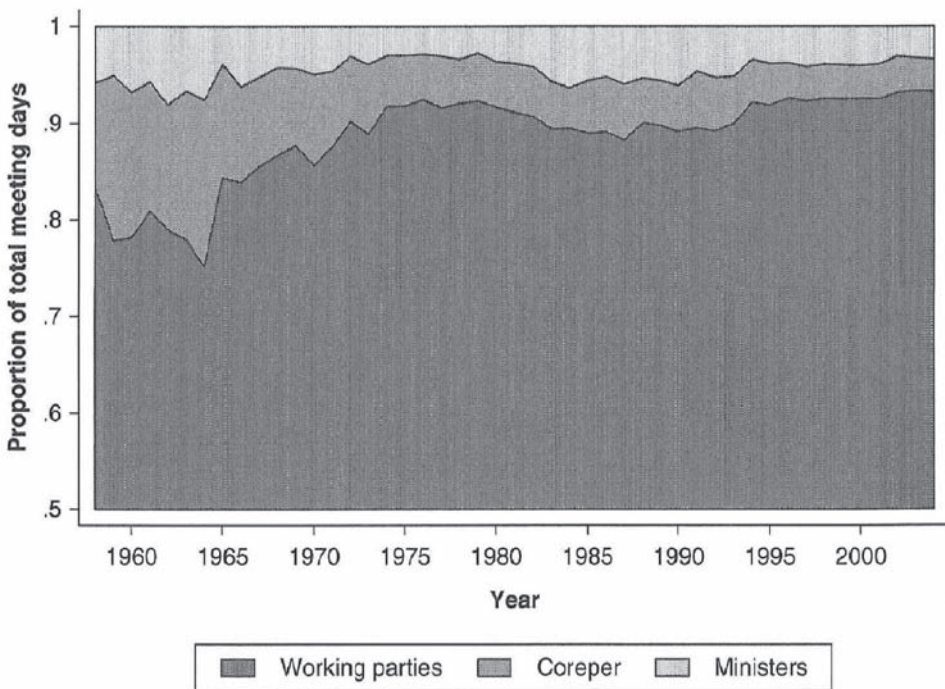


Figura 7. Distribución de los días de reunión entre los niveles del Consejo, 1958-2004. Fuente: *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. Autor: Adriaansen, Johan

1.4 Conclusiones.

Como conclusiones parciales de este capítulo hay que insistir en que el procedimiento legislativo ordinario es ciertamente gravoso. El aumento de la carga de trabajo, y la búsqueda de una mayor eficacia pueden haber empujado a las

instituciones a negociar de modo informal. Por otro lado, la política informal está presente en muchos otros ámbitos de la construcción europea. Como se ha mencionado, todos estos elementos se encuentran presentes en los trílogos.

CAPÍTULO DOS

¿ES LA POLÍTICA INFORMAL ANTIDEMOCRÁTICA? TRÍLOGOS, ACUERDOS TEMPRANOS Y EL MODELO DE REPRESENTACIÓN POR SELECCIÓN.

Los acuerdos tempranos han sido criticados por su falta de rendición de cuentas y por su opacidad. Asimismo suponen un desafío a la deliberación parlamentaria y a las fórmulas inclusivas que éstas implican. Además, el desigual poder que asumen los actores **negociadores** está lejos de la igualdad democrática que las instituciones formales representan.

En este capítulo se presenta la hipótesis de que el modelo de representación que combina una fase de selección del representante exigente y una fase de sanción más laxa es, en principio, la más adecuada para la negociación bicameral, modelo aplicable al procedimiento legislativo ordinario (el Parlamento y el Consejo de la UE serían las dos cámaras de este caso). Un análisis cercano de las prácticas de codecisión, así como de las instituciones, muestra que el actual sistema tiene debilidades en el ámbito de la deliberación inicial así como en el rendimiento de cuentas. La modificación de 2012 del Reglamento del Parlamento Europeo donde se recogen las reglas de procedimiento para las relaciones interinstitucionales ha supuesto un refuerzo de la transparencia democrática.

No obstante, quedan algunos aspectos por resolver como son: un debate abierto acerca de la forma de seleccionar los ponentes (“rapporteurs”), y un rendimiento de cuentas por parte de los negociadores.

2.1 Introducción

El hecho de que las decisiones políticas se toman en condiciones cada vez más complejas es algo ampliamente conocido. Esta complejidad puede venir de distintas fuentes, como el conocimiento científico requerido, la presión de los plazos, la diversidad y el número de los actores implicados, los distintos niveles de gobierno nacional, regional, local, internacional, etc.

En ocasiones esta complejidad supone un verdadero reto para la posibilidad de ejercer la democracia parlamentaria, establecida por representación electoral. Una estrategia para hacer frente a esta complejidad sobrevenida es la política informal,

que para este capítulo se puede definir como: “un sistema de toma de decisiones restringido y aislado —en oposición a abierto y público— que es estructurado por instituciones informales, y que genera un producto que precisa de una formalización por parte de las instituciones que, de acuerdo con las normas, ejercen el poder.”⁴

Como ya se ha mencionado, la toma de decisiones informal es una tendencia creciente pero también criticada por diversos motivos. Algunos de éstos son: los peligros para la contestación política, la justificación pública o la deliberación abierta, su impacto en la transparencia y la rendición de cuentas, o el reto para la representación inclusiva.

En este capítulo se buscará dilucidar **bajo qué condiciones la política informal es democráticamente problemática o aceptable** para un determinado caso: la negociación informal en el seno de la Unión Europea dentro del procedimiento legislativo ordinario.

El motivo de este enfoque se debe a los siguientes motivos:

1. El procedimiento legislativo ordinario ha supuesto un incremento muy significativo del poder del Parlamento Europeo y por lo tanto la informalidad dentro de este ámbito es llamativa y contestada.
2. Pese a la oposición y al rechazo que levanta entre ciertos sectores este uso de acuerdos tempranos, lo cierto es que los acuerdos en primera lectura se han incrementado hasta suponer en torno al **82% de los actos** aprobados en el parlamento europeo, como muestra la gráfica del capítulo uno.
3. La valoración democrática de los acuerdos en primera lectura ha sido hasta ahora principalmente enfocada desde dos puntos: 1) la tensión entre la eficiencia por un lado y la falta de inclusión, transparencia y abierta deliberación por otro, y 2) las diferencias de poder de los actores implicados. A estos dos aspectos se les añadirá el enfoque desde el modelo de representación del Parlamento.
4. Comprender las implicaciones normativas de cadenas largas de delegación es de la mayor relevancia en la Unión Europea, en la que, si bien la democracia representativa es un principio constitucional, la complejidad de la representación y el uso de los acuerdos de mínimos de acomodo de las preferencias de múltiples y diversos actores supone un particular reto.

2.2 La política informal de la codecisión.

Desde el Tratado de Ámsterdam, el Consejo de la Unión Europea ha sido legalmente capaz de adoptar un acto legislativo en primera lectura, si aprueba todas las enmiendas contenidas en la opinión del Parlamento Europeo (artículo

⁴ REH, C. HERITIER, A. BRESSANELLI, E. (2013) *The informal politics of legislation. Explaining secluded decision making in the European Union*. Comparative Political Studies 46(9): 1112–1142.

294 del TFUE). Este poder formal ha ofrecido un espacio informal. Desde 1999 el porcentaje de los acuerdos en primera lectura se incrementado de forma exponencial.

Codecision – stage of conclusion (1999–2011)

<i>Legislature</i>	<i>Number of concluded files</i>	<i>Percentage of files concluded at first reading</i>	<i>Percentage of files concluded at second reading</i>	<i>Percentage of files concluded at third reading</i>
1999–2004	403	28	50	22
2004–2009	454	72	23	5
2009–2011	179	78	18	4

Figura 8. Etapa de conclusión (1999-2011). Fuente, Parlamento Europeo.

Recordemos brevemente cómo se llevan a cabo estas negociaciones informales: se inician conversaciones informales antes de que el Parlamento Europeo haya emitido su opinión formal, e incluso antes de que el Consejo haya adoptado una posición común, que son los dos primeros pasos formales que se producen en el procedimiento. Si las instituciones logran un acuerdo, el Parlamento recoge la posición del Consejo en su propuesta y la moción se aprueba por mayoría simple. Posteriormente el Consejo acepta la posición del Parlamento por mayoría cualificada. Dicho de otra manera, los pasos formales del procedimiento se convierten en un simple **sellado administrativo** de una negociación que se ha realizado en otro ámbito. El uso rutinario de este sistema ha sido el que ha desatado la controversia.

Debe señalarse que este sistema informal se **diferencia** del procedimiento legislativo formal en cuatro aspectos:

1. Los **miembros**: la lista de participantes de los trílogos es reducida y no está codificada. Los plenos del Parlamento o la reuniones del Consejo incluyen a todos aquellos actores legitimados para tomar decisiones y se conoce públicamente quienes participan en los mismos.

En cambio en los trílogos el grupo de actores es limitado y no conocido. Las normas respecto de los acuerdos entre instituciones tradicionalmente no han regulado de manera clara los miembros, sus poderes y capacidades, dejando espacio para esta informalidad, y para asimetrías entre ellos.

2. Los trílogos no se celebran a puertas abiertas y el **acceso** a los mismos está muy restringido. La información disponible es limitada, y muchas veces está reducida a la rendición de cuentas que los negociadores hacen en sus comités

respectivos. La documentación que se maneja no está a la alcance del público. En contraste con esto, las Comisiones Parlamentarias, los plenos del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando actúan en el ámbito legislativo, son públicos y se puede acceder a la documentación manejada.

3. En los trílogos, las **normas** que explicitan lo que se pide, lo que se prohíbe, o lo que se permite son informales, y como tales se crean y aplican fuera de los canales oficiales. Cuando estas normas se codifican son muy generales y vagas.

4. El proceso político no puede ser **concluido** en la arena informal, cualquier decisión o acuerdo debe ser formalizado por el Parlamento Europeo en pleno y por una reunión del Consejo. La relación entre el ámbito formal e informal es de asimetría interdependiente: uno de ellos complementa sin sustituir al otro, el formal. Pese al poder del que disponen —de aceptar o rechazar el acuerdo que se les presenta— **los europarlamentarios enfrentan una gran presión política para no reabrir el debate** que se acaba que culminar con ese acuerdo.

La política informal puede ser una estrategia adecuada para tratar de hacer frente a la complejidad. Los trílogos reducen los costes de transacción e incrementan la velocidad de la toma de decisiones. Es por este motivo que han sido alabados por incrementar la eficacia de la legislación comunitaria, y por estimular la cooperación interinstitucional. Desde 1999 hasta 2014 mas de 1000 actos legislativos han sido aprobados por el parlamento europeo. Los actos aprobados en primera lectura tardaron en tramitarse en torno a 14,4 meses, y sólo un 4% del total acabaron en el comité de conciliación.

Ahora bien, pese a las ganancias en eficiencia, existen **tres retos democráticos** principales:

1. En primer lugar, cuando las decisiones reales se toman en un campo de juego inaccesible y del que no existe rastro documental, la **transparencia** básica del procedimiento legislativo se pone en cuestión. Esta falta de transparencia tiene repercusiones claras en la rendición de cuentas y en la posibilidad de una supervisión efectiva por parte del Parlamento. Se crea así un riesgo especialmente significativo para las minorías cuyo nivel de acceso puede verse seriamente comprometido al reducirse el número de personas que forman parte del procedimiento.

2. En segundo lugar, los trílogos suponen restricciones a la inclusión política, la justificación pública de los actos y la deliberación en sede parlamentaria. Así pues, los trílogos han podido suponer una mayor eficacia, pero debilitan los **controles públicos entre poderes**.

3. En tercer lugar, este sistema informal aumenta de forma más que proporcional el poder de los partidos políticos grandes, y de sus ponentes en particular. De igual modo, de forma intuitiva, podría decirse respecto de los países grandes,

especialmente durante sus presidencias rotatorias del Consejo⁵. Es decir, el negociador —ya sea el ponente del Parlamento o el representante del Consejo— ve aumentar su poder sobremanera al ser “dueño” de la información.

2.3 El modelo de representación adecuado para los trílogos.

Puesto que el número de participantes del procedimiento informal es más reducido que en el formal, es necesario prestar atención a la relación de representación que se establece entre las instituciones principales y sus agentes, es decir, los negociadores en el trílogo.

Hay quien ha intentado aplicar los modelos de representación política a este ámbito, pero éstos fueron desarrollados para la representación electoral. La política informal supone un reto particular, puesto que la restricción de la participación y el aislamiento —en oposición a la publicidad— marcan diferencias tanto en lo tocante al acceso a la información, como en la capacidad real de tomar decisiones, incrementando el poder institucional de quienes actúan como canalizadores de la información. Es decir, los negociadores en el trílogo.

En la teoría de la representación más clásica, la **autorización** del representante por el representado y el **rendimiento de cuentas** son dos de las claves fundamentales. Para evaluar la representación en los trílogos deberíamos, por tanto, prestar atención a los procedimientos de nombramiento del negociador y el rendimiento de cuentas, así como al sistema de sanciones en manos del representado. Si entendemos la representación cómo actuar en interés de otro, la evaluación de la calidad de la representación podrá hacerse de dos formas: por medio de las sanciones y del control, o por medio de la selección previa:

El modelo de las **sanciones** asume que los intereses del representado y el representante son distintos.

El modelo de representación por **selección** supone que el representante y el representado tienen preferencias similares y, por lo tanto, se espera que el representante esté motivado y tenga razones propias para querer lo mismo que el representado. Desde este punto de vista es más eficiente invertir tiempo y recursos en escoger al representante, que invertirlos en supervisarlos y castigarlos.

Por supuesto, ambos modelos participan en cierto modo el uno del otro. El modelo de selección incluye un elemento de sanción, como es el hecho de ver suspendida la selección. Por otro lado el modelo de sanción incluye como mínimo una supervisión mínima de la elección de la persona.

Cabe preguntarse cuál de los dos sistemas se adapta mejor a los trílogos. El modelo de selección funciona bien cuando los representantes tienen que hacer frente a situaciones imposibles de predecir, exigiéndoseles premura, creativi-

⁵ No obstante, tal como se expone en el último capítulo, esta relación no está tan clara.

dad, flexibilidad, adaptabilidad, etc. Cuando la negociación requiere discreción y trabajar en el largo plazo, tanto representantes como representados prefieren relaciones de confianza y objetivos comunes. Asimismo cuando las herramientas para la supervisión de la sanción no existen o son muy costosas, o cuando los costes de selección son bajos, se preferirá un modelo de selección. Los costes de selección serán bajos cuando exista una fuente vasta de agentes motivados.

Puede decirse que los trílogos cumplen esta serie de requisitos teóricos. Un ejemplo muy claro sería el Six Pack de 2011⁶ que fue acordado en primera lectura y en tiempo récord. Además hay que tener en cuenta que, para lograr un consenso entre 28 Estados Miembros y los intereses de las distintas instituciones, es necesaria cierta creatividad. Por otro lado, los negociadores trabajan en un ambiente evolutivo, puesto que la postura de las distintas instituciones va cambiando a lo largo del tiempo, adaptándose a lo que ellas mismas piensan y a lo que reciben del resto de instituciones.

Dentro del Parlamento la relación de confianza será quizá más clara, puesto que son los propios europarlamentarios los que asumen el liderazgo de las negociaciones como ponentes tras ser nombrados por la comisión de la que forman parte. Así, aunque haya sido elegido, el ponente es sólo un *primus inter pares*, y para lograr el voto de la mayoría ha de comprometerse a representar al Parlamento como un todo. No pocos *eurócratas* hacen referencia al efecto de socialización que tiene participar de estas instituciones durante largo tiempo. Una supervisión estricta y sanción férrea de los negociadores en el ámbito de los trílogos no sería demasiado difícil. Sin embargo, en un contexto de negociación bicameral sería costoso. Reduciría la flexibilidad de los negociadores y la sanción redundaría en una gran pérdida de reputación para un Parlamento que, según algunos autores, sigue luchando para lograr una imagen fiable y moderada. Existe una amplia fuente de posibles representantes motivados, ligados entre sí por relaciones personales y de afinidad ideológica, o que al menos comparten ciertos objetivos, resultado de creer en el proyecto europeo, y que además muchas veces mantienen entre sí relaciones sociales fluidas y de confianza. Todo ello hace del modelo de selección el más adecuado para el Parlamento Europeo.

No obstante, aunque la selección sea más efectiva que la sanción, no implica que sea normativamente deseable. Examinado desde el punto de vista de la calidad democrática, la rendición de cuentas, la deliberación y la transparencia son los elementos que exigen nuestra atención.

Una adecuada deliberación permite a los representados saber qué intereses quieren ver defendidos, además de permitir expresarse a todas las voces, incluidas

⁶ Conjunto de seis instrumentos legislativos aprobados para hacer frente a la crisis Reglamento 1173/2011, Reglamento 1174/2011, Reglamento 1175/2011, Reglamento 1176/2011, Reglamento 1177/2011 y Directiva 2011/85/CE. Tenían como objetivo la política fiscal y los desequilibrios macroeconómicos.

las minoritarias. La rendición de cuentas, por su parte, sirve para asegurarse de que los objetivos siguen alineados. Cuanto más débil sea la posibilidad de sanción, mayor será la necesidad de una adecuada deliberación inicial e información de calidad, puesto que menor será la necesidad de reemplazar o sustituir al representante.

Pueden resaltarse tres conclusiones:

1. En el modelo de selección, los elementos de control sirven menos para censurar que para asegurarse de que los objetivos continúan alineados.
2. Cuando la representación se produce en un ambiente informal, la deliberación adecuada en el momento inicial es de especial importancia.
3. La actividad de la representación en un ámbito aislado hace necesarios dos elementos adicionales: una narrativa de rendición de cuentas y una lógica de transparencia.

Si se utiliza la palabra narrativa es debido a que lo que se busca no es tanto una supervisión sino una justificación, una comunicación continua entre el representante y el representado.

La lógica de transparencia no ha de entenderse como transparencia total, que puede ser demasiado costosa e impedir la negociación, que no pocas veces implica verse obligado a renunciar a parte de los objetivos. La lógica de transparencia sería más bien proporcionar la suficiente información para permitir la mejor elección inicial.

Para recapitular, se ha de decir que el modelo de representación con una fase de selección fuerte y una sanción débil parece ser la más adecuada para el tipo de negociaciones propias de los acuerdos en primera lectura. Pero todo ello no obsta para que existan críticas desde el punto de vista de un modelo democrático.

2.4. ¿Son adecuados los criterios normativos del modelo de selección?

La relación entre el Parlamento Europeo y sus negociadores en los trílogos se estructura por tres tipos de prácticas institucionales:

1. El nombramiento del negociador de cada proyecto legislativo por la comisión responsable.
2. El artículo 73 (70 hasta 2014) del Reglamento del Parlamento Europeo, que regula las negociaciones interinstitucionales.
3. Anexo XX (XXI hasta 2014) del Reglamento del Parlamento Europeo, con el Código de conducta para la negociación en el contexto del procedimiento legislativo ordinario.

Antes de seguir avanzando es necesario hacer una precisión: desde que en 1999 se empezara a realizar la práctica de los trilogos informales hasta el momento actual se ha pasado de un contexto no regulado a una creciente regulación de esta práctica informal. Aunque puede resultar paradójico, en el momento actual existe una negociación en curso con objeto de regular profundamente las relaciones interinstitucionales entre Comisión, Consejo y Parlamento Europeo.

De las normas actualmente vigentes puede señalarse que el Código de Conducta es menos visible y menos imperativo y recoge más una serie de recomendaciones que obligaciones legales.

El artículo 70 por otro lado fue reformado, gracias en no poca medida a la presión de un eurodiputado español Enrique Guerrero Salom⁷.

Como botón de muestra, algunas modificaciones del artículo 73 (antes 70).

Versión vigente en 2011. 70. Las negociaciones con las otras instituciones para alcanzar acuerdos en el curso de un procedimiento legislativo se desarrollarán con arreglo al Código de conducta para la negociación en el marco del procedimiento legislativo ordinario.

Versión actual: Artículo 73: Negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos

1. *Las negociaciones con las otras instituciones para alcanzar acuerdos en el curso de un procedimiento legislativo se desarrollarán con arreglo al Código de conducta establecido por la Conferencia de Presidentes.*

2. *Dichas negociaciones **no se iniciarán antes de que la comisión competente adopte**, de manera individual para cada uno de los procedimientos legislativos en cuestión y por mayoría de sus miembros, **una decisión** sobre la apertura de las negociaciones. Dicha **decisión determinará el mandato y la composición del equipo negociador**. Dichas decisiones se comunicarán al Presidente, que informará regularmente a la Conferencia de Presidentes.*

El mandato consistirá en un informe aprobado en comisión y presentado al Parlamento para que lo examine posteriormente. A título excepcional, cuando la comisión competente considere debidamente justificado iniciar las negociaciones antes de la aprobación de un informe en comisión, el mandato podrá consistir en un conjunto de enmiendas o en un conjunto de objetivos, prioridades u orientaciones claramente definidos.

3. *El equipo negociador estará dirigido por el ponente y presidido por el presidente de la comisión competente o por un vicepresidente designado por el*

⁷ GUERRERO SALOM, E. *Proyecto de informe sobre la modificación del artículo 70 del Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos*. (2011/0000(REG)) Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

*presidente. En él **figurarán, como mínimo, los ponentes alternativos** de cada uno de los grupos políticos.*

*4. Todo documento que se haya previsto debatir en una reunión con el Consejo y la Comisión («diálogo tripartito») adoptará la forma de **documento** que indique las posiciones respectivas de las instituciones interesadas y las posibles soluciones de compromiso y **se distribuirá al equipo negociador** al menos 48 horas o, en casos de urgencia, al menos 24 horas antes del diálogo tripartito de que se trate.*

Tras cada diálogo tripartito, el equipo negociador informará a la comisión competente en la siguiente reunión de esta. Se pondrá a disposición de la comisión documentación que refleje el resultado del último diálogo tripartito.

Cuando no sea factible convocar una reunión de la comisión en tiempo oportuno, el equipo negociador informará al presidente, a los ponentes alternativos y a los coordinadores de la comisión, según proceda.

La comisión competente podrá actualizar el mandato teniendo en cuenta los avances en las negociaciones.

*5. Si las negociaciones permiten llegar a un acuerdo, se informará inmediatamente a la comisión competente. El texto acordado será remitido a la comisión competente para su examen. En caso de ser aprobado por votación en comisión, **el texto acordado será presentado al Parlamento** para su examen en la forma apropiada, incluidas las enmiendas de transacción. Podrá ser presentado como texto consolidado siempre que recoja claramente las modificaciones a la propuesta de acto legislativo objeto de examen. (...)*

La diferencia es abismal. La versión anterior dejada amplias zonas sin regular, mientras que la versión actual establece cuando se pueden iniciar, la necesidad de que los ponentes en la sombra participen, aumenta la rendición de cuentas...

Hechas estas aclaraciones, puede decirse que el ponente es el principal negociador del Parlamento Europeo. La normativa habla de un equipo negociador dirigido por el ponente y presidido por el presidente de la comisión parlamentaria. La realidad es que el negociador es a menudo, no sólo el único eurodiputado presente en el trílogo, sino el encargado de liderar el dossier dentro del propio Parlamento. El ponente presenta una propuesta de texto, organiza el debate dentro de la comisión, debe buscar el consenso en torno a su posición, presenta el informe en el pleno, realiza los comentarios acerca de las enmiendas del pleno en representación de la comisión... En segunda lectura el ponente prepara una recomendación, y en tercera lectura es uno de los miembros del Parlamento Europeo enviados al Comité de Conciliación. Todos estos poderes hacen del ponente un negociador especialmente poderoso en primera lectura, dado su acceso privilegiado la información. Por este motivo, los demás grupos políticos grupos

parlamentarios nombrarán sus denominados “ponentes en la sombra” – *shadow rapporteurs* – cuya importancia se ha incrementado los últimos años. Y también, por este motivo, la reforma busca engrasar el circuito de la documentación.

La gran pregunta es cómo se asignan estas ponencias. Se sigue un sistema de dos pasos que algunos han comparado con una subasta. En primer lugar los grupos parlamentarios dentro de las comisiones del Parlamento reciben asignadas un número de ponencias, en función del número de europarlamentarios. En segundo lugar, los partidos seleccionan sus ponentes para esas ponencias. Los coordinadores de los partidos compiten por ponencias en reuniones a puertas cerradas en las que pujan con puntos asignados de manera proporcional al tamaño de sus partidos. Una vez que una ponencia es obtenida, el coordinador nombra a un miembro o miembro sustituto de una comisión de dentro del grupo político. Ahora bien, no hay normas acerca de cómo se lleva a cabo esta división dentro del propio partido, pero se considera ventajoso someter el nombre del ponente tan pronto como sea posible, especialmente si el ponente que se sugiere es reconocido como un especialista.

No es sorprendente que la regulación de los acuerdos en primera lectura desde 1999 haya ido aumentando el control sobre los negociadores del trígono. Incremento sin embargo opuesto con ferocidad desde dentro del Parlamento. La reforma del artículo 70/ 73 incrementa claramente el control. Por ejemplo, se exige una mayoría dentro de cada comité, caso por caso, que decida el mandato y la composición del equipo negociador. Más aún, el mandato debe tomar la forma de un informe adoptado en el comité y presentado posteriormente al Parlamento para su consideración, recogiendo los objetivos y prioridades y orientaciones. Al exigirse que el equipo negociador incluya al menos a los ponentes en la sombra de cada uno de los políticos grupos se rompe el cierto ostracismo que sufrían algunos partidos políticos menores y se reducen las asimetrías de información tanto entre los grupos políticos como los comités. Ahora bien, hay que prever que los ponentes de los partidos euroescépticos realizarán una labor de zapa del proceso, **reduciendo probablemente las ganancias de eficiencia** que los trílogos aportaban.

La última reforma de esta norma aumenta claramente la sanción. Algunos autores consideran esto un resultado del esfuerzo del Parlamento Europeo para incrementar la legitimidad con la que se le percibe. Las estipulaciones de esta normativa hacen ahora más difícil para el ponente escaparse, actuar por libre, comenzar la negociación sin la debida autorización (autorización que posteriormente sirve como mandato y como posición negociadora inicial). Es así que la rendición de cuentas es más sencilla y el seguimiento documental, posible.

A pesar de este mayor control de los ponentes, cabe preguntarse si es habitual o posible que estos negociadores desarrollen su propia agenda, o la agenda

exclusiva de su grupo político al margen del mandato del comité al que pertenecen. Las investigaciones empíricas sugieren que los negociadores suelen actuar de acuerdo con los intereses de su mandante, incluso cuando el control institucional es más débil. Del mismo modo esta evidencia sugiere que el Parlamento resulta más exitoso cuando el negociador no se sitúa en una posición extrema. Los acuerdos en primera lectura son menos probables cuando un negociador se desvía de la posición media de un grupo grande. Los investigadores han identificado una fuerte norma no escrita que impulsa a los ponentes a servir los intereses del pleno antes que los propios o los del grupo político. Distintos diplomáticos y especialistas en asuntos comunitarios coinciden sobre el mismo aspecto: la fuerte **socialización** que experimentan aquellos que participan de las instituciones comunitarias. Dado que para aprobar prácticamente cualquier norma es necesario un acuerdo amplio, la búsqueda del consenso se convierte en una necesidad y en una segunda naturaleza.

Sin embargo el procedimiento actual no es tan completo por el lado de la adecuada deliberación inicial. En la práctica actual, ni la comisión ni el pleno del Parlamento debaten abiertamente qué europarlamentario debe liderar un determinado proyecto y por lo tanto representar al conjunto del Parlamento frente al Consejo. El artículo 44 simplemente dice:

Artículo 44 del Reglamento del Parlamento Europeo: Representación del Parlamento en las reuniones del Consejo

Cuando el Consejo invite al Parlamento a participar en una reunión del Consejo en la que el primero actúe como legislador, el Presidente pedirá al presidente o al ponente de la comisión competente, o a otro diputado designado por esta comisión, que represente al Parlamento.

La votación formal en este ámbito no es habitual. Los europarlamentarios con experiencia la formación son los que habitualmente reciben las ponencias. Los ponentes exitosos reciben habitualmente nuevos proyectos, incrementando su perfil. Los ponentes que, por otro lado, no son eficientes o que defienden sus propias preferencias sin cooperar con los ponentes en la sombra se han enfrentado con una revocación del mandato de facto, o incluso activa como fueron los casos del “Reglamento de terapia avanzada”⁸ o el “Reglamento enmendado de seguridad social: Coordinación de los sistemas nacionales para promover la libre circulación de personas”, de 2009.

Abordando ahora la **lógica de transparencia** que se mencionaba antes, ésta se ha visto reforzada bajo la nueva regulación. Ahora se requiere una decisión por mayoría tomada en la comisión para iniciar las negociaciones, que debe ser

⁸ JUDGE, D. EARNSHAW, D. 2011. ‘Relais actors’ and co-decision first reading agreements in the European Parliament : the case of the advanced therapies regulation. Journal of European Public Policy, 18 (1). pp. 53-71. ISSN 1350-1763.

notificada al Presidente, quien debe mantener informados a la Conferencia de Presidentes de Comisión. Esta norma también requiere un mandato que consiste en un informe adoptado en el seno de la comisión.

Un debate en la comisión acerca de si debe intentarse una conclusión temprana también implica una discusión abierta acerca de las razones de por qué ha de intentarse y las implicaciones de hacerlo usando un trílogo. La **comprensión** y **control** de los europarlamentarios en el proceso se incrementa, la presidencia se implica más en el proceso y de este modo la información viaja desde los negociadores hasta la comisión y la Conferencia de Presidentes, y a través de todos los grupos políticos, incluso manteniendo unas negociaciones aisladas, no públicas. La lógica de la transparencia va aún más allá al establecer que la decisión de la comisión para abrir negociaciones debe ser traducida en todas las lenguas oficiales, y distribuida a todos los europarlamentarios y presentada ante la Conferencia de Presidentes. Comprendida desde esta óptica, la nueva normativa busca menos el control y la autorización que una mejor comprensión del proceso y mayor comunicación entre los autores.

Quizá la **rendición de cuentas** es el ámbito en el cual aun queda más por hacer. La nueva norma establece algunos aspectos en este sentido: al menos 48 horas antes de los trílogos, el equipo negociador debe ser informado acerca de las respectivas posiciones de las instituciones implicadas y las posibles soluciones de compromiso. Tras los trílogos, los documentos que reflejen el resultado deben ser puestos a disposición de la comisión, y el equipo negociador debe informar en la siguiente reunión. Podría parecer una rendición de cuentas de lo que han hecho, pero más bien aparenta que su deber es resumir las actividades que han llevado a cabo. Es decir, informar más que justificar.

2.5 Conclusión.

En otras partes de esta memoria se mencionan los desafíos democráticos que supone la negociación informal en el ámbito del procedimiento legislativo ordinario. Pero en este capítulo nos hemos centrado en la relaciones entre el Parlamento y sus representantes. De acuerdo con lo expuesto, el modelo de representación el Parlamento es fuerte en la selección y débil en la sanción. Teniendo en cuenta lo que se les exige a los negociadores es más eficiente para el Parlamento, como agente principal, esforzarse en optimizar la selección que en incrementar la supervisión. Tal como se ha señalado, los negociadores necesitan flexibilidad y creatividad. Las normas reformadas del artículo 70/73 insisten en el ámbito de la sanción, así como en la lógica de transparencia.

Pese a todo lo dicho, la práctica corriente parece ignorar una de las bases de la adecuada representación: una buena deliberación en el momento de la selección. Pese a que los ponentes son los actores principales en todo este proceso,

su método de selección sigue siendo algo relativamente oculto, regido por las normas internas de los grupos parlamentarios. Una solución sería un debate abierto en pleno para el nombramiento de ponentes en base al programa legislativo anual. Dicho lo cual, cabe recordar una vez más que la actual revisión del reglamento de relaciones institucionales aspira a regular aspectos como el que se acaba de mencionar. En el momento de publicación de esta memoria todavía no se había alcanzado un consenso.

CAPÍTULO 3

CAMBIO INSTITUCIONAL EN EUROPA: CODECISIÓN Y COMITOLOGÍA TRANSFORMADA.

El Parlamento ha ganado poder en el ámbito legislativo, pero también en el control de los poderes de implementación de la Comisión. Estos cambios se han producido en el contexto de cambios formales en los tratados, pero también como resultado de cómo se han aplicado las normas de los tratados, especialmente en dos áreas: codecisión y comitología. Ambas parecen apuntar a una forma poco pública de tomar decisiones democráticas por un limitado círculo de “*actores expertos*”, un fenómeno que puede ser observado en muchas entidades políticas democráticas. Uno de los resultados es la percepción de pérdida de legitimidad, que debería llevar a reformar las instituciones existentes, o a revisar su forma de actuación. Sin embargo, esta percepción de pérdida de legitimidad puede no explicar por qué los europarlamentarios inician voluntariamente negociaciones separadas e informales, o cómo se llega a los acuerdos en primera lectura o trílogos. De este modo, de forma voluntaria, los parlamentarios evitan las oportunidades para el debate abierto en el pleno, colaborando en esa percepción de pérdida de legitimidad.

3.1 Explicaciones teóricas:

Las normas institucionales se pueden definir como “*reglas sociales que restringen el comportamiento y facilitan las interacciones humanas*”⁹ (North, 1990). Ante la pregunta de qué las hace cambiar, la teoría institucionalista racional da dos explicaciones: la explicación **funcionalista** y la explicación

⁹ NORTH, DC. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

de la **negociación distributiva** del poder. Ambas parten de la asunción de que los actores buscan maximizar la utilidad y reducir los costes de transacción. De igual modo, ambas definen las normas institucionales como “*contratos incompletos con cláusulas ambiguas que se ajustan a las nuevas circunstancias exteriores*”.¹⁰

Así, desde la perspectiva de las relaciones internacionales se considera que los estados desconfían de las consecuencias distributivas a largo plazo de sus acciones, por eso prefieren contratos incompletos que pueden ser ajustados a las circunstancias (las normas institucionales incompletas). Más aún, los actores pueden preferir contratos incompletos porque ofrecen la posibilidad de corregir asimetrías distributivas. Los actores calculan los beneficios esperados de la cooperación y los costes de transacción de tener que negociar una solución institucional. Si el análisis coste-beneficio es positivo, los actores se pondrán de acuerdo en una determinada regla institucional.

De lo anterior puede formularse la **hipótesis número uno**: “*la modificación de una norma será más probable si permite reducir los costes de transacción o de búsqueda de información y de negociación.*»

Esta explicación funcionalista ha sido criticada por ser demasiado automática, considerando que esa solución institucional sería inevitable sin tener en cuenta estructuras institucionales preexistentes y el poder desigual de los actores implicados. Es decir, pueden existir actores que prefieran una organización menos funcional en la que mantengan un mayor poder institucional.

En cambio, la mencionada teoría de la distribución del poder se centra específicamente en esos aspectos. Esta teoría presume que los actores son maximizadores de sus competencias, y que, a la vez que buscan incrementar la eficiencia de una norma institucional, buscan asegurarse de que la política o la decisión serán encarriladas por medio de procedimientos que maximicen su propio grado de control sobre todo el proceso. Es posible por lo tanto esperar que los actores que sufran una relativa pérdida de poder a causa de una norma institucional busquen cómo recuperarlo por medio de **cómo** se aplica esta norma.

A la hora de evaluar y prever el resultado de una negociación o renegociación sobre una norma institucional incompleta - o contrato incompleto - ha de atenderse a la existencia o ausencia de una tercera parte a quien recurrir para que tome una solución independiente, por ejemplo respecto de la interpretación de una norma. En caso de que esta tercera parte exista, la parte menos poderosa será la que más probablemente haga apelación a ella.

De ahí cabe extraer la **hipótesis número dos**: «*invocar a un tercero para resolver una disputa entre dos partes contractuales para renegociar un contrato*

¹⁰ Id.

incompleto ayuda a la parte contractual más débil a cambiar la norma en su favor».

La segunda condición institucional que puede ser de gran importancia es la de **ámbitos vinculados**. En una situación en la que interactúan muchos actores con preferencias diversas el impacto de las elecciones institucionales es más difícil de anticipar. Si se distinguen los actores que tienen poder de decisión tanto sobre las normas institucionales y las políticas sustantivas de aquellos otros que sólo tienen competencias sobre las políticas sustantivas, se puede tener en cuenta que los primeros tienen la capacidad de “tomar como rehenes” las políticas, puesto que son capaces de decidir el proceso. Los segundos a su vez, pueden hacer depender los resultados de las políticas de los cambios que se produzcan en el sistema de toma de decisiones.

Como consecuencia de esto se expone la **tercera hipótesis**: *“Al vincular dos ámbitos, y al retener el apoyo en el ámbito de la política sustantiva, los actores pueden ejercer presión y de este modo influir indirectamente los resultados del diseño institucional.”*

3.2 La transformación de la codecisión. Averiguaciones empíricas.

Desde el Tratado de Maastricht, el procedimiento de codecisión ha experimentado importantes cambios institucionales, como la extensión de los ámbitos competenciales afectados. No obstante, el énfasis aquí reposa sobre la emergencia no planeada de la legislación de vía rápida, resultado de los acuerdos en primera lectura.

Como ya se explicó, desde 1999 los acuerdos en primera lectura son formalmente posibles. Su importancia creciente ha llevado a que representen el 72% de todos los actos aprobados entre 2004 y 2009. Ahora bien, datos empíricos aparte, cabe preguntarse cómo es posible explicar este increíble incremento en la legislación de vía rápida.

Desde una perspectiva funcionalista, este incremento se explica habitualmente por la posibilidad de ahorrar en los costes de transacción que el proceso de decisión supone. Teniendo en cuenta que el número de miembros se incrementa, negociar acuerdos tempranos en un círculo restringido de actores claramente presupone reducir los costes de transacción, es decir, de la búsqueda de información acerca de los intereses y preferencias de los otros actores, y por lo tanto la duración de la negociación. Una mayoría simple de los europarlamentarios en primera lectura es más sencilla de obtener que los umbrales más altos requeridos en segunda lectura.

Además pueden señalarse otros factores que aumentan los costes de negociación, como puede ser la divergencia de preferencias entre los antiguos y los

nuevos estados miembros. Parece ser que hay algo de verdad en ello, aunque sólo sea desde la perspectiva de la construcción de coaliciones a la hora de votar en el Consejo, dado que los estados con mayor poder de voto son principalmente los antiguos Estados Miembros: Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. A estos habría que añadir España y Polonia con gran capacidad de formar parte de las coaliciones con los anteriores. Más allá del Consejo, estos países cuentan con un gran porcentaje de los europarlamentarios, por lo que habitualmente cuentan con presencia en los grupos parlamentarios mayoritarios, las comisiones del Parlamento... De modo parecido puede decirse del porcentaje de los funcionarios de las instituciones.

Volviendo al análisis institucional de ahorro en los costes de transacción, un incremento de la carga de trabajo legislativa y un incremento en la complejidad de los expedientes pueden explicar el uso de esta legislación de vía rápida. Lo que permite aplicar la hipótesis uno. Las otras dos hipótesis se examinan a continuación.

3.3. La transformación de la comitología y el poder del Parlamento: averiguaciones empíricas.

Muchos actos legislativos comunitarios sólo están definidos en términos generales y otorgan a la Comisión el poder de especificarlos, con supervisión de tal procedimiento. Éste es el denominado **Sistema de Comitología**. Las causas y los motivos políticos detrás de estos actos delegación son muy variados. Un motivo general es que, para evitar la parálisis, los actores con mayor poder político pueden decidir acordar sólo el marco y delegar las decisiones detalladas a agentes suyos. Tras la delegación, el agente principal o representado puede desear revisar la labor del agente, asegurándose de que no se ha desviado del mandato. El representado también puede incluir normas controlando el comportamiento del agente durante el proceso de aplicación. Las normas del comitología son de aplicación en este ámbito. Inicialmente el Parlamento no desempeñaba papel alguno en este sistema. A día de hoy tiene derecho de objetar los actos de delegación de la Comisión, y dar forma a la decisión de comitología al mismo nivel que el Consejo (artículo 291 TFUE). Ahora bien, ¿cómo logró el Parlamento ganar influencia en las normas que regulan la comitología? ¿Cómo se produjo este cambio en las normas institucionales que la regulan?

Las teorías de **negociación redistributiva** pueden explicar estos cambios. Por un lado se cumple la condición institucional de vincular distintos ámbitos de decisión. Si el Parlamento utiliza su fuerza negociadora a través de ámbitos vinculados, haciendo depender su apoyo en codecisión a materias sustantivas y aspectos presupuestarios de un cambio en las normas de comitología, obtendrá un incremento competencial (**hipótesis tres**).

Más aún, la segunda condición institucional de una tercera parte independiente también se cumple en este ámbito, al poder recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (**hipótesis dos**: recurrir a una tercera parte para resolver una disputa entre partes contractuales a la hora de riego negociar un contrato incompleto puede ayudar a la parte más débil para lograr más influencia).

¿Hasta qué punto estas explicaciones se ven confirmadas por la realidad del desarrollo de las reglas de comitología? En la formulación de estas reglas entre 1950 y 1961, el Parlamento no desempeñó papel alguno. Tras un periodo de *lucha* entre instituciones, el Consejo y la Comisión llegaron a un “Acuerdo de Comité de Dirección” en 1961. Puesto que el Parlamento vio afectado indirectamente su poder de supervisión política de la Comisión, exigió sin resultado que su opinión fuera escuchada y que la Comisión asumiera de forma exclusiva la responsabilidad política de los nuevos órganos de cooperación. Sin embargo, puesto que el Parlamento no tenía capacidad de veto, ni siquiera con la capacidad de vincular distintos ámbitos de acuerdo con la hipótesis tres, no tuvo ningún efecto.

Desde que se creara la comitología para la Política Agrícola, se extendió a la Política Comercial. Entonces, los gobiernos de los Estados Miembros crearon otra fórmula más restrictiva: los Comités de Regulación, en los que una decisión sólo podía ser tomada tras la aprobación por mayoría cualificada de los Estados Miembros. El Parlamento criticó este tipo de comités, puesto que permitía que asuntos legislativos fueran tratados como simples medidas de implementación. Exigió un derecho de supervisión y ser informado de las decisiones pero, puesto que no tenía capacidad de bloqueo, fue ignorado. En este punto el Parlamento recurrió al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de acuerdo con la hipótesis dos, denunciando una decisión de la comisión al considerar que ésta era de naturaleza legislativa. No obstante, el Tribunal no apoyó la argumentación del Parlamento.

A partir de los años 70 los intentos de crear una unión económica y monetaria, la profundización de la cooperación en el seno de las Comunidades y la perspectiva de una ampliación a los estados del sur llevó al Parlamento a proponer un borrador de Tratado para crear la Unión Europea. En paralelo los comités de comitología habían pasado de 85 en 1980 a 154 en 1985. Por este motivo el Parlamento pedía ser informado durante el procedimiento, y un derecho de supervisión. La Comisión aceptó dar información, pero rechazó el derecho de supervisión.-+

Tras la aprobación del Acta Única Europea, la Comisión propuso tres tipos de comités: consultivos, de gestión y de regulación, vinculados a determinadas materias. El Parlamento una vez más propuso eliminar el comité de regulación puesto que consideraba que vulneraba el proceso legislativo. El Consejo sin em-

bargo en su decisión 87/373/EEC de 1987 incrementó el control de los Estados Miembros sobre la comitología.

El Tratado de la Unión Europea de 1991 supuso un enorme cambio al introducir la codecisión, otorgando al Parlamento un poder de veto. Ahora el Parlamento disponía de una herramienta: un poder de veto legislativo. Al tener que colaborar, las tres instituciones buscaron un “modus vivendi” por el que se concedió al Parlamento un *droit de regard* sobre la comitología¹¹.

El Tratado de Lisboa ha incrementado los poderes del Parlamento, distinguiendo entre actos de delegación (Artículo 290 TFUE), en los que tanto el Consejo como el Parlamento pueden vetar la acción de la Comisión, y actos de implementación (artículo 291 TFUE), cuyo control permanece en manos de los Estados.

3.4 Conclusión.

Tanto la codecisión como la comitología han evolucionado significativamente en los últimos años. Partiendo de la definición de las reglas institucionales como contratos incompletos, los actores han buscado como maximizar sus competencias, y realizar ganancias de eficiencia.

Los acuerdos en primera lectura han sido la consecuencia de una habilitación legal, dado que la regulación no los prohíbe. En esa zona gris, propia de un “contrato incompleto” las instituciones han maniobrado buscando un área de influencia.

CAPÍTULO 4

LA POLÍTICA INFORMAL EN LA UNIÓN EUROPEA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS INSTITUCIONES.

El objeto de estudio de la ciencia política han sido tradicionalmente las instituciones formales. Ahora bien, como ya ha quedado expuesto, una tendencia creciente así como un objeto de preocupación, es el protagonismo de la dimensión informal de la política. Los aportes a este estudio vienen desde distintas disciplinas, como la ciencia política, las relaciones internacionales, el derecho, la sociología, e incluso la antropología. Resulta patente que existe una toma de

¹¹ HÉRITIER, A. 2013. Twenty years of legislative codecision in the European Union: experience and implications. *Journal of European Public Policy* 08/2013; 20(7). DOI:10.1080/13501763.2013.795402.

conciencia de la importancia de la política informal. En el presente capítulo se abordará desde la perspectiva de la Unión Europea, aunque sea una realidad que afecte por igual a otros entes políticos.

4.1. Concepto de gobernanza informal.

Se ha de comenzar estableciendo que el adjetivo **informal** puede abordar tres usos principales: la designación de un **marco** en el cual las decisiones se toman como informales, la identificación del **proceso** cuya estructura identifica una forma de hacer política informal, o bien la clasificación del **resultado** como informal.

A la hora de definir el concepto de gobernanza informal, puede partirse de la base de que las instituciones informales son “*normas sociales compartidas, normalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera del canal oficial sancionado como tal*”¹². Otros lo han definido como la participación en el proceso de toma de decisiones que todavía no ha sido muy aplicada, o no codificada públicamente. Otros consideran que se refiere a una “*toma de decisiones no codificada, no institucional, en la que las relaciones sociales y las redes de influencia desempeñan un papel fundamental*”.¹³

Parece ser que los distintos autores apuntan a algunos aspectos clave como la no codificación y la no aplicación, aunque existe alguna variación en las visiones respecto de la relaciones con las instituciones formales.

Muchas de estas definiciones implican que existe una **superposición de instituciones formales e informales**. Mientras que algunos actores tienen un enfoque binario de la cuestión, considerando que lo formal y lo informal están en oposición, la mayoría acepta que las dos esferas coexisten y de hecho interactúan. Otros van más allá y consideran que existe una relación de dependencia.

Helmke y Levitsky¹⁴ proponen cuatro tipos de acuerdos informales distinguiendo entre los complementarios, acomodaticios, competidores y sustitutivos, dependiendo de cómo se relacionan con las instituciones formales. La distinción se hace sobre dos dimensiones: en primer lugar el grado en el que los resultados institucionales formales e informales coinciden, es decir si las normas informales producen los mismos o diferentes resultados que las formales. En segundo lugar, si las instituciones formales son efectivas y cumplen con el proceso político en la práctica.

¹² CHRISTIANSEN, T. N EUHOLD, C. *Informal Politics in the EU*. JCMS: Journal of Common Market Studies. Volúmen 51, número 6, páginas 1196–1206, noviembre 2013.

¹³ Id.

¹⁴ HELMKE, LEVITSKY. 2004. *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*, *Perspectives on politics*, 2004, Vol. 2, Nº 4, pp. 725 – 740).

A Typology of Informal Institutions

Performance of formal institutions		<i>Effective</i>	<i>Ineffective</i>
<i>Outcomes of informal governance</i>	Convergent	Result: Complementary informal institutions	Result: Substitutive informal institutions
	Divergent	Result: Accommodating informal institutions	Result: Competing informal institutions

Figura 9. Tipologías de instituciones informales. Fuente: Helmke y Levitsky. *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*, Perspectives on politics, 2004, Vol. 2, Nº 4, pp. 725-740.

Tal como se observa en la figura, cabe distinguir cuatro tipos de instituciones informales:

Complementarias: Si las instituciones formales funcionan correctamente, y los resultados de las informales convergen con ellas.

Acomodaticias: Si las instituciones formales funcionan correctamente, pero los resultados de las informales divergen de ellas.

Sustitutivas: Si las instituciones formales no funcionan correctamente, y los resultados de las informales convergen con ellas.

Competidoras: Si las instituciones formales no funcionan correctamente, y los resultados de las informales divergen de ellas.

La ventaja de estas distinciones es que van más allá de la reducción simplista entre formal e informal, permitiendo investigar más profundamente la coexistencia de ambos espacios. Como se verá, cada uno de estos cuatro apartados puede relacionarse con un ámbito de gobernanza europea.

4.2 La dimensión informal de la gobernanza de la Unión Europea.

Habiendo hecho referencia a los distintos tipos de política informal, se pueden tratar las formas en que los estudiosos de la Unión Europea han abordado la materia. Lo primero que hay que tener en cuenta es que, pese a estar fundada en la creación de instituciones formales de integración por medio de normas escritas, la evolución de la Unión Europea siempre ha estado muy influenciada por la política informal, desde las discusiones muy tempranas en el ámbito distintas asociaciones paneuropeístas, o más recientemente la gestión de la crisis en la zona euro por el Grupo de Fráncfort. En sentido amplio puede decirse que las cláusulas formales muy raramente proporcionan la historia completa de cómo se gobierna la Unión, puesto que éstas muchas veces son bordeadas para lograr la gobernanza europea.

En el ámbito de la Unión Europea tiene especial relevancia la distinción entre las instituciones formales eficaces y las ineficaces, así como la presencia

de mecanismos informales convergentes o divergentes con estas instituciones formales.

Se han realizado muchos estudios en este ámbito abundando en la materia. Por ejemplo, Stacey¹⁵ buscaba contestar la sencilla pregunta: ¿por qué los Estados Miembros delegan poderes en las instituciones europeas y así ceden el control sobre la legislación y la toma de decisiones? La respuesta apunta a la importancia de regateos informales como una de las principales fuerzas detrás de una mayor integración. En este contexto, las instituciones se definen como “*normas de comportamiento creadas por los actores que restringen a la vez que permiten interacción social, y que se perciben como sujetas a diferentes formas y procesos de cambio y adaptación*”¹⁶. Aunque este cambio puede ser concebido intencionalmente a gran escala, las instituciones también emergen como normas informales y pueden persistir largo tiempo antes de ser formalizadas.

Habitualmente se presta más atención a la creación de instituciones en la Unión Europea, que a cómo se transforman una vez creadas. Los sucesos más visibles, como las conferencias intergubernamentales que negocian los tratados de reforma, reciben más atención que los pequeños cambios del día a día de la política de la Unión. Sin embargo, incluso estos grandes eventos deben mucho a negociaciones o discusiones informales que preceden a los cambios en los tratados: los comités Doodge y Andonino para el Acta Única Europea, el Comité Delors para el Tratado de Maastricht, el Grupo Westendorp para el Tratado de Ámsterdam, y la Convención Europea para el Tratado de Lisboa. Todos estos son ejemplos de comités al más alto nivel, fuera de las estructuras formales, creados para preparar las discusiones formales en posteriores conferencias intergubernamentales. Los tratados no contemplan tales grupos, siendo un buen ejemplo de instituciones informales **complementarias** que apoyan antes que reemplazar las instituciones formales y suplen sus deficiencias. Tales acuerdos informales pueden ser regulados en el futuro, y servir de base a nuevas instituciones formales, como es el caso de la Convención Europea actualmente incorporada por el Tratado de Lisboa.

Artículo 48.3 TUE *Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una **Convención** compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión.*

¹⁵ STACEY, J. *Integrating Europe: Informal politics and institutional change*, 2010, Oxford University Press.

¹⁶ HÉRITIER, A. 2012. . *Institutional change in Europe: Co-decision and Comitology transformed*. JCMS, 2012, -vol. 50, N° 1, págs., 38-54.

El uso de los trílogos y el aumento de los acuerdos en primera lectura es otra faceta de esta tendencia. Christine Reh¹⁷, entre otros, ha estudiado las condiciones en las que la toma de decisiones se mueve de un ámbito formal inclusivo a otro informal y apartado analizando una serie de 797 iniciativas de actos legislativos concluidos bajo el proceso de codecisión entre 1999 y 2009. A la hora de elaborar esta memoria, quien la escribe ha encontrado que este estudio ha sido utilizado como referencia por numerosos autores¹⁸, por lo tanto también se empleará como la principal referencia, aunque se abordará con mayor profundidad en el capítulo quinto.

Lo que la mencionada autora señala es que incluso los actos de gran importancia y de carácter redistributivo son habitualmente prenegociados informalmente y concluidos de forma temprana. Los motivos pueden ser dos: o bien los actores del Parlamento Europeo y del Consejo no encuentran una oposición interna significativa cuando optan por la legislación de vía rápida, o el interés público y la oposición política son de hecho evitados al decidir informalmente un determinado acto legislativo.

Estos ejemplos de legislación por la vía rápida caen dentro de la categoría de instituciones informales acomodaticias. Al crear incentivos para un comportamiento que modifica el efecto de las normas formales, se recurre a acuerdos tempranos para la mayoría de los actos legislativos, pero sin violar las reglas formales en la realidad. O como otros han dicho pueden contradecir la letra pero no el espíritu de las reglas formales¹⁹.

Otra área en la que las redes informales han desempeñado un importante papel ha sido la coordinación entre los parlamentos nacionales, en particular sus representantes permanentes en Bruselas. Los parlamentos nacionales han visto incrementados sus poderes para participar en el proceso legislativo de la Unión, dándoseles la oportunidad de oponerse a propuestas de normas en casos en los que consideren que el principio de subsidiariedad ha sido vulnerado. El Tratado de Lisboa crea un sistema de alerta temprana, que no es sino la codificación de los previos acuerdos informales del denominado “*Diálogo Barroso*”, que sin embargo no ha funcionado bien. Aunque la reforma ha tenido otro efecto: si bien el sistema de alerta temprana no ha tenido el efecto deseado de lograr “dictámenes razonados” de los parlamentos nacionales para oponerse a la legislación de la Unión, se ha creado un sistema de red horizontal entre parlamentarios nacionales de enorme significancia. Esta red informal, y en gran medida invis-

¹⁷ REH, C. HERITIER, A. BRESSANELLI, E. (2013) *The informal politics of legislation. Explaining secluded decision making in the European Union*. Comparative Political Studies 46(9): 1112–1142.

¹⁸ Por ejemplo: JUDGE, D. EARNSHAW, D. 2011. ‘Relais actors’ and co-decision first reading agreements in the European Parliament : the case of the advanced therapies regulation. Journal of European Public Policy, 18 (1). pp. 53-71. ISSN 1350-1763.

¹⁹ Ver nota 14.

ble, de interacción entre parlamentarios nacionales ha sido definida por algunos observadores como una “*tercera cámara*”²⁰, o incluso un “*Consejo de Estado de la Unión Europea*”. Esta actividad se desarrolla entre otros medios por la coordinación informal, a través de sus reuniones de los lunes por la mañana, por ejemplo. Estos acuerdos informales asumen la función originalmente prevista para mecanismos formales, convirtiéndose en instituciones informales **sustitutivas** de acuerdo con la tipología expuesta por Helmke y Levitsky. Y las normas informales son utilizadas para lograr resultados compatibles con las formales y sus procedimientos, y así lograr lo que el cauce formal en un principio buscaba pero no logró realizar.

Conceptualizing the EU's Institutional Politics			
Performance of formal institutions		<i>Effective</i>	<i>Ineffective</i>
<i>Outcomes of informal governance</i>	Convergent	Complementary informal institutions Example: Preparatory groups ‘pre-cooking’ the work of IGCs in processes of treaty revision prior to the Lisbon Treaty	Substitutive informal institutions Example: The co-ordination among national parliamentary representatives in the conduct of subsidiarity checks after the Lisbon Treaty
	Divergent	Accommodating informal institutions Example: The use of early agreements in the co-decision procedure after the Amsterdam Treaty	Competing informal institutions Example: Economic governance under the Stability and Growth Pact after the Maastricht Treaty

Figura 10. Clasificación de la política informal de la UE. Fuente: “Informal politics in the EU”, Thomas Christiansen y Christine Neuhold, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2013, Vol. 51, N.º 6, págs. 1196-1206

Aplicando la clasificación de cuatro categorías ya vista a la UE, podría decirse que los trílogos son un caso de instituciones informales **acomodaticias**: las instituciones formales funcionan correctamente —de hecho, se siguen aprobando normas por el procedimiento formal— y los resultados de la gobernanza informal son divergentes. ¿En qué divergen? En los aspectos ya mencionados: participación, publicidad, acceso a la información...

Otro ejemplo bien conocido de las instituciones informales y su funcionamiento ha sido la gobernanza económica de la Eurozona. La política monetaria ha sido totalmente formalizada y asumida por el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales, pero la coordinación del resto de la política macroeconómica, por ejemplo la política fiscal, ha sido asumida por acuerdos en

²⁰ COOPER, I. 2012. *A Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments Under the Treaty of Lisbon*. West European Politics. DOI: 10.1080/01402382.2012.665735.

contactos informales. El ejemplo que ya se mencionó en el capítulo primero es el **Eurogrupo**. Junto con la estabilidad monetaria, la disciplina fiscal ha sido uno de los objetivos básicos en la gestión de la zona euro, y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue alcanzado para asegurar este objetivo. El PEC sin embargo resultó ser insuficiente, puesto que los Estados Miembros acordaron entre sí que incumplir los criterios estaba permitido, e incluso una Comisión Europea combativa buscando aplicar los criterios resultó infructuosa. Algunos autores discuten acerca de la naturaleza del PEC – acuerdo formal de aplicación informal, por ejemplo-, pero recordemos que los acuerdos informales se diferencian de los formales por su *aplicabilidad*. En este contexto el Eurogrupo surgió para implementar la disciplina fiscal, cobrando especial protagonismo en la gestión de la crisis de la zona euro después del año 2009. Este sería un caso de institución informal **competidora**, es decir una institución que coexiste con otra de tipo formal pero ineficaz.

4.3 La dimensión normativa de la gobernanza informal en la Unión Europea.

Un gran reto para el estudio de esta materia consiste en saber si los acuerdos informales son buenos o malos para una adecuada gobernanza, o dicho de otro modo, cuál es el impacto que tienen los acuerdos informales en la eficiencia de la política pública.

Claramente, la dimensión informal de la política concentra opiniones y análisis cuyo resultado es frecuentemente negativo. En ocasiones ha sido calificado como “*unrule of law*”, e incluso “*hipocresía organizada*”. Considero que para responder a la pregunta dos son los aspectos fundamentales a tratar: la democracia y la eficiencia.

En lo que respecta a la eficiencia, la política informal puede ser empleada como una estrategia de hacer frente a una burocracia compleja, o como un sistema para bordear instituciones formales imperfectas. De este modo la política informal ayudaría a los actores a encontrar soluciones dónde sería imposible o improbable obtenerlas. Por supuesto, la clave aquí es identificar las condiciones en las que la gobernanza informal puede ser positiva o incluso esencial, y por lo tanto deseable. Aun así, se ha de permanecer consciente de los riesgos que supone la falta de formalidad y transparencia, que induce a ineficiencias a su vez (por la falta de control externo, por ejemplo). Por lo tanto acentúan el riesgo de transformar la gobernanza informal de solución a problema.

Por lo que respecta a la democracia, la mayoría de los análisis consideran que la gobernanza informal supone una amenaza. El escrutinio público y la rendición de cuentas son difíciles o imposibles si la información fiable acerca de dónde reside el poder político, la **identidad** de los **actores** o la naturaleza de los **procesos** de decisión no está disponible. La situación es incluso más

preocupante cuando procesos democráticos normales —elecciones, partidos políticos, parlamentos...— se convierten en una fachada tras la que ocultar los acuerdos informales que verdaderamente determinan cómo se distribuye el poder.

En términos de impacto democrático, distintos autores han hecho referencia a la pérdida de transparencia inherente a los acuerdos informales. La propia Defensora del Pueblo Europeo, inició en mayo de 2015 una investigación sobre los trílogos, preocupada por, entre otros aspectos, “*la falta de transparencia, la dificultad del acceso a la documentación y el régimen lingüístico*”²¹. El acceso a la información, y por supuesto el acceso a la calidad de miembro, en un contexto de redes informales puede volverse restrictivo. La gobernanza informal puede implicar normas no escritas, muchas veces poco conocidas por el público. Es por ello que un juicio normativo depende de la calidad de los procesos democráticos, puesto que, en democracias liberales que funcionan correctamente, los acuerdos informales son complementarios, creando así una mayor flexibilidad. En cambio, en democracias imperfectas los acuerdos informales minan la legitimidad formal de las instituciones.

Si se compara el fenómeno de la política informal de la Unión Europea con otras entidades como los estados, o los asuntos globales, se puede contemplar el fenómeno con mejor perspectiva. Así, se puede concluir que la Unión Europea, aunque no es en absoluto perfecta en el sentido del tipo ideal teórico de democracia liberal, es desde luego menos imperfecta que otras entidades, como determinados estados cuyas instituciones democráticas son mera fachada.

Por ejemplo, tal como ya se mencionado en esta memoria, el Parlamento Europeo ha sido capaz, esencialmente a través de los acuerdos informales con otros actores, de expandir su influencia hacia áreas como el escrutinio de la política exterior o de los poderes delegados (decisiones de comitología). Tales avances informales generalmente han sido seguidos por la consecuente formalización. Al mismo tiempo no se puede negar que el auge del poder del Parlamento Europeo ha ido en paralelo con el uso de acuerdos informales en el ámbito del proceso legislativo.

4.4 Conclusiones.

Puesto que la política informal es una realidad en la Unión, lo que interesa saber es en qué casos puede ser deseable y en cuales combatida. De lo expuesto se puede concluir desde dos ópticas:

Desde el enfoque de la eficiencia: Los acuerdos informales son bienvenidos cuando permiten bordear procesos rígidos, dotando de mayor agilidad a la Unión.

²¹ O'REILLY, E. 2015. Caso OI/8/2015/JAS <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/59978/html.bookmark>.

Desde el enfoque de la democracia: sólo son aceptables los acuerdos informales que se apoyan en instituciones formales que actúan correctamente, sin sustituirlas.

Los trílogos favorecen la eficiencia, pero plantean dudas democráticas. No obstante, se apoyan en instituciones que funcionan correctamente, y el escrutinio público es cada vez mayor. La Defensora del Pueblo ha iniciado una investigación sobre el caso, pero ya antes, la evolución de la regulación había llevado a un mayor escrutinio público.

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA INFORMAL EN LA UNIÓN EUROPEA, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.

Para el estudio de este capítulo se toma como referencia el mencionado el estudio de 797 dossiers en codecisión del periodo 1999 a 2009. El análisis sugiere que la legislación por vía rápida está sistemáticamente relacionada con una serie de aspectos que ya se han ido mencionando: el número de participantes, la carga legislativa, y la complejidad. Tales conclusiones apoyan el argumento funcionalista de que son los costes de transacción —o de coordinación dentro de una organización—, y los costes de búsqueda de información los que justifican los acuerdos informales. Sin embargo incluso los actos redistributivos o de gran importancia son acordados de informalmente y las prioridades de la presidencia rotatoria del Consejo no tienen gran efecto en la legislación de vía rápida. Por último, existe un fuerte ingrediente de socialización dentro de las instituciones, lo que lleva al desarrollo de nuevas formas de cooperación, uno de cuyos ejemplos es la legislación de vía rápida y los acuerdos en primera lectura.

5.1 Introducción.

El cambio de decisión legislativa desde un ámbito público e inclusivo a un entorno aislado y la informalidad resultante del proceso político es el objeto principal de esta memoria. En particular, la posibilidad de concluir el procedimiento de codecisión en primera lectura fue introducida en 1999. Desde entonces un porcentaje cada vez mayor de la legislación ha sido adoptado así, hasta alcanzar el 72% entre 2004 y 2009, y superar ese porcentaje en el periodo de 2009 al día de hoy.

Este incremento en los acuerdos tempranos tiene dos repercusiones. En primer lugar, debe alcanzarse un compromiso antes de la primera lectura en el Parlamento Europeo. Como ya sabemos, este compromiso es negociado informalmente por un número restringido y aislado de representantes del Parlamento

Europeo, el Consejo, y la Comisión. La segunda repercusión es que el procedimiento entra en una vía rápida, puesto que la legislación se adopta tras una lectura en vez de las tres posibles. Esta tendencia hacia la informalidad es particularmente sorprendente cuando se compara con las grandes reformas institucionales de la Unión Europea. Durante las últimas dos décadas el Parlamento Europeo ha sido promovido a la calidad de auténtico colegislador, entre otros motivos para solucionar el déficit democrático de la Unión. Sin embargo, la transformación del procedimiento de codecisión ha refutado tanto las preocupaciones como las expectativas creadas cuando el procedimiento se introdujo en 1993. En contra de las preocupaciones existentes acerca su complejidad, la codecisión ha demostrado ser muy eficiente en lo que a producción legislativa se refiere. Por otro lado, a pesar de grandes expectativas de una mayor rendición de cuentas, inclusividades y transparencia, el uso habitual de la legislación por vía rápida ha llevado a un cierto aislamiento del electorado y de los parlamentarios de base.

Cabe pues preguntarse bajo qué condiciones el proceso de toma de decisiones se sustrae a un ámbito formal e inclusivo para llevarlo a otro informal y aislado.

La cuestión es pertinente por muchos motivos que se han ido desgranando en los capítulos anteriores, pero pueden señalarse dos. En primer lugar, los simples números. Desde 1999 los acuerdos en primera lectura han pasado a representar el 22% del total al 86% de los que se aprobaron en el año 2009, o el 82% actual. Por otro lado, puesto que el procedimiento es informal, se sabe poco del mismo y de cómo se desarrolla. Muchos autores lo han abordado desde distintos puntos de vista, pero sigue sin saberse todo, entre otros motivos porque está sujeto a cambios que no siempre son públicos. No obstante, la evolución, tal como ya se ha mencionado, avanza hacia una mayor transparencia del proceso.

En segundo lugar, el uso de legislación por vía rápida es un ejemplo de una tendencia mayor hacia una forma de hacer política más **aislada** que existe a nivel nacional tanto como supranacional, que combina la informalidad junto con nuevas formas de contemplar la apertura y la inclusión. Esta nueva forma de hacer política supone un reto a los patrones tradicionales de la democracia europea. Los encargados de tomar las decisiones están aislados de los votantes y los representantes electos. Por otro lado, es cierto que esta nueva política informal permite contactos con la sociedad civil a otro nivel. Esta tendencia no sólo es visible en la forma de cooperación de los estados sino también en el seno de las organizaciones internacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el “Grupo Africano” en la Organización Mundial del Comercio. Aún más, las decisiones que antes se tomaban en el seno de organizaciones formales, ahora cada vez más se alcanzan fuera. Un ejemplo sería el G20, que ha tenido un enorme protagonismo desde el estallido de la crisis económica y financiera a partir de 2008.

5.2 Toma de decisiones formal e informal.

En el capítulo anterior se hace referencia a los **tipos de instituciones** informales en función de su relación con las instituciones formales. En este apartado se va abordar el **sistema de toma de decisiones**. Antes de avanzar con el análisis hay que hacer algunas salvaguardias.

En primer lugar, este análisis se centra en procesos de decisión informal que se desarrollan como una parte de un entramado institucional formal, antes que fuera de los mismos. En particular, se observará que existen normas formales que dejan un espacio a la cooperación informal que los actores pueden pero no necesitan emplear.

En segundo lugar, el análisis se centra en la toma de decisiones considerándolo como *“aquella parte de un proceso político en el cual los actores, actuando bajo un paraguas institucional prefijado, se pronuncian en favor de resultados obligatorios o identifican sus opciones queridas”*. A partir de este concepto, se han de eliminar de este análisis los procesos de mera consulta (por ejemplo con la sociedad civil, o grupos de interés) o interacciones de otro tipo (clientelismo o corrupción).

En tercer lugar, no se pretende que el sistema de toma de decisiones informal sea una novedad o una problemática en sí. Forma parte de la informalidad política ya vista. Hacer uso de estos espacios informales puede ser no sólo legítimo sino lo esperado de los actores, y es difícil imaginar un sistema que actúe total y completamente sin recurrir a la política informal.

Decision Making (choice of binding outcomes or selection of preferred options)	
Formal Arena	Informal Arena
<ul style="list-style-type: none"> ■ formal rules (codified and enforced through official channels) ■ inclusive participation or formally restricted boundaries ■ outcome: binding decisions ■ public access or justified seclusion 	<ul style="list-style-type: none"> ■ informal rules (non codified and enforced outside official channels) ■ restricted participation and unofficially drawn boundaries ■ outcome: requires formalization ■ seclusion
complementary (where informal decision making is endogenous to the formal process) substitutive (where informal decision making is exogenous to the formal process)	

Figura 11. Toma de decisiones. Fuente: “Explaining secluded decision making in the European Union”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. Comparative Political Studies, 2011, 46(9), págs. 1112-1142).

En el capítulo anterior se estableció que los trólogos, como **instituciones** informales, eran acomodaticias. En este capítulo, en base a lo expuesto hasta ahora, se pueden clasificar como **sistemas informales de toma de decisiones complementarios**.

Partiendo de la base de que los actores tienen cierto grado de elección acerca de emplear o no los espacios informales, es necesario delimitar en primer lugar los mismos. Para ello se puede hacer referencia a cuatro dimensiones:

La naturaleza y el estatus de las normas

Los límites de participación

El alcance y los resultados

El acceso.

A) Diferencia de naturaleza y estatus de las normas.

La definición tradicional de instituciones considera que estas son: “*las normas y procedimientos creados por el hombre que definen y limitan las opciones de los individuos.*” Las normas, por su parte, son “*prescripciones usadas para ordenar relaciones repetitivas interdependientes, que determinan lo que se pide prohíbe o permite.*” Las prescripciones en el ámbito informal se distinguen de las formales en lo que se refiere a los **afectados** por las mismas, su **codificación**, y su **forma de aplicación**. Los ámbitos de decisión formal se estructuran por normas cualificadas que especifican las posiciones, límites, alcance, y autoridad de la acción. En cambio los ámbitos informales se estructuran por normas no codificadas, y una o más dimensiones de una determinada acción pueden ser no especificadas o simplemente no cubiertas.

La aplicación de las normas formales puede ser realizada por una tercera parte, sin embargo las informales se crean, comunican y aplican fuera de los canales oficiales. Así pues, las oportunidades y límites de acción se diferencian claramente. Los actores se enfrentarán a menos límites codificados sobre cómo se les exige prohíbe o permite actuar.

B) Los límites de la participación.

En segundo lugar, existen diferencias respecto a los límites de la **participación**, en particular la inclusividad, la codificación y el conocimiento público. La participación en el ámbito formal es inclusiva o restringida formalmente. En todo caso, es de dominio público quien participa y quién está autorizado a participar. En cambio en el ámbito informal está restringido y no codificado. Los límites o los miembros permanecen ocultos al público.

C) El alcance.

En tercer lugar el **alcance de la acción**, definido como la serie de resultados que pueden ser afectados, en el ámbito informal es siempre intermediario y no

final. Así en las democracias que funcionan correctamente las dos áreas son asimétricamente dependientes. Las decisiones finales e imperativas sólo pueden emanar de los procesos formales. Todo acuerdo informal debe ser legitimado a través de una formalización.

D) El acceso.

En cuarto lugar, existen diferencias respecto del acceso público —ya sea físico o virtual— a la negociación y la documentación, o a si las restricciones deben ser justificadas públicamente. Incluso cuando el ámbito formal y la negociación sean no públicos, existirá documentación disponible sobre el proceso, definiendo sus participantes, competencias etc. En cambio, la negociación informal puede ser tanto más aislada cuanto que el público puede no conocer su existencia, o aun conociéndola puede ignorar el hecho de que se está llevando a cabo en ese momento, o sus participantes, resultados, etc.

5.3 Los trílogos como sistema de toma de decisiones.

Bajo el sistema de codecisión, la informalización y el aislamiento, son corolario del considerable incremento en el volumen de legislación acordado en primera o segunda lectura.

Como ya se indicó, la base empírica de referencia para el estudio de este fenómeno es un paquete de 797 actos alcanzados en codecisión entre 1999 y 2009. Para ser calificados como acuerdos tempranos, un acto debe cumplir dos condiciones:

A. Ser alcanzado por la vía rápida, es decir concluido en primera o segunda lectura.

B. Estar basado en un compromiso informal entre los colegisladores.

La lectura en la cual se concluye es una condición necesaria pero no suficiente. En ocasiones puede darse un acuerdo en primera lectura que no sea resultado de un acuerdo informal, sino de la existencia de un claro y rápido consenso interinstitucional, en ausencia de oposición clara.

Aunque a lo largo de esta memoria se ha hecho referencia a los acuerdos en primera lectura, es necesario detenerse en los acuerdos tempranos en segunda lectura. En este caso el acuerdo es posible cuando el Parlamento, en segunda lectura, en vez de presentar sus propias enmiendas, adopta la posición común del Consejo, basada a su vez en la previa incorporación de las enmiendas sugeridas por el Parlamento. En este caso, el compromiso informal se alcanza después de que el Parlamento Europeo lleve a cabo su primera lectura y antes de que el Consejo su posición común.

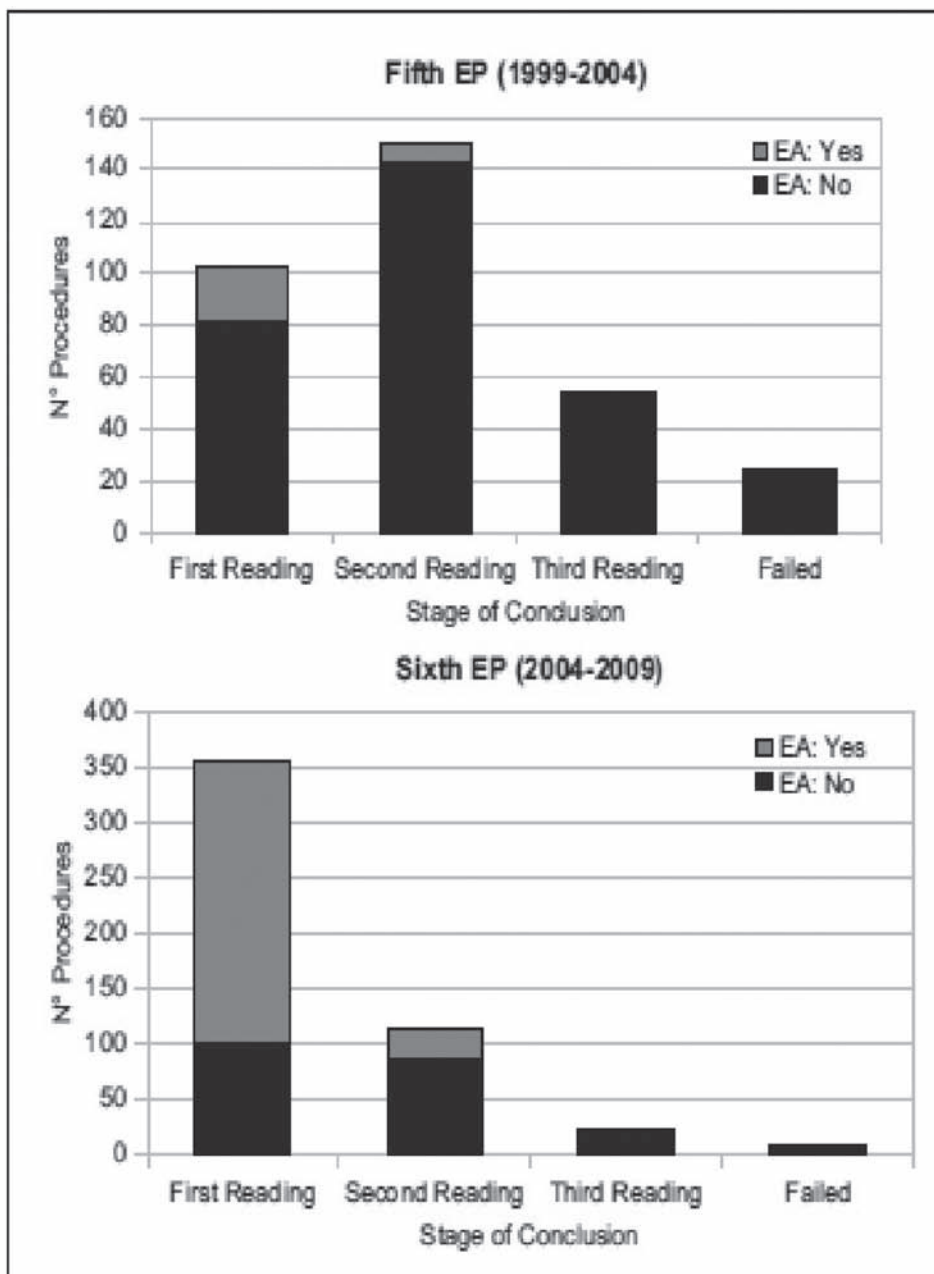


Figura 12. Acuerdos tempranos 1999-2009. Christine Reh et al. 2011.

No obstante, como ya se ha dicho, la lectura en la cual se alcanza es una condición no suficiente. La clave en este caso es que estos acuerdos ya en primera ya en segunda lectura requieran lo que se ha denominado un “*sellado administrativo*”. Este sellado administrativo formaliza un acuerdo negociado informalmente, que se diferencia de un acuerdo en primera o segunda lectura resultado de la ausencia de conflicto legislativo. Teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta memoria, los expedientes que más interesan son aquellos con potencial de conflicto, en los cuales puede existir un mayor interés en negociar informalmente por el ya mencionado efecto de reducción de los costes de transacción. La negociación informal, como ya sabemos, cumple con la letra de la norma, pero se desarrolla en paralelo a la misma, diferenciándose en las cuatro dimensiones mencionadas en este capítulo: una serie restringida, no codificada de actores actúan en un ámbito aislado, en el que las interacciones se estructuran por normas informales antes que codificadas y aplicables de forma imperativa, cuyo resultado debe ser legitimado través de un proceso formal.

El acuerdo legislativo se alcanza en los trílogos. A diferencia del pleno parlamentario o de las reuniones del Consejo, aquellos son limitados. Y, a diferencia de las comisiones del Parlamento Europeo, la pertenencia a los trílogos no se define claramente ni es públicamente conocida. Cuando los acuerdos tempranos se hicieron posibles —y los trílogos necesarios— los acuerdos interinstitucionales y las guías de actuación simplemente hablaban de los “contactos apropiados”, y la pertenencia a la negociación informal se decidía ad hoc.

Estas normas regulaban de manera muy laxa toda esta situación, los participantes y sus posiciones específicas eran flexibles, así como lo eran los canales de comunicación y la información disponible. Así, las Declaraciones Interinstitucionales de 1999 y 2007 acerca del procedimiento de codecisión eran muy generales y con limitado efecto imperativo. En 2009, un Código de Conducta para la negociación de los actos en codecisión se convirtió en parte de las normas de procedimiento del Parlamento Europeo. Previamente, los límites provenían principalmente de la necesidad de alcanzar un consenso dentro de cada organización, así como de la necesidad de formalizar el acuerdo alcanzado.

Es cierto que, formalmente, los miembros del Parlamento Europeo tienen el derecho de presentar enmiendas al compromiso informal, tanto dentro del comité como en el pleno. En la práctica, sin embargo, la presión política para no volver a presentar un tema ya debatido en el trílogo es muy elevada.

Finalmente, los trílogos se celebran con gran aislamiento. El acceso es muy restringido, no sólo para el público, sino para los europarlamentarios que no son parte del equipo negociador. La información sobre el proceso es limitada, y la rendición de cuentas de los europarlamentarios en sus respectivos comités así como la documentación no se pone a disposición pública. Este aislamiento o ha sido justificado públicamente ni decidido formalmente.

El incremento en los acuerdos tempranos ha recibido mucha atención entre la comunidad política comunitaria en Bruselas, Pero ha recibido poca atención fuera de este ámbito. Es más, quien escribe esta memoria tuvo la oportunidad de conversar con funcionarios y diplomáticos destinados en Bruselas pero fuera del ámbito comunitario siéndoles desconocido el fenómeno que se está analizando. No obstante, y como se puede observar en la bibliografía, existen cada vez más autores que estudian este fenómeno.

Early Agreements Across Type of Legislation.

	No EA		EA		Total
	Freq	%	Freq	%	
New legislation	182	62.8	108	37.2	290
Amendment of content	162	61.8	100	38.2	262
New with repealed legislation	44	57.9	32	42.1	76
Codification	55	100.0	0	0.0	55
Adaptation to comitology	3	7.0	40	93.0	43
Recast legislation	14	35.9	25	64.1	39
Extension in time	22	84.6	4	15.4	26
Repealed legislation	6	100.0	0	0.0	6
Total	488		309		797

Note. EA = Early Agreements

Early Agreements and the Duration of Codecision.

	Average duration (months)	Total number
Procedure without EA	23.5	488
Procedure with EA	16.2	309
All procedures	20.7	797

Note. EA = Early Agreements

Figuras 12 y 13. Acuerdos tempranos según el tipo de legislación. Acuerdos tempranos y duración de la codecisión. Fuente: “*Explaining secluded decision making in the European Union*”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. *Comparative Political Studies*, 2011, 46(9), págs. 1112-1142)

Existen diferencias también en cuanto a la duración de los procedimientos. La duración media de los 797 actos es casi 21 meses. Tal como muestra la tabla anterior, la duración de los “procedimientos formales” es de 23,5 meses. En cambio, la duración media de los “procedimientos informales” es poco más de 16 meses. Ahora bien, algunos autores han señalado que estos datos pueden estar sesgados. Al ser las negociaciones informales, los datos acerca del inicio de las

mismas pueden no ser fiables. Es decir, la duración podría no ser muy distinta en uno u otro caso.

Los acuerdos tempranos también varían en función de las comisiones del Parlamento Europeo. La tabla inferior muestra el número y porcentajes de acuerdos tempranos organizados por comisiones que han tratado con más de 25 procedimientos en codecisión.

Early Agreements (EAs) Across EP Committees.

	Nonearly		Early		Total
	Freq	%	Freq	%	
Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)	11	25.0	33	75.0	44
Economic and Monetary Affairs (ECON)	35	46.7	40	53.3	75
Employment and Social Affairs (EMPL)	17	50.0	17	50.0	34
Internal Market and Consumer Protection (IMCO)	18	50.0	18	50.0	36
Culture and Education (CULT)	20	51.3	19	48.7	39
Environment, Public Health and Food Safety (ENVI)	87	57.2	65	42.8	152
Legal Affairs (JURI)	48	61.5	30	38.5	78
Industry, Research and Energy (ITRE)	46	63.9	26	36.1	72
Transport and Tourism (TRAN)	65	69.2	29	30.9	94

Figura 14. Acuerdos tempranos por comités del PE. Fuente: “*Explaining secluded decision making in the European Union*”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. *Comparative Political Studies*, 2011, 46(9), págs. 1112-1142)

La Comisión de Libertades Civiles y la de Justicia e Interior concluyeron el 75% de sus procedimientos de forma temprana. En cambio la Comisión Económica y Financiera, la de Empleo y Asuntos Sociales, la de Mercado Interior y Protección del Consumidor, y la de Cultura y Educación adoptaron en torno a la mitad de sus actos de forma temprana. Con un 43% y un 39% respectivamente, los acuerdos tempranos son menos comunes en las Comisiones de Medioambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, y Asuntos Jurídicos. Por último donde menos se emplean es en las Comisiones de Industria, Investigación, Desarrollo y Energía y en las de Transporte y Turismo con un 36% y 31% respectivamente.

5.4 Teorías acerca del uso de los acuerdos tempranos.

En un capítulo anterior, se analizó por qué en determinados ámbitos los actores deciden recurrir a **instituciones** informales. En este capítulo se busca respon-

der a la pregunta de por qué los actores implicados en el proceso de codecisión escogen recurrir a los acuerdos tempranos. Los argumentos teóricos principales son: el argumento **funcionalista** que hace referencia a la ganancia de eficiencia (que ya sido mencionado en varias ocasiones), el argumento de la **negociación distributiva** que hace énfasis en las ganancias de poder institucional, y el argumento **sociológico** que sugiere que dentro de las organizaciones se produce un efecto de fuerte socialización de las normas de cooperación.

Los dos primeros argumentos pertenecen a la teoría institucionalista racional, y parten de la existencia de actores racionales con límites de actuación, que buscan la maximización de la utilidad de sus capacidades, y la existencia de costes de transacción. Ambas también consideran las normas como **contratos incompletos**. Dada la incertidumbre del futuro, los actores, preocupados acerca de los efectos distributivos de sus elecciones a largo tiempo, sienten aversión a comprometerse con contratos detallados. En su lugar prefieren normas incompletas que puedan ser ajustadas a las circunstancias exteriores.

Desde la perspectiva funcionalista se considera que las normas se ajustan para ahorrar en costes de transacción, en particular respecto de la información, la negociación y la supervisión. Ante un problema colectivo, los actores pueden calcular los beneficios esperados de un cambio de las normas y restar los costes de transacción de negociar el cambio. Si este análisis coste beneficio es positivo, los actores llegarán a un acuerdo.

Christine Reh, Adrienne Héritier, Edoardo Bressanelli y Christel Koop²² han elaborado una serie de hipótesis sobre las que construyen su teoría del uso de los acuerdos tempranos, que se exponen a continuación.

Hipótesis número uno: *la probabilidad de los acuerdos tempranos se incrementará si aumenta el número total de participantes en las organizaciones negociadoras.*

Si las preferencias de los actores son diversas es muy probable que los costes de transacción de la negociación se incrementen con el número de participantes. En el ámbito específico de la Unión Europea, un número de miembros creciente a través de la adhesión ha resultado en el incremento de los costes de búsqueda de información y negociación. Para los colegisladores, los costes de transacción de acomodar preferencias políticas diversas surgen, en particular, de la necesidad de coordinar posiciones internas dentro de sus respectivas organizaciones. Ahora bien, determinadas condiciones institucionales pueden ayudar a reducir estos costes. De ahí la fuerte presión para recurrir a la negociación informal. Recuérdese que la adopción de un acuerdo temprano requiere sólo mayoría simple en el Parlamento. Esta norma, por lo tanto, permite al Parlamento ahorrar los costes mayores de lograr la más exigente coordinación interna que supone la

²² Ver nota 17.

mayoría absoluta. Aunque tradicionalmente los partidos proeuropeos (Partido Popular Europeo, Partido de los Socialista Europeos, Grupo de la Alianza de los Liberales y Demócratas por Europa, Partido Verde Europeo...) han reunido una clara mayoría del Parlamento, el resultado de las últimas elecciones del 25 de mayo de 2014 ha significado un incremento muy significativo de fuerzas *euroescépticas*, populistas y de diversos signos contrarios. Por estos motivos puede preverse que el uso de los acuerdos tempranos no hará sino aumentar durante la presente legislatura del Parlamento Europeo. Los costes de la coordinación interna se han incrementado.

Hipótesis dos: *la probabilidad de los acuerdos temprano se incrementará si el número total de actos legislativos en negociación aumenta.*

Ceteris paribus, si se aumenta la carga de trabajo, se buscará cómo reducir el “coste de producción”.

Hipótesis tres: *un acuerdo temprano es más probable si trata de una materia compleja regulatoria y técnica.*

Hipótesis cuatro: *un acuerdo temprano es menos probable si el ámbito legislativo es muy prominente.*

Hipótesis cinco: *un acuerdo temprano es menos probable cuando un acto legislativo es redistributivo.*

Los costes de transacción aumentan no sólo con el número de participantes, sino también con el número y complejidad de los proyectos legislativos. Una gran carga de trabajo incrementa los costes de reunir la información. Además, las iniciativas complejas requieren de cualidades técnicas muy elevadas, así como el tiempo y esfuerzo considerable. Por otro lado las implicaciones de los actos complejos y regulatorios son menos claras, y tienen tendencia a traer menos interés público y menos conflicto político. Todos ellos son ingredientes que sugieren a los actores negociar en el ámbito informal.

Como corolario puede preverse lo contrario si la materia tiende a atraer el interés público y la oposición política. En estos ámbitos la negociación informal será poco probable, puesto que el Parlamento y el Consejo, espoleados por sus respectivos «votantes», exigirán un debate público. En principio es de esperar que tales peticiones se realicen respecto de temas prominentes o redistributivos. Por ejemplo, un acto que pueda afectar a la soberanía o de gran relevancia simbólica recibirá gran interés y es susceptible de generar mayor oposición. Por otro lado, en el ámbito redistributivo, los grupos sociales que soporten los costes del beneficio serán los interesados en un debate público.

Este enfoque institucional ha sido criticado por ser demasiado automático. La diferencia de poder de los actores, derivada de las estructuras institucionales preexistentes, no es tenida en cuenta. Un actor beneficiado por la negociación in-

formal de un dossier redistributivo tiene mayor capacidad de presión para lograr imponer el modo de negociación que le interesa.

La **teoría de la de la negociación distributiva** trata precisamente de este aspecto. Se parte de la base de que los actores buscan maximizar sus competencias (tal como ya se ha realizado en un capítulo anterior), a la vez que buscan incrementar la eficiencia de una determinada institución. Aunque un cambio en las normas puede significar un incremento general de la eficiencia al permitir – por ejemplo – una mayor cooperación, los beneficios pueden no estar distribuidos de forma pareja. En consecuencia los actores buscarán imponer los procedimientos que les benefician a ellos de forma particular.

Por lo tanto, en el ámbito de la codecisión determinados actores tendrán un mayor interés en usar los acuerdos tempranos, porque bajo la norma institucional aplicable su influencia se verá incrementada en la negociación informal. Ostentar la presidencia rotatoria del Consejo sería uno de estos casos.

Desde que se estableció en 1957, la presidencia ha ido incrementando sus responsabilidades. Actualmente desempeña labores de desarrollo de la agenda legislativa, mediación, etc. La creciente fragmentación del Consejo por el incremento de miembros ha aumentado la necesidad de coordinación. Cuando se introdujo la codecisión, la presidencia rotatoria se convirtió en el mayor interlocutor con el Parlamento. Así pues, bajo este sistema la presidencia actúa como “*el gran negociador... controlando el flujo de información*”. El principio de rotación permite lo que se ha definido como *una concentración de poder temporal*. En el periodo de seis meses la presidencia tiene la oportunidad y el incentivo para dar forma a los compromisos, y avanzar en los ámbitos de su preferencia por medio de los acuerdos tempranos.

Hipótesis seis: *Un acuerdo temprano es más probable cuando un acto legislativo es una prioridad definida y previa de la presidencia del Consejo.*

La tercera explicación estaba basada en el institucionalismo sociológico. Éste enfoque permite explicar el fuerte incremento en la legislación por vía rápida a lo largo del tiempo. El institucionalismo sociológico considera que los actores están firmemente “*enraizados en un contexto social y organizativo*”. Éstos autores definen socialización como: «*el proceso de inducir a los actores en las normas de una determinada comunidad*»²³.

En negociaciones internacionales, la interacción repetida y continuada, realizada en ámbitos pequeños y aislados, ha producido una fuerte socialización creando un comportamiento cooperativo y constructivo. Los trílogos son un ámbito de este tipo que puede facilitar la cooperación entre los dos colegisladores,

²³ MARCH, JG. OLSEN, JP. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life *The American Political Science Review* Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749 http://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1#page_scan_tab_contents.

creando “*confianza mutua, y espirales de confianza positivas*» y aumentando «*las habilidades del compromiso político*»²⁴.

Hipótesis siete: *la probabilidad de un acuerdo temprano se incrementa con el paso del tiempo desde que la codecisión se emplea.*

Más allá de las consideraciones teóricas, en conversaciones con funcionarios y diplomáticos que trabajan en el ámbito comunitario, quien escribe esta memoria tuvo la oportunidad de comprobar la existencia de este factor de socialización. Desde mi punto de vista, existen dos maneras de contemplarlo. Por un lado, existe el hábito de trabajar con otros colegas que desarrolla la capacidad de llegar a acuerdos. Por otro lado, en el ámbito de la UE es imposible que un estado o grupo parlamentario apruebe ninguna medida en solitario, es decir que se necesita de los otros de los otros socios. Hay quien dice que se trata de puro interés racional. En todo caso no es desdeñable señalar que en el ámbito comunitario trabaja un número considerable de funcionarios y diplomáticos con verdaderas convicciones europeas, lo que facilita este proceso de socialización.

5.5 Análisis empírico y conclusiones.

La base empírica de referencia se compone de todos los procedimientos de codecisión completados entre el 20 de julio de 1999 y el 17 de julio de 2009, es decir 797 procedimientos. El motivo es que todavía no existe una base de datos trabajada sobre el periodo siguiente. No obstante, y como ya ha sido apuntado, en lo que concierne a la negociación informal y los trilogos, el Tratado de Lisboa no modifica la base competencial de los mismos. En todo caso amplía los ámbitos materiales en los que pueden producirse.

Para ser considerado como “acuerdo temprano” recuérdese que un proceso debe reunir dos condiciones: ser concluido en primera o segunda lectura como, y ser el resultado de un compromiso informal entre los colegisladores. Para distinguir estas condiciones, primero se extrajo de la muestra de referencia todos los procedimientos terminados en primera o segunda lectura. En segundo lugar, se realiza una búsqueda de pruebas de compromisos informales a través de los expedientes. En tercer lugar, se seleccionaron los actos que reunieran ambas condiciones. El compromiso informal previo a la primera lectura se indica en los expedientes mediante fórmulas como: «*las enmiendas son resultado de un compromiso entre el Parlamento y el Consejo...*», «*de acuerdo con el compromiso alcanzado en primera lectura...*», o «*según un acuerdo en primera lectura con el Parlamento Europeo, el Consejo adoptó esta norma*». Después de la segunda lectura, estas fórmulas incluyen: «*la posición común... refleja el texto alcanzado por compromiso por las tres instituciones...*» o «*la posición común es el resulta-*

²⁴ Ver nota 23.

do de intensas negociaciones interinstitucionales...». Sólo cuando se hallen tales pruebas puede enmarcarse un acto dentro de los acuerdos tempranos. De los 797 procedimientos, 309 son acuerdos tempranos. De éstos, 277 fueron concluidos en primera lectura y 34 en segunda lectura.

Tal como se anunciaba en la introducción de esta memoria, éste es un buen ejemplo de uso de las matemáticas para tratar de analizar una cuestión que pertenece plenamente a las ciencias sociales. En este sentido, las seis hipótesis que han sido mencionadas en el anterior capítulo pueden recibir un tratamiento específico para lograr respaldo estadístico a las formulaciones hechas.

La **hipótesis uno** se mide de acuerdo la variable adhesión. El punto de referencia fue 2004, puesto que es la fecha de la expansión de 15 a 25 miembros.

La **hipótesis dos** se mide con la variable carga de trabajo de la presidencia, haciendo referencia el número de procedimientos en marcha durante cada presidencia del Consejo.

La **hipótesis tres** y **cinco** se miden a través de tres variables. Dos de ellas hacen referencia a la complejidad. Por ejemplo, el número de recitales de la propuesta legislativa de la Comisión y el número de comisiones del Parlamento Europeo consultadas. Por otro lado, para diferenciar los proyectos redistributivos de los regulatorios y técnicos se identificaba el ámbito de la política. Se clasificaba un proyecto como regulatorio o técnico si no tenía consecuencias redistributivas, exigía que los Estados Miembros proporcionaran información, coordinaba o armonizaba la legislación, o sólo armonizaba legislación (sin intervención de los Estados Miembros), o realizaba recomendaciones. Para la hipótesis cinco se hacía referencia al elemento redistributivo. Si la propuesta de la Comisión no mencionaba fondos pero sí obligaciones que afectaban a un particular, se clasificaba el proyecto como regulatorio y redistributivo. Si la propuesta mencionaba fondos que eran ofrecidos a un grupo particular, el proyecto se calificaba como redistributivo.

La hipótesis cuatro se medía con la variable de los medios de comunicación. Se utilizó el instrumento LexisNexis Academic²⁵. Diseñado y pensado fundamentalmente para el mundo empresarial y financiero, este recurso facilita acceso electrónico a un gran número de fuentes de información económica, financiera y legal. Estas fuentes recogen noticias de actualidad contenidas en periódicos y revistas especializadas de todo el mundo como New York Times, Washington Post, The Bond Buyer, Business Wire, CNN, CNN Financial Network, Market Wire, USA Today, así como normativas y disposiciones legales e informaciones del mundo de la empresa, la economía y las finanzas. La actualización de la información es permanente. Así se pudo calcular el número medio de veces que un

²⁵ <http://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexisnexis-academic.page>.

proyecto era mencionado en la prensa escrita más relevante en inglés, francés, alemán e italiano.

La hipótesis seis se calcula con la variable “Conferencias de la Presidencia”. Para ello se buscaron menciones explícitas o referencias no ambiguas al proyecto legislativo en el programa de la Presidencia del Consejo. Aunque, como la negociación de un acto incluso con acuerdo temprano puede llevar más tiempo que los seis meses de la presidencia, la búsqueda también incluía las prioridades legislativas de las presidencias precedentes.

La hipótesis siete se medía con la variable “tiempo en ejercicio”, que medía el número de años durante los que la legislación de vía rápida ha sido formalmente posible.

A estas siete hipótesis, el modelo incluía dos variables de control:

Variable de control uno: **anticipación**. Con éste se hace referencia al efecto de la anticipación que se produjo antes de la adhesión de nuevos miembros a la UE. Un efecto parecido se ha producido antes de las renovaciones del Parlamento Europeo, en las que se produce un cierto incremento de la producción normativa. Con estas variables se hace referencia a la duración de los procedimientos, que se reduce por este efecto de anticipación. Variable de control dos: **la distancia política**. Se identifican tanto el ponente del Parlamento Europeo como el ministro que preside la formación del Consejo en su calidad de negociadores principales. Así se puede realizar una aproximación a la distancia política entre las posiciones que mantienen los partidos políticos de estos dos actores. En segundo lugar, las negociaciones serán más fáciles cuando los actores clave comparten un poso cultural o lingüístico común. Por eso se espera que los acuerdos tempranos se produzcan con mayor probabilidad cuando los negociadores pertenecen a un mismo país.

Resultados de la investigación

En general se observa que la investigación de Reh y sus colegas respaldan las ideas que se han ido exponiendo en esta memoria. No obstante, es necesario detenerse en cada una de las hipótesis, señalando los aspectos en los que se discrepa del estudio de Reh:

Hipótesis uno: *la probabilidad de los acuerdos tempranos se incrementará si aumenta el número total de participantes en las organizaciones negociadoras.*

El estudio confirma un incremento de los acuerdos tempranos tras la ampliación de 2004, por lo tanto esta hipótesis se ve confirmada.

Sin embargo, tal como se observó en la Figura 3, desde 2010 se ha experimentado una cierta contención. La entrada de Croacia en 2013 no ha supuesto un nuevo aumento. Estos hechos quedan fuera del arco temporal del estudio men-

cionado, pero parecen apuntar a que el momento de crecimiento ha pasado. De ahora en adelante puede esperarse una cierta oscilación, pero sin grandes cambios drásticos. No se aprecian, por mi parte, hechos que en un horizonte cercano puedan restringir el uso de los trílogos de forma drástica.

Hipótesis dos: *la probabilidad de los acuerdos temprano se incrementará si el número total de actos legislativos en negociación aumenta.*

En todos los aspectos queda confirmada. En particular, por cada procedimiento adicional durante una presidencia, la probabilidad de que se alcanzará un acuerdo temprano se incrementaba por un factor de 1,03.

Considero que debe tenerse en cuenta que la actual Comisión Juncker —también queda fuera del arco temporal del estudio— se propone ser más política y menos regulatoria (como lo fueron las Comisiones Barroso I y II). Por este motivo, es de esperar que el número de proyectos se contenga o incluso se reduzca.

Las hipótesis uno y dos por lo tanto respaldan el argumento funcionalista de búsqueda de menores costes de transacción ante una creciente heterogeneidad tras la ampliación, y una reacción a la gran carga de trabajo. Su efecto, no obstante, puede verse moderado por los dos aspectos mencionados, posteriores al estudio de Reh.

Hipótesis tres: *un acuerdo temprano es más probable si trata de una materia compleja regulatoria y técnica.*

Basándonos en las dos variables expuestas, no parece darse un efecto significativo. Aunque ha de señalarse que una de las variables—el número de comités consultados— tiene un efecto positivo relevante. Es decir, por cada comisión parlamentaria adicional que se consulta, aumenta la probabilidad de un acuerdo temprano por un factor de 2,31. Por lo tanto, se ha de concluir que, aunque la naturaleza regulatoria o técnica no tiene incidencia en los acuerdos tempranos, la complejidad sí parece desempeñar un papel. También se puede ver aquí una búsqueda de mayor eficiencia, respaldando el argumento funcionalista.

Hipótesis cuatro: *un acuerdo temprano es menos probable cuando un acto legislativo es redistributivo.*

Usando el sistema expuesto para medir la atención de los medios, el análisis no respalda esta hipótesis: los proyectos con gran atención mediática tienen la misma probabilidad de ser culminados por un acuerdo temprano que los que atraen poca.

Pese a lo dicho, es probable que el nuevo Parlamento Europeo sea cada vez más sensible a la atención de los medios. No se trata de casos como el mencionado ACTA (punto 1.1.2), sino del hecho de que existe —dentro de la visión del Parlamento— un *demos* europeo en formación, y los medios de comunicación y los partidos políticos a nivel europeo desempeñan un papel fundamental en ello.

Hipótesis cinco: *un acuerdo temprano es menos probable cuando un acto legislativo es redistributivo.*

Se partía de la base de que los acuerdos tempranos serían menos probables para proyectos redistributivos que para los regulatorios. Pero el análisis considera que tanto los redistributivos como los no redistributivos son adoptados de forma temprana.

La consecuencia de la falsación de las hipótesis uno a cinco respalda el argumento funcionalista. El incentivo para recurrir a la negociación informal es el coste de transacción. De todas formas se ha de reconocer que el modelo no explica el papel desempeñado por el ámbito material de la política o la prominencia del proyecto: ni los conflictos de interés, la oposición política, y la atención pública llevan a que un proyecto sea conducido necesariamente por el canal formal.

Hipótesis seis: *Un acuerdo temprano es más probable cuando un acto legislativo es una prioridad definida y previa de la presidencia del Consejo.*

Esta hipótesis no se confirma. O bien la presidencia evita la legislación por vía rápida, o su posición institucional —aunque privilegiada— no le permite de forma estadísticamente significativa lograr un acuerdo temprano cuando lo intenta.

En la obra «Bureaucrats as law makers»²⁶, que ya se ha mencionado, se ofrece una explicación distinta a la de Reh: el sistema de negociación informal permite poner en uso lo que denomina el capital de red o «*network capital*». Según esta idea, el actor con la mejor red puede desarrollar sus iniciativas gracias a sus contactos. Por este motivo los demás actores le buscan, ofreciéndole la oportunidad de dejar su impronta y reforzando su posición.

Por el número de votos, los actores privilegiados en el Consejo son los países grandes, aunque se observan casos de estados menores que logran maniobrar y obtener más “capital”, como los Países Bajos, y países “grandes” con dificultades para poner en juego el suyo, como el Reino Unido.

Hipótesis siete: *la probabilidad de un acuerdo temprano se incrementa con el paso del tiempo desde que la codecisión se emplea.*

El efecto de la variable tiempo es fuerte y claro. Cada año adicional desde que el Tratado de Ámsterdam incrementa la probabilidad de un acuerdo temprano por un factor de 1,44. Esta última hipótesis respalda el argumento sociológico institucionalista, que considera que las normas de cooperación se convierten en una cultura interna y que los actores las asumen como propias.

²⁶ ADRIENSEN, J. *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. Political Studies Review. Mayo 2014.

A este respecto cabe preguntarse por qué todavía existen proyectos **que no son acordados por vía rápida**, dada la creciente tendencia a la socialización. Es uno de tantos temas que escapan a la dimensión de esta memoria, pero que podría explicarse por los fallos en el sistema de comunicación interna e interinstitucional, que impiden alcanzar el punto de equilibrio del acuerdo.²⁷

El efecto de esta variable puede estar llegando a su límite, pues tras unos años de crecimiento exponencial, se ha producido cierta moderación en el ritmo.

En cuanto a las variables de control, los aspectos más destacables son los siguientes:

La **distancia política** entre el ponente del Parlamento Europeo y el ministro nacional que preside el Consejo tiene poco efecto. No obstante el coeficiente es negativo, y según se incrementa la distancia, la probabilidad de un acuerdo temprano desciende. Este efecto, aunque menor, incide sobre la importancia de los partidos políticos en la codecisión.

La **nacionalidad** tiene un fuerte efecto en la dirección esperada. Cuando el ponente del Parlamento es de la nacionalidad del país que ostenta la presidencia, la probabilidad de un acuerdo temprano se incrementa por un factor de entre 2,26 y 2,36.

Por último, se han encontrado fuertes evidencias de un «**efecto comisión parlamentaria**». En igualdad de condiciones, un proyecto de la comisión económica y financiera o de la “LIBE” (Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior) del Parlamento Europeo tiene mayores probabilidades de alcanzar un acuerdo temprano. En cambio en el ámbito del transporte o de la “ITRE” (Industria, Investigación y Energía) no se observan diferencias apreciables.

Cabe reflexionar el porqué en determinadas comisiones existe mayor tendencia a la informalidad. Aunque no ha sido estudiado con profundidad, algunos autores señalan a las particularidades de las interacciones entre la formación del Consejo, la experiencia de la comisión parlamentaria, o de los miembros que forman uno y otra.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que pueden extraerse son de dos tipos: las que versan sobre el propio trílogo —algunas de las cuales se han ido exponiendo ya—, y las que pueden extraerse desde una perspectiva del interés de España.

²⁷ Wøien Hansen, V. *Incomplete information and bargaining in the EU: An explanation of first-reading non-agreements*. European Union Politics; Dec2014, Vol. 15 Issue 4, p472-495, 24p.

1. Conclusiones sobre los trílogos.

1. Calidad democrática:

Una de las grandes preguntas que surgía era la cuestión de la calidad democrática. De forma intuitiva, la negociación informal parecía un atentado contra la democracia. Sin embargo, a lo largo de la investigación he llegado a la conclusión de que la política informal es a día de hoy parte inherente de la negociación, de la representación, y en definitiva de la gestión política. El temor a una pérdida de estándares democráticos está justificado. No obstante, en el particular caso de los diálogos en el procedimiento legislativo de la Unión Europea, considero que las salvaguardas que existen están dando prueba de funcionar. El renovado interés mediático, la atención prestada por la Defensora del Pueblo europeo, o la evolución de las normas que regulan los acuerdos interinstitucionales son prueba de ello.

Como ya se ha mencionado, existe un proyecto de reglamento actualmente en trámite que ha de regular profundamente los acuerdos interinstitucionales, incluidos los trílogos. Además, los cambios operados en el Reglamento del Parlamento Europeo han mejorado la supervisión que realiza la cámara sobre sus representantes.

Ahora bien, la evolución de su tratamiento interno responde a una búsqueda de mayor legitimidad y transparencia. Por ello considero que los trílogos no suponen un tipo de institución sustitutiva, ni que falsean el juego de la democracia. Dicho lo cual, es preciso que los cambios operados en el Reglamento de relaciones interinstitucionales se apliquen en su totalidad, ampliando el conocimiento que los ponentes en la sombra (*“shadow rapporteurs”*) tienen del proceso.

2. Perspectivas del uso de los acuerdos tempranos:

Dado el aumento de la presencia de partidos radicales y populistas en la composición actual del Parlamento Europeo, los costes de coordinación interna de esta institución han aumentado. Por lo tanto, es de esperar que se mantenga el uso de los acuerdos en primera lectura, puesto que sólo se necesita mayoría simple.

3. Politización de las instituciones:

La afiliación política ha cobrado una nueva importancia del Tratado de Lisboa. Al incrementarse la importancia del Parlamento Europeo, se ha producido una politización del Consejo, dónde los partidos políticos de los gobiernos marcan más la agenda, acercándose al funcionamiento de una cámara representativa. No obstante la dimensión nacional sigue siendo muy fuerte.

4. Iniciativas de la Comisión:

Se puede esperar una reducción en el número de propuestas lanzadas por la Comisión, al menos a medio plazo. El motivo es que la Comisión deberá prestar

más atención a la distribución del Parlamento Europeo, y dada la atomización que ha experimentado en las últimas elecciones, llegar a un consenso es ahora más complicado.

5. *Actitud de las instituciones:*

Las tres instituciones implicadas en los trílogos tienen motivaciones para coordinar su posición y así reducir sus costes. La Comisión buscará compensar la pérdida relativa de influencia. El Parlamento Europeo buscará evitar llegar al Comité de Conciliación, dado que en ese punto las mayorías son más exigentes y difíciles de alcanzar, y se depende del visto bueno de la Comisión para tener probabilidades de éxito. El Consejo buscará a través de la negociación informal la manera de reducir los costes de una negociación a 28. Además la Presidencia Rotatoria buscará hacer avanzar sus preferencias particulares.

En el Consejo, la influencia de cada estado individual se ha visto mermada con el Tratado de Lisboa, con la excepción de los estados grandes (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia). Por ello los demás buscarán cooperar para sacar adelante sus iniciativas.

6. *Selección de los ponentes.*

El método de selección de los ponentes del Parlamento puede ser uno de los mayores retos a enfrentar. Pese a ser actores principales en todo este proceso, su selección sigue siendo algo relativamente oculto, regido por las normas internas de los grupos parlamentarios. Tal como se mencionó, podría celebrarse un debate abierto en pleno para el nombramiento de ponentes en base al programa legislativo anual.

2. Conclusiones desde la perspectiva de España.

1. *Foros informales:*

Se han de identificar los foros, instituciones o procedimientos informales que en el ámbito de la Unión Europea ejercen poder. Éstos son de sobra conocidos por aquellos que trabajan de cerca, pero pocos fuera de ese círculo los conocen, con excepciones de tipo más mediático. La labor “de pasillo” es parte fundamental del trabajo en el exterior, tal como dice Enrique González Sánchez, Embajador en Misión Especial para Relaciones con Instituciones de la Unión Europea en su “Manual del negociador en la Unión Europea”. Pero esta dimensión debe ser comprendida y estudiada de antemano.

Un ejemplo, además de los propios trílogos, sería la red informal, y en gran medida invisible, de interacción entre parlamentarios nacionales en Bruselas.

2. Identificar ponentes del Parlamento Europeo y negociadores del Consejo:

Como corolario al punto anterior, el conocimiento de los ponentes más relevantes de cada grupo parlamentario y de cada comisión, así como las figuras negociadoras clave dentro del Consejo, supone una herramienta de enorme valor. Por ejemplo, se ha observado que si el ponente del Parlamento y el negociador del Consejo comparten la nacionalidad —o un poso cultural similar— aumenta la probabilidad de un acuerdo temprano. Este tipo de elementos, entre otros muchos, permite establecer una estrategia a la hora de planificar una presidencia rotatoria.

3. Red de contactos:

Puesto que la política tiene un componente informal que difícilmente puede eliminarse, hay que subrayar la importancia de disponer de una amplia red de contactos. En ocasiones, esta faceta de la labor diplomática es denostada, pero no cabe duda de dos hechos: forma parte del trabajo diplomática y es una parte necesaria que sirve para la defensa del interés del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

* Los artículos han sido consultados desde la plataforma EBSCO Discovery Service (<http://search.ebscohost.com/login.aspx?authtype=custuid&custid=ns153746>), proporcionada por la Escuela Diplomática.

ADRIENSEN, J. *Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers*. Political Studies Review. Mayo 2014.

CHRISTIANSEN, T. DOBBELS, M. (2013). ‘*Delegated Powers and Inter-Institutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*’, West European Politics, 36:6, 1159–77.

CHRISTIANSEN, T. NEUHOLD, C. *Informal Politics in the EU*. JCMS: Journal of Common Market Studies. Volumen 51, número 6, páginas 1196–1206, noviembre 2013

CHRISTIANSEN, T. NEUHOLD, C. *International handbook on informal governance*.

CINI, M (2013). ‘*EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants*’, West European Politics, 36:6.

COOPER, I. 2012. *A Virtual Third Chamber for the European Union? National Parliaments Under the Treaty of Lisbon*. West European Politics. DOI: 10.1080/01402382.2012.665735.

COSTA, O. *Que peut le Parlement européen?* Fuente: Pouvoirs. 2014, Issue 149, p77-89. 13p ISSN: 0152-0768.

CROSS, JP (2013) *Everyone’s a winner (almost): Bargaining success in the Council of Ministers of the European Union*. European Union Politics 14(1): 70–94.

UNIDAD DE CONCILIACIONES Y CODECISIÓN. Dirección de Coordinación Legislativa y Conciliaciones. Dirección General de Políticas Interiores de

la Unión. Parlamento Europeo. *Manual sobre la labor del Parlamento Europeo como colegislador conforme al procedimiento legislativo ordinario*. Diciembre de 2014.

FRANCHINO, F. MARIOTTO, C. *Explaining negotiations in the conciliation committee*. *European Union Politics*; Sep2013, Vol. 14 Issue 3, p345-365, 21p.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E. 2013. *Manual del negociador en la Unión Europea*. Publicación del Ministerio de Asuntos Exteriores.

GUERRERO SALOM, E. *Proyecto de informe sobre la modificación del artículo 70 del Reglamento del Parlamento Europeo relativo a las negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos*. (2011/0000(REG)) Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

GUGGENBÜHL, A. *Culture of Negotiation in the European Union: Reviewing Trends and Predicting Patterns of Multilateral*. *The Hague Journal of Diplomacy* 8 (2013) 21-47.

HÄGUE, F. NAURIN D. *The effect of codecision on Council decision-making: informalization, politicization and power*.

Fuente: *Journal of European Public Policy*. 2013, Vol. 20 Issue 7, p953-971. 19p. ISSN: 1350-1763.

DOI: 10.1080/13501763.2013.795372.

HELMKE. LEVITSKY. 2004. *Informal institutions and comparative politics: a research agenda, Perspectives on politics*, 2004, Vol. 2, N.º 4, pp. 725 -740).

HÉRITIER, A. 2013. *Twenty years of legislative codecision in the European Union: experience and implications*. *Journal of European Public Policy* 08/2013; 20(7). DOI:10.1080/13501763.2013.795402.

HÉRITIER, A. 2012. *Institutional change in Europe: Co-decision and Comitology transformed*. *JCMS*, 2012, -vol. 50, Nº 1, págs., 38-54.

HOSLI, M. KREPEL, A. PLECHANOVÁ, B. VERDUN, A. *Introduction: Decision-Making in the European Union before and after the Lisbon Treaty*. *West European Politics*; Nov2013, Vol. 36 Issue 6, p1121-1127, 7p.

JUDGE, D. EARNSHAW, D. 2011. *'Relais actors' and co-decision first reading agreements in the European Parliament : the case of the advanced therapies regulation*. *Journal of European Public Policy*, 18 (1). pp. 53-71. ISSN 1350-1763.

MARCH, JG. OLSEN, JP. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life* *The American Political Science Review* Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749 http://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1#page_scan_tab_contents.

NORTH, DC. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

O'REILLY, E. 2015. Caso OI/8/2015/JAS.

<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/59978/html.bookmark>.

PLECHANOVÁ, B. *National Actors in the Post-Lisbon EU: Should We Expect a Change of National Strategies?* West European Politics; Nov2013, Vol. 36 Issue 6, p1199-1220, 22p.

PUETTER, Uwe. *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*. Journal of European Public Policy. Volume 19, Issue 2, 2012.

RASMUSSEN, A. (2011) *Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co-decision legislative procedure of the European Union*. European Union Politics 12(1): 41–64.

RASMUSSEN, A. REH, C. (2013) *The consequences of concluding co-decision early:*

Trilogues and intra-institutional bargaining success. Journal of European Public Policy 20(7): 1006–1024.

REH, C. HERITIER, A. BRESSANELLI, E. (2013) *The informal politics of legislation. Explaining secluded decision making in the European Union*. Comparative Political Studies 46(9): 1112–1142.

STACEY, J. *Integrating Europe: Informal politics and institutional change*, 2010, Oxford University Press.

VIVIEN A. Schmidt. *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'* Political Studies Volume 61, Issue 1, pages 2–22, March 2013.

VAN SCHENDELEN, R. *New trends of public affairs management at the EU level*. Journal of Public Affairs (14723891); Feb2012, Vol. 12 Issue 1, p39-46, 8p.

Wøien Hansen, V. *Incomplete information and bargaining in the EU: An explanation of first-reading non-agreements*. European Union Politics; Dec2014, Vol. 15 Issue 4, p472-495, 24p.

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figuras 1 y 2. El procedimiento legislativo ordinario. Fuente: europaciudadana.org.

Figura 3. Porcentaje de acuerdos en primera lectura. Fuente: Běla Plechanovová (2013) National Actors in the Post-Lisbon EU: Should We Expect a Change of National Strategies?, West European Politic.s

Figura 4. Fuente: El País, 16 de marzo de 1999.

Figura 5. *Eurodiputados de Los Verdes muestran carteles con el mensaje “Hola democracia. Adiós Acta”.* Fuente: Agencia EFE, PATRICK SEEGER. 4 de julio de 2012.

Figura 6. Días de reunión del Consejo a nivel ministerial, años 1958 – 2004. Fuente: Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers. Autores: Adriaensen, Johan.

Figura 7. Distribución de los días de reunión entre los niveles del Consejo, 1958-2004. Fuente: Fuente: Bureaucrats as Law-makers: Committee Decision-making in the EU Council of Ministers. Autores: Adriaensen, Johan.

Figura 8. Etapa de conclusión (1999-2011). Fuente, Parlamento Europeo.

Figura 9. Tipologías de instituciones informales. Fuente: Helmke y Levitsky (“Informal institutions and comparative politics: a research agenda”, Perspectives on politics, 2004, Vol. 2, N° 4, pp. 725 – 740).

Figura 10. Clasificación de la política informal de la UE. Fuente: “Informal politics in the EU”, Thomas Christiansen y Christine Neuhold, JCMS: Journal of Common Market Studies, 2013, Vol. 51, N°6, págs. 1196-1206
Figura 11. Toma de decisiones. Fuente: “Explaining secluded decision making in the European Union”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. Comparative Political Studies, 2011, 46(9), págs. 1112-1142).

Figura 12. Acuerdos tempranos 1999-2009. Christine Reh et al. 2011.

Figuras 12 y 13. Acuerdos tempranos según el tipo de legislación. Acuerdos tempranos y duración de la codecisión. Fuente: “Explaining secluded decision making in the European Union”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. Comparative Political Studies, 2011, 46(9), págs. 1112-1142).

Figura 14. Acuerdos tempranos por comités del PE. Fuente: “Explaining secluded decision making in the European Union”, Edoardo Bressanelli, Christel Koop et al. *Comparative Political Studies*, 2011, 46(9), págs. 1112-1142).

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.

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**EL RESURGIR DEL LEÓN ASIÁTICO:
NUEVOS ESCENARIOS
DE LA POLÍTICA EXTERIOR INDIA**

SANTIAGO LOZANO LÓPEZ

RESUMEN

La República de India, una democracia consolidada en un marco geográfico que no ha favorecido la estabilidad interior y la proyección exterior, está llamada a asumir un papel preeminente en el siglo XXI. Catalogada como una potencia emergente por su población y su economía, India no ha mostrado en los últimos años la influencia internacional que se le presupone. La llegada al poder de Narendra Modi el 26 de mayo de 2014 puede considerarse un punto de inflexión, pues desde sus primeros días en el gobierno ha dado muestras inequívocas de un gran interés en los asuntos internacionales y en el replanteamiento del papel de India tanto en las relaciones con su vecindad como en el escenario global.

Para comprender el nuevo enfoque de política exterior que pretende proyectar Nueva Delhi, se analiza la cuestión desde una doble óptica teórica y práctica. En primer lugar se repasan los antecedentes de la política exterior india, que siguen marcando su actual capacidad de proyección internacional. Acto seguido se estudia el marco teórico de la política exterior del primer ministro Modi y los principales elementos y actores que marcan la agenda internacional en India. Destacan entre ellos la propia estructura de decisión de la política exterior, el marco económico, el impacto exterior de la política de defensa, el nuevo enfoque del poder blando o la influencia de la diáspora india y de otros actores subestatales. En segundo lugar se profundiza sobre la práctica de las relaciones diplomáticas, tanto multilaterales como bilaterales, que India ha venido desarrollando desde su independencia y que el primer ministro Modi se propone reconfigurar. Para el estudio de las relaciones bilaterales, recurriendo a un sistema de círculos concéntricos, se realiza un recorrido geográfico por las principales claves de la política exterior india. En un primer apartado con respecto a su vecindad más próxima, seguidamente en lo relativo al resto del continente asiático, para finalmente concluir con el análisis de la relación de India con los principales actores del resto de continentes, según la intensidad de la relación bilateral.

De la interpretación del marco analizado se extrae que el nuevo dinamismo exterior de India es una realidad palpable, que está profundamente marcado por las necesidades de desarrollo económico del país y que su estado embrionario todavía debe demostrar su solidez para confrontar el desafío de una sociedad en profundo cambio.



fuerite: www.mapsofindia.com

EL LEÓN ASIÁTICO

1. INTRODUCCIÓN

El contundente mandato electoral que los ciudadanos indios ofrecieron al primer ministro Narendra Modi en las pasadas elecciones de abril y mayo de 2014 tiene un marcado signo de reforma política y económica. Así lo planteó el propio Modi en una acertada campaña electoral basada en enérgicos discursos contra la corrupción, llamativos carteles electorales que incidían en el prohibitivo precio de los vegetales, fruto de una galopante inflación, o en el hábil uso del *Facebook* y los *likes* para una rápida expansión de sus propuestas reformistas por la red.

Pero Narendra Modi, NaMo para sus seguidores, no ha dejado de estar en campaña electoral desde su llegada al gobierno. Conocedor del impacto social de su oratoria, ha mantenido un vibrante ritmo dialéctico centrado en la construcción de su propia figura como primer ministro. Modi sigue jugando con la necesidad apremiante del orgulloso pueblo indio de conseguir un verdadero y perdurable líder político, inexistente quizás desde de la malograda primera ministra Indira Gandhi y acrecentada por la apatía persuasiva y la retracción política del anterior primer ministro del Partido del Congreso, el doctor Manmohan Singh.

En esta búsqueda de un renovado imaginario y un nuevo simbolismo para un líder duradero, Narendra Modi se ha centrado en la representación visual de su política mediante efectivas campañas y llamativos emblemas. En su discurso del Día de la Independencia, el 15 de agosto de 2014, el primer ministro instó a las empresas multinacionales a fabricar en India (*Come, make in India*). Este mensaje se concretó un mes más tarde en su primera campaña económica con alto marketing político, un ambicioso programa llamado *Make in India* que tenía como logo la silueta de un león asiático recubierta de herramientas.

La elección del león asiático no fue, como nada de lo que procede de la Oficina de Primer Ministro, ni casual ni intrascendente. Aunque ésta pueda resultar sorprendente para unos ojos extranjeros que asocien India al tigre de Bengala y que ignoren la existencia de un recóndito paraje en Gujarat con fisonomía de zoológico, el Parque Nacional Gir en cuyo interior viven los apenas 300 ejem-

plares existentes en la actualidad, el león asiático ha sido el animal nacional de India hasta 1972. El Gobierno de Indira Gandhi lo sustituyó como animal nacional, que no emblema, por el tigre de Bengala en el marco del Proyecto Tigre (*Project Tiger*), el primer programa de conservación animal de India. No en vano, el tigre tenía una serie de cualidades que lo hacían un símbolo más común a toda India; una extensa presencia en el territorio nacional con un mayor número de ejemplares distribuidos en parques nacionales pertenecientes a 18 estados, una mayor necesidad de protección y sensibilización nacional y una llamativa atracción para el turismo internacional asociada al imaginario de los escritores del *Raj* británico y muy vinculada a la campaña de turismo *Incredible India*.

Aunque reducido en la actualidad al estado de Gujarat, el león asiático ha estado históricamente muy presente en la representación del poder en India desde que Ashoka, el célebre emperador de la dinastía Maurya, distribuyera en el siglo III a. C. a lo largo de las fronteras del subcontinente y en los principales puntos de peregrinación budista los famosos “pilares de Ashoka”, una serie de columnas inscritas con edictos y coronadas por cuatro leones, símbolos del poder, el coraje y la confianza, que descansan sobre la *Dharma Chakra* (la rueda del Dharma), símbolo de la ley. Este capitel de Ashoka, representado con cuatro leones (aunque sólo tres de ellos visibles por la frontalidad) junto con la rueda del Dharma, es desde 1950 el emblema nacional de la República de India, omnipresente en cualquier representación del Gobierno indio.

El león asiático, más pequeño y de pelaje más claro que su primo africano, tuvo una extraordinaria presencia en una amplia extensión del norte de India hasta que la caza indiscriminada lo redujo en el siglo XIX a Gujarat, sólo siendo evitada su extinción del subcontinente indio gracias a la providencial acción del sexto Nawab de Junagadh, Mahabat Khanji II, quien prohibió acertadamente su caza en Juangdh, distrito en el que hoy se encuentra el Parque Nacional de Gir. En la ininterrumpida historia india, el león ha estado mejor representado que el tigre en la literatura, en la miniatura, en la numismática o en el arte, y ha sido asociado a la representación visual del poder como el *Singhasan*, el trono del león, por las grandes dinastías de los Nandas, los Mauryas y los Guptas, así como los posteriores reinos hindúes de los Rajputs.

En el hinduismo, el león ha estado presente en los principales textos de tradición histórica desde el *Rig Veda*, el primero de los libros sagrados. Es la montura de la diosa Durga y se le venera como Narasimha, un avatar del dios hindú Visnú representado como mitad hombre mitad león. En el budismo, Buda es conocido como Sakyasimha, el león de la dinastía Sakya, y su primer discurso de Buda es el Simhanada, el rugido del león. En la religión sij, el apellido denominador común de todos los sijs es Singh que significa león, como es el caso del anterior primer ministro sij, Manmohan Singh.

El león asiático, nada ajeno por tanto al imaginario colectivo indio, es recuperado por el primer ministro Modi como primer símbolo de su gobierno en una trascendente conexión con su modelo de Gobierno, que se traslada de Ahmedabad-Gandhinagar a Delhi. El león asiático, presente en exclusividad en el estado de Gujarat de donde procede Narendra Modi y en el que ha gobernado como ministro principal (*Chief Minister*) durante más de doce años, enlaza los éxitos de la gestión económica de Modi en su tierra con las políticas que tiene destinadas para toda India como nuevo líder nacional. Gujarat, con Narendra Modi como *Chief Minister*, ha superado el diez por ciento de crecimiento medio anual del producto interior bruto, muy por encima de la media nacional, gracias a una profusa reestructuración industrial, una aplaudida lucha contra la ineficiencia de la corrupción y unos continuos incentivos al impulso del tejido empresarial que han atraído a la región a numerosas empresas nacionales e internacionales.

El león en India es símbolo de poder, de coraje y de confianza, tres cualidades que configuran el carisma de un líder. Modi es un asceta que se levanta a las 5 de la mañana y que dedica su vida y su trabajo a su país desde que se unió en su juventud al movimiento nacionalista y ortodoxo hindú *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (Asociación de Voluntarios Nacionales), lo que le llevó a abandonar su peculiar, pueril y concertado matrimonio con Jashobaden Modi. Un líder diligente que genera, o por lo menos así ha sido hasta ahora, una amplia confianza en la sociedad india. Esta dedicación vocacional a India con un alto componente de predestinación que, aunque también se vislumbra en la dinastía política de los Nehru-Gandhi, está asociada en el caso de Modi al coraje y al valor. Así lo ha demostrado en su lucha contra todos los obstáculos (incluso dentro de su propio partido) para llegar a ser candidato a la jefatura del Gobierno indio a pesar de su presunta connivencia, ya eximida judicialmente, con la ola de violencia contra musulmanes de Gujarat en 2002 tras el incidente de la mezquita de Ayodhya. Un león que vence el arrinconamiento nacional e internacional al que estaba sumido en Gujarat y que conquista con garra y orgullo el 7 de *Race Course Road*.

La victoria de Modi en 2014 es la primera por mayoría absoluta de un único partido en la *Lok Sabha*, Cámara Baja india, tras 30 años de consecutivos gobiernos de coalición. El nuevo mapa electoral, teñido del color azafrán del *Bharatiya Janata Party* en una gran parte de India, tiró por tierra el manido discurso del riesgo a la polarización política tan recurrente entre los analistas extranjeros. Un escenario de claro y determinante poder político único que atisba un nuevo *Singhasan*, un nuevo trono del león asiático, de Narendra Modi para toda India, como en las grandes dinastías históricas, sin apenas condicionantes políticos.

La llegada de Modi al gobierno indio pretende ser una ruptura absoluta con la administración anterior del Partido del Congreso con el que el electorado ha mostrado un hastío y decepción sin precedentes. La lucha contra la corrupción y la inflación y la instauración de una nueva era de industrialización son los ob-

jetivos nítidos que los electores han marcado al flamante nuevo primer ministro. Modi, consciente de este mandato, ha manejado con gran maestría la labor de maquillaje inicial de su administración. No ha cambiado a los altos burócratas que suponían el gran cuello de botella de la administración india, los endiosados y corruptos *babus*, simplemente los ha puesto a trabajar bajo su modelo ejemplarizante de vocación de servicio público, aumentando de una forma sorprendente el ritmo de trabajo de las oficinas públicas de una forma inusitada. De esta manera ha engrasado la maquinaria del Estado para que las nuevas políticas sean más efectivas. La administración del león asiático va cogiendo forma, a falta de las grandes reformas políticas y económicas pendientes, fundamentalmente en contraposición al modelo corrupto e ineficiente de los últimos gobiernos del Partido del Congreso.

La presencia del león en el continente asiático es una excepción india. Esta singularidad y peculiaridad la asume también Modi en su papel como nuevo líder asiático. Una excepción también en su concepción de la política exterior que le permite tomarse licencias diplomáticas de gran relevancia internacional como elegir Japón como primer viaje oficial en Asia fuera de su vecindad (en tributo al apoyo que le brindó el primer ministro Abe cuando, gobernando en Gujarat, sufría un duro aislamiento por parte de la mayor parte de capitales occidentales debido a la ola de violencia anti-musulmana de 2002) y posteriormente hacerse un cómplice *selfie* con el primer ministro chino Li Keqiang en su visita a Pekín. Y ambas acciones sin enojar a ninguno de sus enfrentados vecinos asiáticos, ni por no haber sido el primer país en visitar ni por no haber mostrado una ostentosa cercanía personal en su visita. Modi va por libre en el escenario internacional, como se pudo ver en el *Madison Square Garden*, consciente de su singularidad como país democrático, emergente y aspiracional en la sociedad internacional. Sólo hay una India en la política exterior como sólo hay una especie de león en Asia.

Narendra Modi quiere que India vuelva a ser la maravilla que fue. En la tierra en la que Ashoka constituyó, posiblemente, el estado más civilizado, avanzado y plural de su era, Modi persigue que su Gobierno se convierta en la joya de la corona de la propia sociedad india. El papel que India jugará a nivel internacional todavía está por ver. Lo que se atisba es esperanzador y prometedor. Los obstáculos, riesgos y problemas siguen teniendo el mismo aspecto infranqueable de siempre. De la política exterior agazapada y acomplexada de la administración de Manmohan Singh, resurge un decidido león asiático que quiere trascender el papel de simple observador internacional y optar por la activa labor de un actor principal que considera estar llamado a interpretar en el siglo XXI. Pero antes Narendra Modi deberá certificar los ineludibles cambios internos, demostrando que las reformas políticas y económicas están en su guión, logrando que en el desarrollo de su papel como primer ministro surjan las prometidas oportunidades

profesionales y empresariales para las nuevas generaciones y evitando que en la implantación de su nueva política se rompa el complicado equilibrio religioso y social indio. Resultaría complicado que a Modi se le concediera electoralmente un *spin-off* de su propio gobierno si cayera en el populismo religioso y político ante un fracaso de sus prometidas reformas.

2. RECORRIDO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA EXTERIOR INDIA

2.1. El *Raj* en el sistema imperial británico

La historiografía considera que la Batalla de Plassey de 1757, que enfrentó a las tropas inglesas de Robert Clive con el nawab de Bengala en las cercanías de la actual Calcuta, marca el inicio del dominio informal de los británicos sobre India. La derrota del nawab supuso la entrega de sus dominios territoriales a la Compañía Británica de las Indias Orientales y el desplazamiento de los franceses como potencia europea presente en la región.

A lo largo del siglo siguiente, abarcando la segunda mitad del siglo XVIII y la primera del siglo XIX, la Compañía de Indias Orientales, cuya sede era una pequeña oficina en Londres con apenas cinco ventanas de ancho¹, se fue apoderando del territorio del subcontinente, convirtiéndose en el poder hegemónico de la región.

En 1858, tras la sangrienta Rebelión de los Cipayos de 1857, a la que los indios se refieren como “Primera Guerra de Independencia de India”, el dominio informal de la Compañía Británica de las Indias Orientales pasó a ser un dominio territorial clásico, asumiendo la Corona británica el control del subcontinente indostánico hasta la independencia de India y Pakistán en 1947.

La inclusión del *Raj* británico en India dentro de un sistema imperial que se extendía prácticamente por toda la geografía mundial supuso un elemento de conexión entre la política exterior y la visión geopolítica de los británicos y las de sus herederos los indios. El control británico del subcontinente se caracterizaba por una peculiar mezcla entre control directo e indirecto de territorios, una tendencia heredada del dominio de los mogoles. Mientras que los británicos controlaban plenamente territorios como el valle del Ganges, Bengala, Delhi, o las costas de Malabar y Coromandel, mantuvieron Estados satélite (los Estados principescos), en Cachemira, Rajastán, Mysore o Hyderabad. Sumando sus terri-

¹ DALRYMPLE, W. (4 de marzo de 2015) “The East India Company: The original corporate raiders”, en The Guardian (en línea: <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/04/east-india-company-original-corporate-raiders>).

torios casi suponían la mitad del subcontinente, y contaban con gran autonomía para asuntos locales, pero no para relaciones internacionales.

Una de las más importantes figuras políticas del *Raj*, Lord Curzon, virrey y gobernador general de India entre 1899 y 1905, ha pasado a la posteridad como uno de los que tenía una visión estratégica más clara sobre el papel de India en el sistema imperial británico². Él se sentía muy cómodo con la imprecisa naturaleza del dominio anglo-indio sobre la región. De hecho, hablaba de una triple frontera: en primer lugar existía una frontera administrativa, dentro de la cual el gobierno británico ejercía su plena autoridad. En segundo lugar, un “territorio indio” gobernado de manera autónoma, y como tercer elemento, los reinos independientes y protectorados vinculados a India a través de acuerdos de amistad y obligaciones, como eran los casos de Afganistán, Tibet, Nepal, Sikkim, Bhután y Siam.

En la visión de Lord Curzon, la seguridad de India como núcleo de esta triple frontera obligaba a controlar las rutas marítimas y los puertos en la ruta entre el Reino Unido e India, a crear Estados tapón que impidieran el contacto de India con otros imperios como Rusia, China o Francia, y a que la India británica asumiera un papel activo en los asuntos internos de los Estados de la tercera frontera. El papel de la *Royal Navy* facilitaría la disuasión de actividades de poderes extrarregionales en el océano Índico, por lo que los planes defensivos y de influencia exterior de la India británica tendrían una base terrestre, vinculados a su frontera norte.

La visión geopolítica de Lord Curzon, el curzonismo, encuentra en nuestros días un nuevo brío en Nueva Delhi. El neocurzonismo³, basado en la necesidad de una política exterior india más activa en el Índico a medida que la economía del país se desarrolla, ha encontrado en el sistema de seguridad de Lord Curzon el modelo teórico a seguir. Los neocurzonistas consideran que desde Calcuta, a la sazón capital de la India británica, se dictaba una política exterior india propia que veía su poder amplificado por el apoyo del resto del sistema imperial británico, ejemplificado de manera clara en el apoyo de la *Royal Navy*, y que se ha de recuperar dicha política de hegemonía regional en el Índico siguiendo el antiguo ejemplo de los británicos en la región.

2.2. La política exterior durante la guerra fría

Tras tres siglos de dominio británico, éste empezó a debilitarse durante la primera mitad del siglo XX, y dos partidos emergieron con fuerza dentro del territorio indio: el Congreso Nacional Indio, creado en 1885, y la Liga Musulmana, de

² BREWSTER, D. (2014), *India's Ocean. The Story of India's Bid for Regional Leadership*, London, Routledge, p. 19.

³ KAPLAN, D. (2010), *Monsoon. The Indian Ocean and the Future of American Power*, New York, Random House, p. 182.

1906. Ambos compartían el anhelo independentista, y sin embargo sus visiones sobre la India independiente eran irreconciliables. El Congreso de Jawaharlal Nehru pretendía crear un único Estado de carácter secular, mientras que Mohammed Ali Jinnah, el líder de la Liga Musulmana, anunció ya en 1940 su intención de crear un Estado musulmán. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el Plan de Mountbatten, a la sazón virrey en Nueva Delhi, dividió el territorio en zonas de mayoría musulmana y no musulmana, permitiendo que los señores de los Estados principescos decidieran a cuál adherirse.

El resultado fue una catástrofe: mientras Pakistán declaraba su independencia el 14 de agosto de 1947, e India lo hacía el día 15, los disturbios y la tensión étnica explotaron dejando un sangriento resultado de casi un millón de muertos y diez millones de desplazados que tuvieron que cambiar de país en una de las mayores migraciones del siglo XX. Fácticamente, India y Pakistán nacieron en estado de guerra, o en palabras de Salman Rushdie, ambas nacieron lavándose en la sangre de la otra⁴. En la primera guerra entre India y Pakistán, que se alargó hasta 1948, el territorio de Cachemira quedó dividido en dos partes, y sigue siendo el principal diferendo entre ambos países.

A pesar del legado colonial negativo que supone el punto negro de Cachemira en la estabilidad de Asia meridional, Nehru asumió la visión británica de considerar a otros pequeños Estados de Asia meridional como protectorados, y en 1949 y 1950 se firmaron tratados desiguales de seguridad con Nepal y Bhután.

Marcados por un fuerte anticolonialismo, los líderes indios desarrollaron una política exterior de *purna swaraj* (independencia completa) basada en los principios de *swadeshi* (autoabastecimiento económico) y *ahimsa* (no violencia), fijando un neutralismo positivo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La doctrina del No Alineamiento se convirtió en el elemento estrella de esta primera política exterior de la India independiente, de hecho, la creación del Movimiento de los No Alineados en 1955 otorgó a India el papel de Estado líder en el mundo poscolonial y en vías de desarrollo. Esta posición no resultó ser del agrado estadounidense, considerando que era una posición táctica pero que no impedía la inclusión de India en el bloque soviético.

A pesar de las buenas relaciones iniciales entre China e India, una disputa territorial entre ambas en Cachemira dio lugar a la guerra de octubre-noviembre de 1962, en la que el pésimo equipamiento militar no pudo hacer frente al Ejército Popular de Liberación, la rama militar del Partido Comunista Chino, controlando China desde dicha fecha la región de Aksai Chin. La guerra de 1962 tuvo grandes repercusiones en la política interna y externa de India: obligó a India a actuar en el orden internacional, dando lugar a una política exterior algo más

⁴ MCGUFF SKINNER, A. (2007), *Intimate Terror: Gender, Domesticity and Violence in Irish and Indian Novels of Partition*, Ann Arbor, Chapel Hill, p. 80.

pragmática que ponía en entredicho la eficacia del no alineamiento. Por otra parte, disminuyó el prestigio internacional de India, rápidamente derrotada, lo que conllevó incrementos exponenciales del gasto militar en los años siguientes para modernizar el ejército indio.

Nehru murió en 1964, y a pesar de los repetidos intentos de solución pacífica, Pakistán inició una nueva guerra en Cachemira en agosto de 1965. En este corto conflicto, con la victoria yendo a parar al lado indio, se firmó un alto el fuego bajo la égida de la ONU, y posteriormente se firmó la paz en la Declaración de Tashkent de 1966. Poco después, el sucesor de Nehru, Lal Bahadur Shastri, moría de un ataque al corazón, e Indira Gandhi, hija de Nehru, asumía la jefatura de gobierno.

En 1971 estalló de nuevo la guerra entre India y Pakistán, por el apoyo de la primera a la independencia de Pakistán oriental, actual Bangladesh, en el escenario de una llegada masiva de seis millones de refugiados⁵. Pocos meses antes India había terminado formalmente con el no alineamiento al firmar el Tratado de Paz, Amistad y Cooperación con la Unión Soviética. India conseguía la protección soviética en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y un gran contrapeso a la entente formada por Pakistán y sus aliados Estados Unidos y China. Una India más segura de su poder asumió un mayor intervencionismo en su vecindario, con operaciones de mantenimiento de la paz en Sri Lanka (1971) y Maldivas (1988). Sin embargo, una nueva intervención en Sri Lanka de 1987 a 1990 se transformó en un absoluto fracaso.

Las lecciones de *realpolitik* aprendidas por India dieron pie a la adquisición de armas nucleares en 1974. El ensayo nuclear pacífico Pokhran-I (apodado el Buda Sonriente) del 18 de mayo de 1974, aunque provocó sanciones internacionales, acabó con el monopolio nuclear regional chino y disminuyó la necesidad de recurrir a potencias extrarregionales por parte de India. La bomba nuclear era la llave de acceso de India al club de las grandes potencias, sin importar el antagonismo moral hacia ellas de gran parte del pueblo indio.

A pesar de la propuesta de creación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de un Nuevo Orden Económico Internacional en 1974, la influencia multilateral de India perdía fuerza tanto por la intervención de 1971 contra Pakistán como por el propio ensayo nuclear de 1974. La inestabilidad interna marcó decisivamente la agenda del gobierno indio, con la declaración del estado de emergencia entre 1975 y 1977, los movimientos secesionistas en Punjab, Cachemira y Tamil Nadu, y los asesinatos de Indira Gandhi en 1984 y su hijo Rajiv Gandhi en 1991. Incluso con tales inconvenientes, se obtuvieron

⁵ SAUNDERS, H. (2014), "What Really Happened in Bangladesh: Washington, Islamabad, and the Genocide in East Pakistan", *Foreign Affairs*, n.º 93.4, Jul/Aug 2014, (en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/bangladesh/2014-06-16/what-really-happened-bangladesh>).

algunos éxitos regionales, como la creación de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (*South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC) en 1985.

En los últimos años de la Guerra Fría, el gobierno de Rajiv Gandhi fue mejorando progresivamente las relaciones con China y Estados Unidos, pero con la caída de la Unión Soviética, importante aliado de India, ésta se vio ocupando una posición marginal en los asuntos internacionales. A esto se sumó un enorme problema económico interno, una crisis cambiaria provocada por años de crecimiento mínimo en una economía subsidiada e intervencionista que dio lugar a la conocida “tasa de crecimiento hindú” (alrededor del 3,5% anual). En 1991 India se vio obligada a solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional y comenzó progresivamente las reformas económicas liberalizadoras.

2.3. La política exterior desde 1991

La conjunción de la necesidad de reformas económicas y de un Movimiento de Países No Alineados que había perdido su razón de ser, junto con la creciente unipolaridad de la posguerra fría, requería una nueva articulación de la política exterior india.

En este contexto se desarrolla la Doctrina Gujral (por el primer ministro I. K. Gujral), basada en la benevolencia, la buena voluntad y la reciprocidad con los vecinos de Asia meridional para establecer vínculos de seguridad, comercio y energía con ellos, con la excepción de Pakistán. En 1992 se añade una nueva e importante dimensión con la política del *Look East*, que pretendía fortalecer los lazos diplomáticos, militares y económicos con el Sudeste asiático, utilizando la unión cultural, religiosa, artística, lingüística y política entre ambas regiones. En Asia Central y Asia Occidental (denominación desde India a nuestro Oriente Próximo), la diplomacia india se volvió más activa, reequilibrando tenuemente la anterior predominancia del apoyo a los árabes en el conflicto con Israel.

En 1998 el *Bharatiya Janata Party* (BJP) ganó las elecciones, realizando ensayos nucleares en mayo del mismo año. En un claro desafío al Tratado de No Proliferación Nuclear, los ensayos querían mostrar la suficiencia india en lo militar y aumentar el orgullo nacional, muy en sintonía con las tesis nacionalistas hindúes del BJP. Pakistán realizó sus propios ensayos dos semanas después, y la atención se focalizó en Cachemira, donde tuvo lugar una limitada guerra convencional en Kargil en 1999 entre dos potencias nucleares, India y Pakistán.

A partir entonces se ha dado entre ambos una relación más estable, al mismo tiempo que India empezaba a ser considerada una gran potencia en la sociedad internacional. El crecimiento económico indio, que también continuó durante los

diez años de mandato de Manmohan Singh (2004-2014), ha contribuido a una nueva visión de India. Las relaciones con China y Estados Unidos están ampliamente estructuradas y son multisectoriales, y la aceptación por parte de Estados Unidos en 2008 de la “excepción nuclear” de India ha ayudado a rehabilitar al país de manera generalizada, mejorando considerablemente su relación con actores de peso como la Unión Europea o Japón.

3. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE NARENDRA MODI: CARACTERES GENERALES

La llegada al poder del primer ministro Modi y los esfuerzos diplomáticos realizados por el mismo han supuesto una dinamización de la política exterior india, que en los últimos años del gobierno de Manmohan Singh mostraba un carácter más reactivo y apagado, marcado por el relativo desinterés de éste al respecto de las relaciones internacionales.

Antes de analizar la praxis del primer ministro Modi en la arena internacional, se ha de valorar el marco teórico-ideológico de la política exterior de India. La visión de muchos de los decisores de política exterior no ha variado radicalmente con respecto al anterior gobierno, pues las transformaciones en la manera de pensar y actuar requieren un mayor tiempo de puesta en práctica, pero a pesar de ello, se observan cambios. Cabe incidir en que en India, desde la propia independencia, ha predominado una escuela de pensamiento al respecto de la política exterior que se basaba en una ideología de centroizquierda y en la doctrina nehruviana⁶. Se les agrupa con el denominador “nacionalistas tradicionales”. En los últimos años, a medida que India iba siendo aceptada internacionalmente como una potencia emergente, ha surgido una nueva escuela que, manteniendo también el centro ideológico, no se cierra puertas a priori, son los llamados “pragmáticos”.

Los nacionalistas tradicionales, numerosos aún, consideran que Nueva Delhi siempre está bajo presión de subyugar sus intereses nacionales a otras potencias más poderosas. Por ejemplo, consideran que el acercamiento suave de India a Pakistán en los últimos años está más vinculado a los deseos norteamericanos de buenas relaciones con Pakistán, que facilitarían las operaciones en Afganistán, que a los verdaderos intereses de India. También se muestran cautos ante los acuerdos nucleares con Estados Unidos, al considerar que India está perdiendo independencia al firmarlos. El pensamiento de los nacionalistas tradicionales

⁶ OLLAPALLY, D y RAJAGOPALAN, R. (2011), “The Pragmatic Challenge to Indian Foreign Policy” *The Washington Quarterly* n°34.2, p. 145.

subyace al discurso político en Delhi, y en ocasiones se manifiesta abiertamente, como cuando en septiembre de 2010 el entonces primer ministro Singh afirmó: “India es demasiado grande para estar encasillada en ninguna alianza”. Esta visión también se incardina en el instinto nehruviano de mantenerse al margen de un equilibrio de poderes establecido en la Guerra Fría que causaba tradicionalmente incomodidad en India.

Una de las mayores paradojas de este enfoque es que debido al peso del No Alineamiento, la democracia más grande del mundo no ha promovido activamente la democracia en otros países, como podría suponerse del peso de la ideología en el ideario de los nacionalistas tradicionales, sino que en ocasiones ha defendido regímenes políticos altamente reprensibles basándose en la noción de soberanía estatal y no injerencia, aun cuando no había intereses nacionales indios en juego. En la visión nacionalista tradicional india, la consideración de lo normativamente aceptable es muy similar a la visión que se tiene de los asuntos internacionales desde Occidente, y sin embargo, la experiencia durante el período colonial y la Guerra Fría ha llevado a los decisores políticos indios a mostrarse muy escépticos con las actuaciones normativas de Estados Unidos o Europa.

Otro de los elementos caracterizadores de los nacionalistas tradicionales es la visión sobre la importancia innata de India, una idea reforzada tanto por la posesión de capacidad nuclear militar como por el acercamiento de diversas potencias a India durante los últimos años. La posición de los nacionalistas es aprovechar esta circunstancia para seguir avanzando en el multilateralismo y en la entrada de India en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que es una de sus principales demandas, si no la principal.

Frente a los nacionalistas tradicionales nos encontramos a los pragmáticos, que rompen con la política exterior ideologizada y nehruviana de los primeros años tras la independencia, y que consideran que en el mundo posterior a la Guerra Fría son los intereses nacionales de India y no la ideología los que deben primar a la hora de actuar en la sociedad internacional.

Una de las principales novedades de los pragmáticos es su desinterés por Naciones Unidas. Consideran que a pesar del compromiso con el multilateralismo realizado por India en los últimos años, no se ha obtenido ningún rédito de importancia. Entre ellos impera el realismo al considerar que la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es un imposible a día de hoy, y que en todo caso ha de ser un objetivo de la política exterior india en el largo plazo. Incluso llegan a tachar las pretensiones de entrada en el Consejo por los nacionalistas tradicionales de anhelo inmaduro.

Shashi Tharoor, viceministro de Asuntos Exteriores entre 2009 y 2010 y una de las caras visibles del grupo pragmático, ha incidido en que la moral ha ocu-

pado una posición en exceso prominente en la política exterior india. Considera que tradicionalmente India estaba más satisfecha al actuar con razón que al actuar de manera diplomática. De hecho, el propio Tharoor habla del concepto de “multialineamiento”⁷ en lugar de No Alineamiento. Pretende que India utilice un enfoque de oportunidad para las alianzas en el exterior, con una preferencia por aquellas que ayuden a promover el desarrollo interno del país. Sobre cómo ha pasado factura la moralidad en las relaciones exteriores de India, los pragmáticos consideran que no haber realizado pruebas nucleares en los años 60 para que India pudiese haber adherido al Tratado de No Proliferación de 1968 como un Estado nuclear es un error que podría haberse evitado fácilmente con algo de realismo y que aún sigue coleando en nuestros días.

Los pragmáticos defienden que India ha de ser flexible en la búsqueda de sus intereses nacionales, sobre todo en lo relativo a asuntos ideológicos, y son mucho menos doctrinarios que los nacionalistas tradicionales a la hora de hablar de alianzas, tratados internacionales o acuerdos. El hecho de que los pragmáticos sean críticos con la ideologización del No Alineamiento no significa que consideren inequívocamente que India ha de ser parte de una alianza con otras potencias, es decir, consideran que se ha de profundizar en la relación con Estados Unidos, pero no lo ven como una alianza tradicional. Es más, consideran que la profundización de relaciones con Estados Unidos no es óbice para continuar la tradicional relación con Rusia, e incluso para trabajar con China si desde Delhi se considera que hay intereses favorables en juego.

En el marco de la campaña electoral que llevó a Narendra Modi al poder en 2014, el *Bharatiya Janata Party* publicó un Manifiesto⁸ en el que plantea sus principales ideas de política exterior, si bien la campaña electoral giró mayoritariamente en torno a cuestiones de ámbito interno. En el manifiesto se observan tanto aspectos de la política exterior tradicional de India como algunos aspectos más novedosos y cercanos a los postulados de los pragmáticos. Dentro del texto resulta de interés profundizar en dos apartados: el referido a seguridad y el referido a política exterior.

Dentro del apartado de seguridad se señala lo complicado del vecindario indio, y las repetidas violaciones de la línea de alto el fuego en Cachemira por parte de comandos pakistaníes. Para evitar este tipo de situaciones, el BJP propone una mayor inversión en equipamiento para el ejército indio y el desarrollo de una industria de defensa a través del *Defence Research and Development Organization* (DRDO) que garantice una mayor tasa de inversión privada (también extranjera) en este sector. Se propone mano dura (*firm hand*) contra el terrorismo

⁷ KUGELMAN, M. (2012), “India’s Foreign-Policy Fog”, *Wilson Quarterly*, Autumn 2012, p. 22.

⁸ VV.AA. (2014), *Bharatiya Janata Party Election Manifesto 2014* (en línea: http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf).

transfronterizo, en una mención nada velada a las constantes acusaciones a Pakistán y a su servicio secreto, el *Inter-Services Intelligence* (ISI) por su supuesta participación en atentados como el de Bombay en 2008 o en las incursiones en el valle de Srinagar (Cachemira).

Un punto de especial importancia en el ámbito de la defensa es la referencia que se hace en el manifiesto a la capacidad nuclear de India. El BJP considera que la ganancia estratégica conseguida durante el mandato de Atal Bihari Vajpayee, el primer ministro del BJP que ordenó el ensayo nuclear de 1998, ha sido malgastada por el Partido del Congreso, y que es necesario mantener el arma como un elemento de disuasión creíble ante potenciales amenazas. En este sentido, se hace referencia a estudiar en detalle la doctrina nuclear, revisarla y actualizarla, para ponerla en consonancia con los retos del presente. Sin embargo, Salil Tripathi considera que este deseo de repensar la doctrina del “no ser el primero” (*no first use*) en cuanto al poder nuclear resulta sorprendente y ambiguo, más aún cuando no se explica en el manifiesto la causa que hace tal debate necesario⁹.

En el ámbito de las relaciones exteriores propiamente dichas, el manifiesto comienza con los mensajes típicos de la *Hindutva* o nacionalismo hindú, afirmando que India debe asumir el papel que le corresponde en la sociedad internacional. Al mismo tiempo se aferra al pragmatismo al asegurar que se ha de trascender la diplomacia política para incluir de manera estable la diplomacia económica, científica o militar, siempre redundando en el desarrollo económico del país.

El manifiesto habla de la adopción de una diplomacia proactiva, poniendo el foco en las acusaciones de inacción de la política exterior anterior. Teniendo en cuenta que el manifiesto no deja de ser un documento que se ha de entender en el contexto de una campaña electoral, no sorprenden estos ataques al gobierno del Partido del Congreso, si bien la diferencia de visión entre nacionalistas tradicionales y pragmáticos trasciende las clásicas divisiones partidistas en Nueva Delhi.

Quedan establecidos unos principios rectores de la política exterior india, a saber:

- Las relaciones se basarán en el pragmatismo y en la doctrina de lo mutuamente beneficioso, con base en los intereses nacionales.
- Se defenderá una opinión internacional uniforme en asuntos como terrorismo o cambio climático.
- En lugar de aceptar la dirección de los intereses de las grandes potencias, se entablarán relaciones proactivas con países del entorno y de otras regiones.

⁹ TRIPATHI, S. (2014), “Terrorists and Tough Neighbours: Modi’s Foreign Policy Priorities”, *Global Asia*, Vol. 9 No. 2 Summer 2014, p. 111.

- En la vecindad se buscarán relaciones amistosas, pero cuando sea necesario se actuará de manera dura.
- Se trabajará en el fortalecimiento de foros regionales como la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)
- Se continuará el diálogo y la cooperación con los foros globales como BRICS, G20, IBSA, Organización de Cooperación de Shanghai y ASEM.
- Se promoverá la actuación de los estados que conforman la República de India en las relaciones internacionales, creando relaciones con países concretos que puedan fortalecer sus vínculos culturales o económicos.

De esta lista de siete puntos se desprende el peso de los pragmáticos en la visión de la política exterior, de hecho queda en cierta medida explicitado en el primer punto, con una serie de guiños a los nacionalistas tradicionales, como en el tercer punto, al enfatizar el alejamiento de los intereses de las grandes potencias.

Un último asunto del manifiesto que ha de ser mencionado es la afirmación que indica que “India seguirá siendo el hogar natural de los hindúes perseguidos, y éstos serán bienvenidos si buscan refugio aquí”. Tripathi considera que aunque India nunca ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ha estado tradicionalmente abierto a refugiados de países vecinos, como tibetanos en Dharamsala, residencia actual del Dalai Lama, birmanos, tamiles de Sri Lanka, y sobre todo, los millones de refugiados que huían de la Pakistán Oriental antes de la guerra de 1971. La referencia a los refugiados hindúes sería, por lo tanto, un guiño al electorado tradicionalmente hinduista del BJP, y dentro de estos, al grupo más duro que considera que India no ha sido a lo largo de las últimas décadas lo suficientemente activa en la protección de las minorías hindúes en países como Pakistán y Bangladesh.

Sintetizando el ideario del primer ministro Modi y de su partido el BJP, es posible concluir que la agenda exterior del Gobierno indio viene marcada por la consecución de dos amplios objetivos:

El primero es la gestión de su vecindad, desde una vertiente positiva y también una vertiente negativa. La vertiente negativa pretende la disminución del escenario adverso al que se enfrenta India en ciertos países vecinos, y no solamente en el caso de Pakistán, que requeriría una gestión independiente y diferenciada, sino en Nepal, Bangladesh y Sri Lanka, países que tradicionalmente han guardado ciertos recelos a Nueva Delhi. La vertiente positiva pretende la maximización de intercambios comerciales, financieros y tecnológicos con la vecindad, que coadyuve al desarrollo económico de India y que a su vez facilite un proceso de integración económica regional que dé paso a una mayor estabilidad política en la zona, más aún cuando Bangladesh, Sri Lanka, Nepal y Pakistán se encuentra entre los 35 primeros del *ranking* de Estados frágiles

que elabora el *Fund For Peace*¹⁰. Se observa por lo tanto una cierta disfuncionalidad de la política exterior india con respecto a su vecindad, resultando curioso que el texto de referencia y el más citado por los estadistas indios, el *Arthashastra* de Kautilya, se refiera de manera profusa a la vecindad en relaciones internacionales (con todas las diferencias que pueda haber entre las vecindades del siglo III a.C. y las de nuestra época). Kautilya consideraba que la vecindad era la prioridad fundamental de la política exterior, en un sistema político concebido como un grupo de círculos concéntricos. Si el vecino próximo era un enemigo, el vecino de dicho vecino debería ser un aliado, y a su vez su vecino próximo sería un enemigo. A esta especie de bucle de la contención se le añadía la propuesta de cuidar a las grandes potencias, derrotar a los iguales o inferiores gracias a juiciosas alianzas, y atacar o directamente ignorar a los poderes más débiles.

Desde India se es consciente de que un Estado no puede convertirse en un poder global si no puede convertirse en el polo de atracción de su propia vecindad. De hecho, Shyam Saran, un antiguo *Foreign Secretary* de India, es decir la cabeza de la carrera diplomática del país, se refiere al nuevo interés indio por su vecindad: “La proximidad es el más difícil de los retos diplomáticos a los que nos enfrentamos. Consideramos el concepto de vecindad como unos círculos concéntricos que se expanden alrededor de un eje central de aspectos comunes históricos y culturales. La geografía ha otorgado a India un posición única en la geopolítica del continente asiático, con nuestra huella extendiéndose más allá de Asia meridional y nuestros intereses esparcidos por las diferentes subcategorías de Asia: Asia oriental, Asia occidental, Asia central, Asia meridional o el Sudeste asiático.”¹¹

El segundo objetivo es sentar las bases sobre las que apoyar el futuro liderazgo de alcance global de India, lo que implica el desarrollo económico interno gracias a la atracción de inversión extranjera directa, la consolidación de una asociación estratégica con Estados Unidos, reequilibrar la relación con China, y definir el papel de Nueva Delhi en el corredor Indo-Pacífico, concepto surgido desde la propia India y que pretende redefinir la percepción global al respecto del espacio también llamado como Asia-Pacífico.

Al analizar la puesta en práctica por parte del Gobierno de Narendra Modi de todo el ideario anterior, dos son los aspectos principales que sobresalen tras algo más de 15 meses de mandato:

¹⁰ DE PEDRO, N. (2015), “Un año de Narendra Modi: India y el mundo siguen expectantes”, *Notas Internacionales CIDOB* 120, junio 2015 (en línea: http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notas_internacionales/n1_120_un_ano_de_narendra_modi_india_y_el_mundo_siguen_expectantes/un_ano_de_narendra_modi_india_y_el_mundo_siguen_expectantes).

¹¹ SARAN, S. (2003), “Present Dimensions of the Indian Foreign Policy”, en SINHA, A. y MOHTA, M. (eds.), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, New Delhi, Academic Foundation, p. 115.

El primer aspecto es la relativa ruptura con concepciones anteriores que estructuraban la política exterior de India. Por primera vez un primer ministro de India ha nacido tras la independencia de India en 1947, más exactamente en septiembre de 1950, y en cierta medida es una realidad que ha de ser tenida en cuenta a la hora de comprender su desapego por una política exterior diseñada para un mundo que ya no existe. Raja Mohan, uno de los analistas de política exterior india más reputados de nuestros días, considera que la contribución más significativa de Modi en política exterior ha sido la decisión de desechar el lastre de la “autonomía estratégica” que constreñía la política de Delhi hacia Washington, entre otros, para dar paso a la idea de India como potencia destacada y responsable. En cierta medida, el fin del “tercermundismo” de la política exterior india, marcado por la indulgencia ideológica, para establecer una “influencia estratégica”¹².

El segundo aspecto, el más llamativo no sólo por la visibilidad sino por el cambio que supone con respecto a lo anterior, es la intensa actividad diplomática que el primer ministro Modi ha desplegado durante su mandato. Todos los analistas coinciden en que a pesar de no haber sido un aspecto central de su campaña, la política exterior se ha convertido en una de las actividades a las que más tiempo ha dedicado Modi, hasta el punto de que ha anulado en cierta medida la figura de su ministra de Asuntos Exteriores, Sushma Swaraj, antigua rival dentro del *Bharatiya Janata Party* a la que integró en su gabinete.

Desde que tomó posesión el 26 de mayo de 2014, el primer ministro Modi ha pasado en viajes oficiales 68 días, es decir, más de 2 meses de los 15 meses que lleva en el cargo. Parece claro pues que la política exterior es de gran interés para Narendra Modi, y que esta hiperactividad internacional facilita su interés de que India vuelva a las noticias internacionales”. Estos 68 días se repartieron en 26 viajes oficiales gracias a los cuales ha visitado 25 países. La composición regional de los viajes ha sido la siguiente:

- Vecindad (5 viajes): Bangladesh, Bhután, Nepal (2 veces), Sri Lanka.
- Resto de Asia-Pacífico (14 viajes): Australia, China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Fiyi, Kazajstán, Kirguistán, Japón, Mongolia, Myanmar, Singapur, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán.
- Europa (3 viajes): Alemania, Francia, Rusia.
- América (3 viajes): Brasil, Canadá, Estados Unidos.
- África e islas del Índico (2 viajes): Mauricio, Seychelles.

Del listado se extrae el interés palpable de Narendra Modi en la región asiática, tanto en su vecindad próxima como en el resto del continente. También hay

¹² MOHAN, R. (9 de abril de 2015). “Modi’s American Engagement: Discarding the Defensive Mindset”, Carnegie Endowment for International Peace, Op-Ed, Eurasia Review (en línea: <http://carnegieendowment.org/2015/04/09/modi-s-american-engagement-discarding-defensive-mindset>).

una clara representación de islas del Índico, en un contexto en el que el concepto geopolítico del Indo-Pacífico gana peso, y en el que la rivalidad al respecto del control de dicho espacio marítimo es creciente.

Además de las visitas oficiales a estos países, en ocasiones el viaje estaba vinculado a la asistencia a alguna reunión multilateral. En estos 15 meses el primer ministro Modi ha acudido a la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, la cumbre del G20 en Brisbane (Australia), las cumbres BRICS en Fortaleza (Brasil) y Ufa (Rusia), la Cumbre de Asia Oriental en Naypyidaw (Myanmar), y la cumbre de la SAARC en Katmandú.

En todos estos viajes y como anfitrión de otros dirigentes extranjeros en India, Narendra Modi ha tenido ocasión de conocer y dialogar con un centenar de dirigentes y de mostrar el nuevo dinamismo de India. De hecho, el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de India ha acuñado el eslogan *Fast-Track Diplomacy* para referirse a la actividad internacional del primer ministro, muy en la línea del saber hacer en las redes sociales y en los medios que el Gobierno de Modi ha desplegado en estos 15 meses. Estas iniciativas repercuten de manera muy positiva en electorado indio, que siempre ha mostrado una predisposición a sobrevalorar el papel de una India que representa el 2,4% de las tierras emergidas y el 16,6% de la población mundial en el escenario internacional, y que ahora en cierta medida ve respaldada su opinión por los propios hechos.

Uno de los lemas de campaña de Modi era *Acche din aane wale hain* (Días mejores están por llegar). Si bien ese lema ha de entenderse principalmente en el ámbito del desarrollo económico interno y de una mejora de la calidad de vida, la sociedad india apoya que dicha mejora no se circunscriba solamente a asuntos internos, sino también al papel que India debe jugar ante su vecindad y ante el resto del mundo.

3.1. El servicio diplomático indio (*indian foreign service*)

El servicio diplomático indio o *Indian Foreign Service* (IFS) tiene su origen en la época de dominio británico en India, concretamente en 1783, cuando la Junta Directiva de la Compañía Británica de las Indias Orientales aprobó una resolución en Fort William (actual Calcuta) en la que creaba un departamento que asumiera las relaciones con las potencias europeas extranjeras¹³.

A medida que se fueron concediendo mayores cotas de autonomía al gobierno indio dentro del sistema imperial británico, este servicio asumió las relaciones con los Estados principescos autónomos de la India británica. En la Ley del

¹³ MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS (2015), *Indian Foreign Service* (en línea: <http://www.mea.gov.in/indian-foreign-service.htm>).

Gobierno indio de 1935 (*Government of India Act*), el virrey-gobernador general asumía la dirección directa del por entonces llamado Departamento de Exteriores (*Foreign Department*).

En septiembre de 1946, en el contexto de la pre-independencia, se crea el *Indian Foreign Service* propiamente dicho, que asumirá la representación diplomática, consular y comercial de India en el exterior. El IFS se integra en el nuevo Ministerio de Asuntos Exteriores y de Relaciones con la Commonwealth en 1947.

Esta vinculación con el sistema imperial británico hizo que el IFS no contara desde sus inicios con una masa crítica de personal indio con una formación equiparable a las cancillerías europeas, pues la relación de subordinación de la colonia a la metrópoli siempre estuvo presente en las relaciones exteriores de la India británica. Pero lo cierto es que tras la independencia, la propia personalidad de Jawaharlal Nehru no facilitó el desarrollo inicial del IFS de la manera que se pudiese pensar, siendo Nehru un gran conocedor de la realidad política occidental, y es que el primer ministro siempre fue propenso a desarrollar una política exterior muy personal, y a dejarse asesorar en este sentido más por sus amigos y familiares de confianza que por un cuerpo administrativo especializado en política internacional.

La situación actual del IFS sigue manteniendo una serie de carencias que actúan de manera negativa sobre la política exterior de India. La primera gran carencia según el embajador Kishan Rana, uno de los mayores estudiosos del servicio diplomático indio, es la exigua cantidad de miembros que componen el IFS¹⁴.

La exigencia del proceso de selección puede crear rigideces para aumentar el número de diplomáticos en el futuro cercano. El examen de entrada al IFS es común al de acceso al Servicio administrativo indio (*Indian Administrative Service*), el principal cuerpo de la administración pública india. De unos 300.000 candidatos que se presentan anualmente al examen, sólo 1.500 llegan a la entrevista personal, y apenas 300 pasan anualmente a formar parte de la burocracia nacional. De éstos, aproximadamente 20 funcionarios al año se incorporan al IFS, con la novedad de que el prestigio relativo del cuerpo se ha visto reducido, pues, al contrario que tradicionalmente, los candidatos con mejores puntos no se integran en el IFS sino que eligen otras carreras dentro de la administración, vinculadas en general a carreras administrativas generalistas o a administración financiera¹⁵.

A pesar de una cierta expansión desde 2007, cuando contaba con 650 efectivos, el “Tipo A”, es decir, desde secretario de tercera para arriba, sólo cuenta

¹⁴ RANA, K. (2014), “The Indian Foreign Service. The Glass Gets Fuller” en *The Foreign Service Journal* June 2014 p. 21.

¹⁵ MARKEY, D. (2009), “Developing India’s Foreign Policy Software” en *Asia Policy* No. 8 (July 2009) p. 78.

con 850 personas. Según Rana el número es claramente insuficiente para dotar de personal las 123 embajadas, 5 representaciones permanentes y 53 consulados que India tiene en el exterior.

En los servicios centrales del MEA (*Ministry of External Affairs*) trabajan con nivel ejecutivo unos 400 diplomáticos, lo que da una ratio entre servicios centrales y misiones de 1 a 2,7. En 1999 la ratio era de 1 a 4,3, por lo que se aprecia una cierta mejora, ya que los estudios de expertos muestran que la ratio óptima está entre 1 a 1,5 y 1 a 2, un escenario en el que ni el ministerio es demasiado grande como para controlar en exceso el funcionamiento de las misiones ni tan pequeño como para asumir toda la información que le llega de las misiones de manera adecuada.

El MEA está encabezado por la ministra de Asuntos Exteriores, Sushma Swaraj, que asume el liderazgo político del MEA como miembro del gabinete del primer ministro Modi. Junto a la ministra destaca la figura del *Foreign Secretary*, un peso destacadísimo dentro del MEA, que ostenta en la actualidad el diplomático Subrahmanyam Jaishankar. El *Foreign Secretary* tiene cuatro cometidos principales: dirigir el aparato de política exterior india, ser la cabeza administrativa del IFS, supervisar directamente las relaciones con una decena de países considerados estratégicos, y actuar como asesor del primer ministro y de la ministra de Asuntos Exteriores en sus viajes a cumbres multilaterales y a las reuniones bilaterales más importantes.

Además del MEA, hay otros dos órganos institucionales que tienen un considerable peso en las decisiones de política exterior: la Oficina del Primer Ministro, y el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*). A pesar de su diferenciación orgánica con respecto al MEA, los miembros del IFS suelen estar representados en dichas oficinas, e incluso tradicionalmente encabezarlas. A pesar de lo relativamente novedoso de algunos de estos cambios estructurales, como por ejemplo la creación del Consejo de Seguridad Nacional en 1998, según Manjari Chatterjee hay una serie de disfuncionalidades operativas que afectan al sistema de decisión de política exterior de Nueva Delhi¹⁶:

Las decisiones de política exterior indias se toman de manera altamente individual, más por los funcionarios responsables de una política o zona en concreto que por un grupo de planeamiento estratégico en la cumbre. Esta autonomía decisoria que subyace al MEA está vinculada en ocasiones a la escasez de personal que hace que un grupo reducido de funcionarios diplomáticos asuma temas amplios. A esto se suma el hecho de que, según el testimonio de varios diplomáticos indios, llegan pocas directrices de actuación desde los órganos superiores, por lo

¹⁶ CHATTERJEE MILLER, M. (2013), "India's Feeble Foreign Policy", *Foreign Affairs*, May/June 2013 Issue (en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2013-04-03/indias-feeble-foreign-policy>).

que se reduce la capacidad de transmisión del planeamiento que se realice arriba. Más bien al contrario, el proceso de decisión va de abajo hacia arriba, asumiendo la responsabilidad ulteriormente las figuras políticas que dirigen los departamentos ministeriales. Tanto el primer ministro Modi como la ministra Swaraj han de establecer nuevos mecanismos para establecer estrategias a medio y largo plazo que puedan estructurar la acción exterior india.

Otra disfuncionalidad de la burocracia diplomática india es su aislamiento con respecto a influencias externas, como pueden ser los *think tanks*. En otros países, principalmente en Estados Unidos, los decisores políticos se nutren de los análisis realizados por centros de estudios públicos y privados, que complementan en cierta medida la necesidad de planeamiento estratégico existente en el MEA debido al reducido personal. Incluso los *think tanks* que cuentan en su plantilla con funcionarios diplomáticos retirados, como es el *Centre for Policy Research*, uno de los más reputados de Nueva Delhi, no son vistos por los integrantes del gobierno como una fuente de asesoramiento útil. A este respecto, Krishnaswamy Subrahmanyam ha añadido “nuestros políticos y burócratas creen que saben más sobre la política exterior y de seguridad de India que la gente de los think tanks y los académicos indios. La mayoría de nuestros líderes confían en el criterio de los consejeros occidentales, pero no se prestarían ni a entablar una discusión seria con los expertos indios en la materia”¹⁷. Esto a su vez redundaría negativamente en la transmisión de información del órgano gubernamental al centro de estudios, por lo que no se cuenta con demasiado acceso a la información, lo que dificulta el análisis riguroso y eficaz en comparación con otras potencias emergentes como China, que han sabido regular la interacción entre centros de estudio y gobierno para discutir y analizar entre todos el papel que ha de jugar una China emergente en la sociedad internacional.

El número de *think tanks* en India está creciendo a medida que el propio país se desarrolla. Algunos de ellos, como el *Observer Research Foundation*, la *Gateway House* de Bombay, el *Indian Council for Research on International Economic Relations* o la *Vivekananda International Foundation*, además del ya mencionado *Centre for Policy Research*, están trascendiendo su tradicional público indio para ganar peso entre los centros de decisión más importantes de Asia y de otras regiones. Es de esperar que a medida que el prestigio de los mismos siga en ascenso, el Gobierno indio reproduzca los tipos de interrelación que se están llevando a cabo en China, Estados Unidos o la Unión Europea, dando lugar a la sociedad civil y empresarial representada en estos centros a la hora de tomar decisiones que afecten a la política exterior.

¹⁷ JACOB, H. (12 de junio de 2015), “Brick and mortar of foreign policy” en *The Hindu* (en línea: <http://www.thehindu.com/opinion/lead/brick-and-mortar-of-foreign-policy/article7306310.ece>).

3.2. Otros actores de la acción exterior: los estados de la República de India

Los estados que componen la República de India han tenido tradicionalmente un importante peso en los asuntos internacionales del país. Cabe decir que estos estados, a pesar de no ser soberanos, cuentan en ocasiones con una población tal que su acción exterior queda legitimada, estando varios de ellos más poblados que la mayoría de Estados soberanos de nuestros días. Sirva como ejemplo el caso de los cuatro estados con mayor población, Uttar Pradesh (199 millones de habitantes), Maharashtra (112 millones), Bihar (103 millones) y Bengala Occidental (91 millones), como muestra de ello.

En ocasiones el componente étnico de los estados no ha hecho sino reforzar estos vínculos internacionales de los mismos. La relación entre los tamiles de Tamil Nadu, un estado meridional indio, con los tamiles que pueblan la isla de Sri Lanka, ha llegado a marcar la agenda política del gobierno central de Delhi para con dicha isla, hasta el punto que el asesinato de Rajiv Gandhi fue una manifestación de la intensa imbricación de la política tamil tanto en India como en Sri Lanka. Otro estado destacado en este sentido es Bengala Occidental. En la Partición de 1947 Calcuta y la zona occidental de Bengala se mantuvieron en territorio indio, pero toda la parte oriental de Bengala se convirtió en Pakistán Oriental, ahora Bangladesh. Las relaciones mutuas entre bengalíes musulmanes y bengalíes hindúes, incluyendo los sentimientos irredentistas existentes en Bangladesh al respecto de una Gran Bengala que englobara ambas partes, se convierten en ocasiones en un punto de fricción entre ambos países.

En los dos mandatos del primer ministro Manmohan Singh (2004-2014), el Partido del Congreso no consiguió mayoría absoluta, por lo que tuvo que apoyarse en partidos y líderes regionales que le aseguraran la gobernabilidad en Delhi. Tanto Mamata Banerjee, la líder del partido bengalí *Trinamool Congress*, como Jayalalithaa, la líder del partido tamil *All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam* (AIADMK), han jugado un papel muy importante garantizando la gobernabilidad del Partido del Congreso, complicando la situación del Gobierno si afectaba a sus feudos regionales. De ahí que las relaciones con Bangladesh y Sri Lanka quedaran durante estos años a merced de las necesidades e intereses internos de los partidos regionales de los estados de India¹⁸.

Mención especial necesita el estado de Jammu y Cachemira, que sigue marcando hoy en día la relación con Pakistán. La brecha abierta desde la Partición con un estado de mayoría musulmana inserto en la República de India, pero sobre el que el Gobierno de Islamabad continúa teniendo gran ascendente, no tiene visos de solución por el momento. Cachemira ha sido

¹⁸ OXFORD ANALYTICA DAILY BRIEF SERVICE (16 de abril de 2013), “India: Federalism impedes foreign policy coordination”, Oxford.

escenario de varios enfrentamientos bélicos entre India y Pakistán, además de la guerra con China de 1962 en el Aksai Chin, también territorio cachemir, y las violaciones de la línea de alto el fuego entre Pakistán e India se suceden con una cierta asiduidad.

El deseo de secesión de una parte de la población cachemir musulmana sigue estando presente, y el Gobierno central en Delhi se ha visto obligado a suspender la autonomía de Jammu y Cachemira en varias ocasiones en los últimos años (1990-1996, 2002, 2008-2009, 2015). Mientras tanto, Pakistán ha dividido su territorio en Cachemira en dos regiones, Gilgit-Baltistán y Azad Cachemira, de las que India rechaza sistemáticamente reconocer el resultado electoral cuando se celebran elecciones regionales.

Hasta aquí se han analizado casos de influencia de la política interna regional sobre la política exterior desde un prisma nocivo para los intereses nacionales de India, pero lo cierto es que el propio Modi, gobernando entre 2001 y 2014 el estado de Gujarat como *Chief Minister*, desarrolló otro tipo de relaciones regionales de marcado carácter económico. Habida cuenta de la negativa de gran parte de los países occidentales a trabajar con Modi por su supuesta aunque nunca confirmada implicación en los disturbios de Gujarat de 2002 en los que murieron unas mil personas (tres cuartas partes de ellos musulmanes), el entonces *Chief Minister* de Gujarat se centró en desarrollar su agenda pro-negocios con otros actores internacionales, principalmente Japón, Israel, y en menor medida China. Narendra Modi viajó en dos ocasiones (2007, 2012) a Japón en busca de inversores que apostaran por el desarrollo de Gujarat. También buscó apoyo de inversores internacionales a Gujarat a través de la iniciativa *Vibrant Gujarat*, una cumbre de negocios bienal en la que se congregaban los poderes fácticos económicos de India y diversos inversores internacionales, y que ha ayudado a crear la imagen de apertura a los negocios que intenta establecer el primer ministro a escala nacional. *Vibrant Gujarat* se celebró por primera vez en 2003, y a su séptima edición celebrada en enero de 2015 acudió el propio secretario de Estado norteamericano John Kerry, mostrando una trascendencia que ya hace tiempo superó la región de Gujarat.

Sabedor de las influencias positivas de sus iniciativas económicas internacionales para el desarrollo de Gujarat, Modi quiere ahora que los estados de India asuman ese modelo y entablen relaciones con otras entidades estatales o subestatales para profundizar en una red de intereses económicos que dé una mayor velocidad al desarrollo económico de India y que coadyuve a las iniciativas que surgen desde Delhi. Esta “paradiplomacia” a la que se refiere el Gobierno también es extensible a las grandes ciudades indias como Delhi, Bombay, Chennai, Bangalore o Calcuta, que tienen también el peso y entidad suficiente para tener una agenda útil a escala internacional. El gobierno indio se siente cómodo con el tradicional vínculo del “hermanamiento de ciudades”

y la firma de memorandos de entendimiento para establecer iniciativas conjuntas. De entre las principales iniciativas de los últimos años destaca el hermanamiento entre Bombay y Shanghai, Ahmedabad y Cantón, Benarés y Kyoto, o entre el propio estado de Gujarat y la provincia de Guangdong, la más poblada de la República Popular China.

3.3. El marco económico: la atracción de la inversión exterior

La política económica de Narendra Modi busca diferenciarse tanto de una irrealizable revolución estructural, peligrosa para la estabilidad del mercado interno y la atracción de inversiones extranjeras, como del continuismo de la denostada política del Gobierno de Manmohan Singh, rechazada por su incapacidad reformista y la falta de control macroeconómico. La *Modinomics* propone una línea gradualista de reforma de la economía india, evitando cambios traumáticos que puedan provocar el recelo de los inversores pero asegurando un progresivo desarrollo económico bajo una serie de reformas programáticas y legislativas que aseguren el crecimiento sostenible junto con la estabilidad financiera y monetaria¹⁹.

La economía india busca un nuevo enfoque exterior para conseguir estos objetivos. Mientras Manmohan Singh se centraba en la promoción de la exportación como principal soporte de su crecimiento económico, Modi persigue la atracción de la inversión exterior para aumentar la producción y promover el desarrollo económico. El Gobierno Modi pretende afianzar la confianza del inversor exterior mediante una interesante combinación de solvencia de un prestigioso equipo económico junto con propuestas económicas que tienen como objetivo garantizar al inversor la estabilidad macroeconómica, el marco legal necesario para la liberalización y seguridad de sus inversiones, y un atractivo programa de desarrollo sectorial.

Aunque Narendra Modi controla con mano de hierro desde su oficina las principales políticas económicas del país, pasando las decisiones de mayor calado irremediamente por su mesa, para la difícil labor de conseguir la estabilidad macroeconómica cuenta con el apoyo del gobernador de la Reserva Federal de India, el prestigioso economista Raghuram Rajan, heredado del final de la administración de Manmohan Singh (2013) y quien fue en el año anterior asesor economista jefe del ministro de Finanzas. A pesar de sus diferencias ideológicas y las críticas de los miembros del BJP a su posible connivencia con las políticas del Partido del Congreso, Modi admira a Rajan como profesional de probada integridad, como economista de reconocido prestigio a nivel internacional y como

¹⁹ DE PEDRO, N. (2015), “El fenómeno Modi en perspectiva” en *Economía Exterior* n° 73 Verano 2015 (en línea: <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/el-fenomeno-modi-en-perspectiva/>).

excelente gestor que se ha ganado la confianza de su equipo. Modi ha puesto su confianza en Rajan para conseguir un doble objetivo; garantizar el crecimiento y el empleo manteniendo una tasa de inflación baja.

En su primer año en el gobierno, Modi ha obtenido buenos resultados macroeconómicos. El déficit por cuenta corriente se ha reducido al 1,9% del PIB en la primera mitad del año fiscal 2014-15 frente al 4,8% del año fiscal 2012-13, la inflación se ha situado por debajo del 4% en agosto de 2015 frente al 9% del mismo mes de 2011, el crecimiento del PIB ha superado el 7,3% en el año fiscal 2014-15 y se ha bajado progresivamente el tipo de interés del dinero hasta el 7,25%²⁰. El balance del primer año de Modi arroja un saldo positivo en cifras macroeconómicas, pero todavía debe despejar dudas sobre la solidez de la economía india frente a circunstancias coyunturales como puede ser el alza precio del petróleo, la escasez de las lluvias monzónicas o la caída de la bolsa china²¹.

Mientras Rajan ejerce el control sobre los números, Arun Jaitley, el poderoso ministro de Finanzas, de Asuntos Corporativos y de Información y Comunicación, afianza la letra de la política económica de Modi. Jaitley, abogado, miembro del BJP y uno de los pocos candidatos del BJP que irónicamente perdió su escaño parlamentario ante el Partido del Congreso en las elecciones de 2014, representa la lealtad política, la complicidad ideológica y la confianza personal de quien se ha dicho es las manos y oídos de Modi en el Gobierno²². Jaitley, sin experiencia económica, juega un papel de índole político y jurídico en el área económica del Gobierno Modi, asegurando una política presupuestaria que ponga las bases para un crecimiento sostenido en India.

En el presupuesto para el año fiscal 2015-16, Jaitley no ha sido revolucionario como le pedían sus correligionarios pero ha intentado agrupar una serie de medidas que simplifican la estructura fiscal, liberalizan los precios con el fin de los subsidios, reducen la regulación de la inversión extranjera y facilitan la normativa corporativa para mejorar el clima de los negocios. Sin embargo, Jaitley se ha encontrado en sus reformas legales con una barrera infranqueable en la *Rajya Sabha*, Cámara Alta india, en la que el BJP se sigue encontrando en minoría por lo menos hasta que cambie el sesgo político por potenciales nuevas victorias del BJP en próximas elecciones regionales. Importantes iniciativas legislativas como la creación de un impuesto unificado al consumo que conllevaría la eliminación de la capacidad impositiva regional y crearía un verdadero mercado nacional para

²⁰ PARUSSINI, G. (2 de junio de 2015), "India's Central Bank Cuts Key Interest Rate Again" en The Washington Post (en línea: <http://www.wsj.com/articles/indias-central-bank-cuts-key-interest-rate-again-1433224181>).

²¹ DE ARÍSTEGUI, G. "La India del Siglo XXI" en Economía Exterior nº73 Verano 2015 (en línea: <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-india-del-siglo-xxi/>).

²² Press Trust of India (26 de mayo de 2014) "Arun Jaitley, the eyes and ears of Modi" en The Indian Express (en línea: <http://indianexpress.com/article/india/politics/arun-jaitley-the-eyes-and-ears-of-modi/>).

toda India (la ambiciosa *Goods and Services Tax Bill*) o la reforma para la adquisición y expropiación de la tierra que evitaría el bloqueo indefinido de las comunidades afectadas por las expropiaciones ante proyectos relacionados con la seguridad nacional, infraestructuras estratégicas o corredores industriales (la controvertida *Land Acquisition Amendment Bill*) han quedado en suspenso ante la incapacidad del Gobierno Modi de conseguir el consenso político necesario para aprobar estas reformas en la sesión parlamentaria del monzón (julio y agosto 2015).

Eliminada la todopoderosa y nehruviana Comisión de Planificación, Modi busca captar el interés de los inversores extranjeros mediante una serie mediáticos programas de desarrollo sectorial. Para este objetivo cuenta con un sólido equipo económico de técnicos ministeriales bajo la supervisión de Arvind Subramanian, asesor económico jefe y exprofesor de Harvard, y con figuras relevantes como Amitabh Kant, secretario del Departamento de Promoción y Política Industrial (DIPP) y miembro del prestigioso cuerpo del alto funcionariado indio (*Indian Administrative Service*), bajo cuya dirección se encuentra el programa pionero *Make in India*, que busca convertir India en una plataforma de fabricación mundial, impulsando sectores como la industria del automóvil, la aeronáutica o la electrónica²³. Otros proyectos como *Clean India (Swachh Bharat)*, la implantación de 100 nuevas *Smart Cities*, el desarrollo de los corredores industriales o el «federalismo competitivo» para fomentar que los estados compitan para atraer inversiones extranjeras, forman parte de las numerosas estrategias de Modi para conseguir el desarrollo económico con dinero del exterior. Narendra Modi se mostrará implacable, como ya lo ha demostrado, con todos aquellos miembros de su gobierno que nos sean capaces de implementar con eficiencia y diligencia sus políticas²⁴.

3.4. La seguridad y defensa de India

De manera complementaria a la importancia de lo ideológico de la política exterior india durante la Guerra Fría, India no olvidó desde su independencia la importancia del poder duro militar en las relaciones internacionales. El presupuesto de defensa alcanza los 47.000 millones de dólares, y se espera que en 2020 India sea el cuarto país por según gasto militar, superando a Japón, Francia y Reino Unido²⁵.

²³ ROJAS, A. (21 de octubre de 2014) “Modi avanza hacia la India manufacturera” en El País, (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/21/actualidad/1413917414_381773.html).

²⁴ SINGH, N. (1 de febrero de 2015) “Modi Govt Reshuffles Secretaries; Top Bureaucrats of Urban Development, Housing Ministry Transferred” en International Business Times, (en línea: <http://www.ibtimes.co.in/modi-govt-reshuffles-secretaries-top-bureaucrats-urban-development-housing-ministry-transferred-622133>).

²⁵ CHATTERJEE MILLER, M. (2014), “The Un-Argumentative Indian? Ideas About the Rise of India and Their Interaction With Domestic Structures”, en *India Review*, vol. 13, no. 1, 2014, p. 1.

Con aproximadamente 1,3 millones de efectivos, el ejército indio es el tercero mayor del mundo²⁶. Este poder terrestre ha sido siempre la principal fuente de poder militar de India, pues sólo Rusia cuenta con un mayor armamento de tierra. El poder aéreo, por su parte, cuenta con un buen equipamiento, y además ha sido uno de los destinos del incremento de las importaciones armamentísticas de India desde 2007.

Con respecto al poder naval indio, que empieza a cobrar una gran importancia a medida que la cuenca del Indo-Pacífico se convierte en uno de los escenarios estratégicos fundamentales del siglo XXI, se observan más claroscuros. India cuenta con la quinta mayor flota del mundo, sin embargo, se da una clara falta de personal en dicha flota, careciendo además de la potencia de combate y de portaaviones suficientes para proyectar su poder más allá de las aguas indias. La botadura del portaaviones INS Vikrant en 2013, construido en el astillero indio de Cochin (Kerala), muestra que se están produciendo cambios en este sentido, pero la Armada india no cuenta aún con todo el potencial operativo que se le presupone a una fuerza naval que cuenta además de con dos portaaviones, con nueve destructores, quince fragatas, un submarino nuclear y catorce convencionales y veinticinco corbetas.

Pero el aspecto definidor del sistema de defensa de la República de India es el armamento nuclear. India cuenta con un arsenal nuclear de 80 cabezas y misiles balísticos Agni. El uso de este arsenal nuclear está vinculado al lanzamiento desde tierra, aunque se está avanzando hacia la triada nuclear desarrollando bombarderos y submarinos capaces de transportar y activar armamento nuclear.

La doctrina nuclear de India es la de “No Primer Uso”, tal y como estableció el primer ministro Vajpayee en mayo de 1998, al declarar India Estado nuclear. Dentro de las doctrinas nucleares extendidas entre los poseedores de armamento nuclear, India se encuentra, junto con Estados Unidos o China, entre los países que cuenta con dichas armas como estrategia de represalia más que de supervivencia del Estado.

3.5. El poder blando de la cultura india

Desde muy antiguo India ha tenido un gran poder cultural en el escenario global. Ya fuera por el impacto de las religiones del subcontinente en otras regiones, o por la proyección cargada de exotismo que realizaban de India observadores de otras civilizaciones, la cultura india trascendió con facilidad sus fronteras naturales. A pesar de ello, el poder blando de India, desarrollado de manera consciente por el Gobierno en Delhi desde principios del siglo XXI, ha tenido un alcance menor del esperado. Para Rohan Mukherjee, una gran parte de la pobla-

²⁶ KUGELMAN, M., Op. cit, p. 22.

ción mundial sigue teniendo opiniones desfavorables al respecto de India, y a la vez resulta complicado identificar el papel del poder blando indio en sus victorias diplomáticas desde principios de los años 90. Este impacto reducido se debe según dicho autor a tres factores²⁷: una estimación en exceso elevada del recurso al poder blando por parte de los analista, la falta de un poder duro suficiente que apuntalase las ambiciones “blandas” de India, y en tercer lugar la existencia de elementos no resueltos en la identidad india que dificultan los esfuerzos de la proyección “blanda” a través de la diplomacia pública.

Raja Mohan considera que, a pesar de todo lo anterior, India cuenta con unos buenos activos en el ámbito del poder blando²⁸. Entre ellas, la música, el yoga, la espiritualidad, el cine, la gastronomía, el pluralismo y la no violencia tienen una posición preeminente.

En los últimos años India ha avanzado en la institucionalización de estos activos, creando una división de diplomacia pública en el Ministerio de Asuntos Exteriores en 2006 y aumentando el poder del *Indian Council for Cultural Relations* (ICCR), la mayor institución india encargada de la promoción de la cultura del país. El Gobierno de Modi por su parte está desarrollando una campaña para reavivar la *Brand India*, recurriendo para ello a la fortaleza de lo que el manifiesto electoral del BJP denominaba las 5T (*Tradition, Talent, Tourism, Trade, Technology*). Lo cierto es que la famosa campaña turística *Incredible India* diseñada por Amitabh Kant, apelando a un turismo de experiencias, ha tenido un mayor impacto en el imaginario colectivo que en la práctica, pues el número de turistas que llegan a India anualmente no supera los 7 millones.

Dentro del poder blando indio los dos principales elementos son el cine y el yoga, con gran proyección internacional. El primero, englobado en el apelativo de *Bollywood*, es la mayor industria cinematográfica mundial en número de largometrajes rodados, con unas 1.700 películas al año. El hecho de que estas películas se rueden en hindi hace que sea la industria cultural con más proyección dentro de un país plurilingüe, y que sea el único cine indio que realmente tiene un impacto en otros países, principalmente del continente asiático. Hasta la fecha, la película con más éxito comercial del cine indio ha sido *PK*, de 2014, que ha recaudado 51 millones de dólares en India y 45 millones fuera de India, lo que da una muestra del proceso de internacionalización de dicho cine. Además de esta industria mayoritaria existen también potentes industrias cinematográficas regionales, principalmente en el sur de India donde los hablantes de hindi son minoritarios. Dentro de éstas destaca el cine tamil (*Kollywood*) y el cine telugu, si bien a mucha distancia de la industria de Bombay.

²⁷ MUKHERJEE, R. (2014), “The false promise of India’s soft power” en *Geopolitics, History, and International Relations*, Vol 6(1), 2014, p. 46.

²⁸ RAMACHANDRAN, S. (29 de mayo de 2015), “India’s Soft Power Potential” en *The Diplomat* (en línea: <http://thediplomat.com/2015/05/indias-soft-power-potential/>).

Con respecto al yoga, el primer ministro Modi ha encabezado su defensa en los últimos meses. En su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2014 hizo una encendida defensa de las bondades del yoga como práctica que armoniza al ser humano con la naturaleza, solicitando que se declarara un día internacional del yoga. La Asamblea aceptó la moción y en la Resolución 69/131 AGNU se proclamó el 21 de junio como el día internacional del yoga, “reconociendo los beneficios integrales de una práctica intemporal y su compatibilidad inherente a los principios y valores de las Naciones Unidas”. El primer ministro, que ha creado un Ministerio de Ayurveda, Yoga y Naturopatía, encabezó personalmente la celebración de una sesión de yoga grupal el 21 de junio de 2015 en Nueva Delhi, a la que se unieron unas 36.000 personas. De manera paralela, en otras ciudades tanto de India como de otros países, se celebraron sesiones similares, si bien no tan multitudinarias.

La industria del yoga mueve aproximadamente 30.000 millones de dólares en todo el mundo, e India quiere que se la vincule con dicha práctica de una manera más evidente. Si tenemos en cuenta que los votantes más nacionalistas hindúes del BJP encuentran en esta práctica un motivo de orgullo nacional, el Primer Ministro ha obtenido victorias en varios frentes con una iniciativa de poder blando puro con implicaciones tanto de cara al exterior como dentro de la propia sociedad india.

3.6. La diáspora india

India ha generado una significativa diáspora global, una diáspora que tiene un papel importante que desempeñar en el futuro del país y en la imagen que India tiene de sí misma. La diáspora india, calculada en unos 25 millones de personas²⁹, está dispersa principalmente por Asia (sobre todo en Malasia, Singapur y Myanmar), en buena parte de Oriente medio, particularmente en el Golfo Pérsico, y en ciertos Estados de la “anglosfera” como son Sudáfrica, Australia, Canadá, Reino Unido, Estados Unidos y los Estados anglófonos del Caribe.

Los indios no residentes (*Non-resident Indians*, NRI) cuentan con gran heterogeneidad en cuanto a profesiones y estatus social, y su papel en la economía india ha ido aumentando con los años, principalmente en lo referido a las remesas. En 2006 se enviaban 25.000 millones de dólares en remesas, viéndose aumentado en 2008 a 43.000 millones. En 2015 la cifra ha superado los 70.000 millones de dólares³⁰, lo que equivale aproximadamente al 3,5% del PIB nominal de India, superando la inversión extranjera directa anual.

²⁹ MALONE, D. (2011), *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, p. 297.

³⁰ VV.AA. (2015) “*Modi’s many tasks, Special Report on India*”, *The Economist* May 23rd 2015, Londres, p. 13.

Sin embargo, de la misma manera que ocurre con Israel (país que por otra parte considera a todos los judíos del mundo su diáspora), el Gobierno indio ha sido tradicionalmente reticente a dejarse influir por su diáspora a la hora de decidir sus políticas internas o exteriores. En las elecciones de 2014 la cuestión pareció quedar matizada, pues la campaña electoral de Narendra Modi reclutó cientos de voluntarios para que consiguieran votos de entre los indios no residentes. Además de ello, en sus visitas a otros Estados Modi ha reunido a grandes multitudes de indios no residentes, de entre las que sobresale el encuentro con unas 18.000 personas en el *Madison Square Garden* de Nueva York del pasado 29 de septiembre.

En esta nueva conexión entre Nueva Delhi y la diáspora india todos se saben ganadores. El primer ministro Modi consigue reforzar su imagen de líder global, congregando masas de seguidores a miles de kilómetros de India. Además tiene el objetivo de vincular cada vez más a la diáspora con la inversión en India, no solamente a través de las remesas de carácter individual, sino por medio del esfuerzo inversor de las grandes fortunas de la diáspora que en ocasiones han encontrado dificultades legales para repatriar capitales. En cuanto a lo político, la segunda y tercera generación de la diáspora empieza a asumir responsabilidades políticas, y desde Nueva Delhi se ve bien el tender puentes con la diáspora que puedan facilitar la interrelación con estos nuevos políticos. En el caso de la diáspora en Estados Unidos sobresale el caso de Piyush “Bobby” Jindal, gobernador de Luisiana desde 2008 e hijo de inmigrantes indios de Punjab. También beneficia al gobierno indio la creación por parte de la diáspora de organizaciones como la USINPAC (*United States India Political Action Committee*), el grupo de presión de los indios de Estados Unidos en Washington, presidido por Sanjay Puri.

La diáspora también sale beneficiada de esta nueva situación, partiendo de que su salida de India no está vinculada a ningún exilio político o ideológico, sino eminentemente económico. En el caso paradigmático de Estados Unidos, una de las sociedades receptoras más destacadas de emigrantes indios, éstos están altamente cualificados y cuentan con una buena posición económica. En 2012 la renta familiar media de las familias indias de Estados Unidos era de 100.000 dólares, aproximadamente el doble que los norteamericanos blancos. Aproximadamente dos tercios de los indios emigrados a Estados Unidos tienen un empleo de alto estatus. Hasta tal punto sobresalen entre las comunidades de emigrantes que los pakistaníes y bangladeshíes en Estados Unidos se refieren a sí mismos como indios para disfrutar de la buena fama de los anteriores.

Y a pesar de todo ello, el concepto de integración de los indios en las sociedades receptoras cuenta con una serie de especificidades que los diferencian de otras comunidades. La continuidad de la identidad india en la diáspora es muy fuerte, de ahí que se tienda a volver a India a comprar propiedades inmobiliarias

para la futura jubilación, flujos que han de ser sumados a las remesas clásicas de los no residentes. Además, la tierra de origen sigue estando presente a la hora de que una familia organice el matrimonio concertado de sus hijos, y con gran probabilidad se buscará un cónyuge aceptable de entre conocidos o parientes lejanos aún residentes en India, o si bien residentes en el extranjero, que tengan contacto directo con residentes en India.

En el ámbito político la diáspora también tiene una serie de intereses a la hora de interactuar con el gobierno de Delhi. De hecho, tras la victoria del BJP en las elecciones, una parte de la comunidad india de Estados Unidos envió un listado de demandas a la Oficina del Primer Ministro de India como contrapartida de las promesas electorales y del compromiso de voto que los voluntarios del BJP que recorrieron las comunidades indias de Estados Unidos consiguieron de ellos.

La relación mutua entre India y su diáspora puede resultar por lo tanto enormemente positiva para ambas partes. Los flujos de capital y turistas, la propia influencia política en ambos países, y el impacto sobre la imagen internacional de India que la diáspora puede provocar son activos que el gobierno de Modi no está dispuesto a pasar por alto en su camino hacia el desarrollo económico.

4. LOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR INDIA: PRESENTE Y FUTURO

4.1. La diplomacia multilateral

La diplomacia multilateral de India es anterior a la propia India independiente que nace en 1947. A pesar de que no contaba con el estatuto de Dominio del Imperio Británico, como sí ocurría con Canadá, Australia o Nueva Zelanda, la India británica obtuvo una representación separada del Reino Unido en la Sociedad de Naciones desde su entrada en vigor en 1920. Existía el compromiso no escrito que establecía que en los asuntos importantes que afectaran al Reino Unido la delegación india se alinearía con la británica, pero que en asuntos regionales o de importancia menor, la delegación india podría desarrollar una política independiente.

De hecho, India era el primer contribuyente a los gastos de la Sociedad de Naciones de entre los miembros no permanentes del Consejo de la Sociedad de Naciones. La posición de India dentro de la SDN, como el único país sin autogobierno, era “una anomalía dentro de las anomalías”³¹.

³¹ THAKUR, V. (2014), “The Colonial Origins of Indian Foreign Policymaking”, *Economic & Political Review* Vol. XLIX No. 32 p. 58.

Con respecto a la diplomacia multilateral de nuestros días, India, etiquetada por muchos como potencia emergente, se encuentra representada en dos tipos de foros, los tradicionales, y los nuevos foros surgidos en los últimos años y que van ganando peso progresivamente.

4.1.1. Foros multilaterales tradicionales

De entre los foros multilaterales tradicionales destaca por su importancia la Organización de las Naciones Unidas, de la que India es miembro fundador de igual manera que lo ocurrido con la SDN. Los esfuerzos multilateralistas indios durante buena parte de su existencia han estado canalizados mayoritariamente a través de la actividad en Naciones Unidas, dentro de la cual se convirtió durante décadas en líder moral de los Estados de reciente independencia. De hecho, India ha sido elegida siete veces para un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad, sólo por detrás de Japón, Brasil y Argentina.

La reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se ha convertido en los últimos años en una de las más duraderas reivindicaciones indias de modificación de la estructura de Naciones Unidas. India forma el G4 junto con Brasil, Alemania y Japón, y los cuatro Estados se apoyan mutuamente en su búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. El G4 pretende ampliar el Consejo de Seguridad de 15 a 25 miembros, con asientos permanentes para los miembros del G4.

La justificación por parte de India de esta reclamación se basa en ser el segundo país más poblado del mundo, la democracia liberal más poblada, la décima economía mundial, y un gran contribuyente a los esfuerzos de mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas. Los cinco actuales miembros permanentes del Consejo (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido) han apoyado alguna vez públicamente la reclamación india, pero no se puede descartar que llegado el momento de tomar la decisión formal India no contara el voto afirmativo de alguno de ellos.

En su intervención ante el 69º debate general de la Asamblea General de Naciones Unidas el 27 de septiembre de 2014, el primer ministro Modi aseguró que la ONU se arriesga a caer en la irrelevancia si no se democratiza y permite una mayor participación, que en opinión de Modi pasa por la entrada de India en el Consejo. Solicitó a la Asamblea que asumiera las reformas para el 70 aniversario de la organización en 2015, pero hasta la fecha no se ha tomado ninguna iniciativa concreta en ese sentido.

El primer ministro Modi también recalcó tres asuntos: el primero, que la reducción de la pobreza debe mantenerse como el núcleo de la agenda de desarrollo post-2015, de la misma manera que el desarrollo interno se ha convertido en

la prioridad máxima del Gobierno indio. En segundo lugar, conminó a la comunidad internacional a adoptar el Convenio general sobre el terrorismo internacional, que se encuentra en punto muerto debido a la falta de acuerdo al respecto de una definición de terrorismo válida para todos los Estados. Y en tercer lugar, apeló a la ya mencionada declaración del Día Internacional del Yoga, iniciativa que ha prosperado.

Con respecto al esfuerzo que realiza India para el mantenimiento de la paz internacional, desde el nacimiento de Naciones Unidas ha participado en 43 operaciones con un total de 160.000 efectivos, de los cuales 159 murieron durante las operaciones³².

En la actualidad hay efectivos indios participando en 10 de las 16 operaciones en marcha, desagregados de la siguiente manera³³:

- 991 policías (4.º contribuyente tras Jordania, Senegal y Bangladesh)
- 55 expertos militares (7.º contribuyente tras Etiopía, Pakistán, Egipto, Bangladesh, Ghana y Yemen)
- 6962 en tropa (4.º contribuyente tras Bangladesh, Etiopía y Pakistán)

El total de efectivos es de 8008 (4º contribuyente tras Bangladesh, Pakistán, Etiopía).

Con respecto a la lucha internacional contra el cambio climático, la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático en París en diciembre de 2015 plantea la duda de qué posición mantendrá el gobierno indio. Tradicionalmente India no ha estado a la vanguardia de la lucha contra el calentamiento global, pues las preocupaciones al respecto del desarrollo económico (sea contaminante o no) se han impuesto en la agenda. Teniendo en cuenta que unos 1400 vehículos nuevos se ponen en circulación diariamente sólo en Nueva Delhi y que más del 60% del consumo eléctrico en India viene de la quema de carbón³⁴, el Gobierno de India tendrá serias reticencias a aceptar un acuerdo vinculante que sea muy exigente desde su punto de vista. Por otro lado, Narendra Modi tiene muy interiorizado el ideario hindú de respeto de la naturaleza, por lo que podría mostrarse más flexible en este sentido que gobiernos anteriores. En síntesis, la aparente apuesta decidida de Modi por el desarrollo económico de India hace pensar que el acuerdo que acepte India sea de mínimos en compara-

³² UNITED NATIONS PEACEKEEPING (2015), Fatalities by Nationality and Mission up to 31 Jul 2015 (en línea: http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_2.pdf).

³³ UNITED NATIONS PEACEKEEPING (2015), Troop and Police Contributors (en línea: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>).

³⁴ ROBERT, A. (27 de agosto de 2014), «Paris mobilise ses ambassadeurs sur le climat», en Euractiv.fr (en línea: http://www.euractiv.fr/sections/developpement-durable/paris-mobilise-ses-ambassadeurs-sur-le-climat-307985?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=beed23c725-newsletter_derni%C3%A8res_infos&utm_medium=email&utm_term=0_da6c5d4235-beed23c725-55403225).

ción con las exigencias de reducción de emisiones que se les pueda imponer a otros Estados, a pesar de las promesas realizadas por el primer ministro Modi al presidente François Hollande, anfitrión de la conferencia sobre el clima, en su visita a París en abril de 2015.

India está siendo uno de los principales perjudicados por el empantanamiento de la reforma de las instituciones de Bretton Woods. El Fondo Monetario Internacional tomó la decisión en 2010 de reformar las cuotas y por lo tanto los porcentajes de voto de sus Estados miembros, y sin embargo, a 2015, dicha modificación aún no ha entrado en vigor, pues requiere el 85% de los votos y Estados Unidos, que con su 16,7% de los votos no ha ratificado, mantiene bloqueada la propuesta.

Una vez la reforma esté aprobada la cuota de India en el FMI pasará del 2,442% al 2,751%, en cuota y del 2,386% de los votos que se tiene ahora al 2,629%, por lo que ambas magnitudes daría el salto de la undécima posición actual a la séptima³⁵.

Aunque China sale mucho más perjudicada del bloqueo de la reforma que India, Delhi también muestra su rechazo a éste, y se ha unido a ciertas instituciones financieras multilaterales creadas en los últimos años en un movimiento que ha sido planteado como de fin del sistema de Bretton Woods o al menos de sustitución del mismo por un nuevo sistema en el que los emergentes están mucho más representados.

Otra de las instancias internacionales del sistema de Naciones Unidas en la que India ha tenido un papel destacado ha sido la Organización Mundial del Comercio, que arrastra desde 2001 el peso de una Ronda de Doha que ha lastrado su imagen. Los subsidios agrarios han sido uno de los principales diferendos de la negociación, e India ha sido uno de los países más duros a la hora de negociar, de hecho ha sido el principal artífice junto con Estados Unidos de que la ronda quedara suspendida fácticamente durante años. Sin embargo, en diciembre de 2013 los 160 Estados miembros de la OMC aprobaron el Acuerdo de Facilitación de Comercio, también llamado Paquete Bali. El primer ministro Narendra Modi no comulgaba con el acuerdo apoyado por el Gobierno de Manmohan Singh, por lo que India ha jugado durante meses con la amenaza de bloquear la puesta en marcha de las medidas aprobadas en Bali. Sin embargo, la negociación bilateral entre India y Estados Unidos ha desbloqueado el acuerdo en noviembre de 2014. Nueva Delhi acepta el pacto aduanero a cambio de que el resto de socios respeten su sistema de subsidios agrícolas, con el compromiso de Estados Unidos de no denunciar tal sistema ante las instancias competentes en el seno de la OMC. El primer ministro Modi se asegura así el rédito político de asegurar la protección

³⁵ MARS, A. (12 de abril de 2014), "EE UU empantana la reforma del FMI" En El País (en línea: http://economia.elpais.com/economia/2014/04/12/actualidad/1397320660_917615.html).

de los agricultores y las garantías de abastecimiento alimentario de los más desfavorecidos en India a precios por debajo del mercado, salvando la cara ante sus socios internacionales.

Además de lo considerado para Naciones Unidas, India tiene un peso importante en dos foros multilaterales de menor entidad, paradójicamente el foro colonial por antonomasia y el más anticolonial: la Commonwealth o Mancomunidad Británica de Naciones y el Movimiento de Países No Alineados.

India es el cuarto mayor contribuyente al sistema de la Commonwealth, y el quinto contribuyente del Fondo de la Commonwealth para la Cooperación técnica. También está integrado en el Grupo de Acción Ministerial para el período 2013-2015. Delhi además fue la sede de los XIX Juegos de la Commonwealth en 2010, un evento que el Gobierno indio consideró como una muestra de una futura candidatura india a los Juegos Olímpicos, pero que por ciertas carencias organizativas, no supuso una muestra intachable de organización de cara a eventos futuros.

El Movimiento de los Países No Alineados, un proyecto en el que el primer ministro Jawaharlal Nehru puso gran empeño, ha perdido en cierta medida su razón de ser tras el fin de la Guerra Fría. A pesar de ello, y en gran medida por el peso de la tradición, India sigue participando en dicho foro. La cumbre se celebra cada tres años, estando prevista la de septiembre de 2015 en isla Margarita, Venezuela.

4.1.2. Nuevos foros multilaterales

El G20, que incluye el 85% de la economía mundial entre sus miembros, se ha convertido en el nuevo foro multilateral más destacado de los últimos años. Sin poder de decisión vinculante, el G20 se ha establecido como un grupo informal que da cabida a las economías industrializadas tradicionales y a las potencias emergentes, un centro de concertación que ha ido desarrollando sus cometidos a la vez que se esforzaba por frenar el contagio de la crisis económica mundial de 2008.

India cuenta con un papel confortable en el seno del G20, contando tanto con sus socios BRICS como con economías occidentales de las que puede obtener un buen nivel de inversiones para satisfacer las necesidades de infraestructura. Dentro de los temas que se tratan en el G20, India ha mostrado interés principalmente por la IED, la formación de capital humano, la reducción del coste en el envío de remesas, el desarrollo inclusivo y la reforma de la arquitectura financiera internacional.

El Grupo BRICS, oficializado en la cumbre de Yekaterimburgo de 2009, agrupa a cinco grandes emergentes, siendo India país fundador del grupo. Brasil y Sudáfrica ya habían formado con India desde 2006 el Grupo de diálogo IBSA

para la cooperación sur-sur, que ha quedado de algún modo subsumido en el ámbito más amplio de los BRICS a pesar de que siguen realizando reuniones e iniciativas trilaterales. La disparidad de sistemas políticos e incluso económicos de los BRICS dificulta la integración real entre ellos, pero ello no es óbice para la aprobación de declaraciones conjuntas en los que se expresa una visión geopolítica del planeta.

La situación económica actual de algunos de sus miembros, en especial Rusia y Brasil, y la desaceleración del crecimiento de China y Sudáfrica, han dejado a India como el menos vulnerable de las vicisitudes económicas, y el Gobierno de Modi está decidido a aprovechar dicho estatus en los mercados internacionales de cara a la atracción de inversiones. En el comunicado final de la Cumbre de Ufa de julio de 2015 los BRICS reiteran sus críticas a Estados Unidos por bloquear la reforma del FMI, piden un internet abierto, no fragmentado y seguro, y apoyan la integridad territorial de Siria y el acuerdo nuclear con Irán. Incidiendo en la reforma del FMI, el Grupo BRICS ya ha creado una arquitectura de gobernanza económica propia, propinando un golpe duro al sistema de Bretton Woods. El Nuevo Banco de Desarrollo, cuyo tratado fundacional se firmó en la cumbre de Fortaleza en 2014 pero entró en vigor en julio de 2015, surge como sustituto del Banco Mundial. Con sede en Shanghái y presidido por el indio Kundapur Vaman Kamath, antiguo dirigente de la poderosa empresa de informática Infosys Limited, contará con un capital de 100.000 millones de dólares. Los cinco miembros cuentan con un 20% de la cuota y del poder de voto, por lo que no habrá poder de veto. Además contarán con un Acuerdo sobre contingencia de reservas que permite los intercambios de divisas entre los BRICS para afrontar turbulencias económicas.

Dentro de las iniciativas financieras regionales se ha de mencionar también la participación de India como Estado fundador en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB). La ceremonia de firma de los artículos de fundación del Banco tuvo lugar el 29 de junio de 2015 en Pekín, participando 50 Estados. El banco cuenta con un stock de capital de unos 100.000 millones de dólares con el mandato de que sean invertidos en transporte regional, energía e infraestructura hidráulica y agraria. En el reparto de votos China se asegura un 26% de los votos, lo que le da un veto efectivo en las decisiones importantes. India es el segundo país por voto ponderado, con el 7,5% de los votos.

La sede del banco se establecerá en Pekín, obviando los deseos de Indonesia de ser sede del mismo. A pesar de los miedos de algunos países occidentales, no parece que China pretenda dominar completamente la institución hasta el punto de que aplique veto a iniciativas que no son sus favoritas, sino que parece más bien que el banco servirá como instrumento para demostrar la capacidad de China de liderar un bien público internacional. India, por su parte, puede beneficiarse enormemente de las oportunidades de inversión que el AIIB ofrece y de

la actuación responsable de una China que quiere asegurar la perdurabilidad de su propia creación.

Lo cierto es que la diferencia en porcentaje de voto entre esta nueva iniciativa china y el Banco Asiático de Desarrollo, creado en 1966, no es demasiada, pues India es el cuarto contribuyente del mismo, y cuenta con un 5,3% del voto. Japón, que cuenta con el 12,8% del voto del Banco Asiático de Desarrollo, tiene también unas relaciones económicas florecientes con India, por lo que todo parece indicar que el Gobierno de Modi aprovechará la financiación tanto del “banco chino” como del “banco japonés” en su proceso de dotación de infraestructuras adecuadas a las necesidades de la economía del siglo XXI.

De una manera complementaria a los foros ya expuestos, India (y también Pakistán) entrarán a formar parte de la Organización de Cooperación de Shanghai en 2016. Su futura membresía fue aceptada en la cumbre de Ufa de julio de 2015 (seguida a la cumbre BRICS), pero las formalidades necesarias harán que la incorporación de India se demore hasta el próximo año. La Organización de Cooperación de Shanghai, que agrupa a China, Rusia, y cuatro repúblicas de Asia Central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), ha tenido a India como miembro observador durante 10 años. A pesar de que Rusia apoyaba la entrada en el foro regional, China era reticente a permitir la adhesión de India sin incluir a su vez a Pakistán, escenario que al final se ha cumplido. India considera que la Organización de Cooperación de Shanghai es un foro regional adecuado para sus intereses de energía y de seguridad, de hecho, la pertenencia a dicho grupo de la mayoría de repúblicas de Asia Central con su capacidad energética ha sido el punto principal del interés indio en formar parte de la Organización. Desde Nueva Delhi no se desea que la entrada en la Organización se considere un reto geopolítico a Occidente, habida cuenta de los discursos sobre seguridad que Rusia y China han expresado alguna vez en el seno de la OCS, sino una oportunidad de profundizar las relaciones de Nueva Delhi con las repúblicas de Asia Central.

4.2. La diplomacia bilateral

El estudio de la diplomacia bilateral de India se realizará a partir de una división por zonas geográficas desde la vecindad más próxima para luego analizar regiones más lejanas, considerando además de la relación entre países los puntos de interés en cuanto a las relaciones de India con grupos regionales completos.

4.2.1. India y su vecindad

La vecindad de India, una de las regiones menos integradas del planeta, es uno de los asuntos a los que el primer ministro Modi ha dedicado un mayor interés desde que tomó posesión el 26 de mayo de 2014. Había extendido invitacio-

nes a los jefes de Gobierno vecinos para que acudieran a dicha investidura, y así lo hicieron todos los miembros de la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) excepto la primera ministra de Bangladesh, Sheikh Hasina, que tenía un compromiso previo. A los representantes de Afganistán, Bhután, Nepal, Sri Lanka, Maldivas y Pakistán se unió el representante de Mauricio.

Hace años que se escuchan voces reclamando una mayor integración de la SAARC que redunde positivamente en todos sus miembros, pero los problemas entre Pakistán e India han hecho que dicha Asociación sea en la mayoría de los casos inoperante. El antiguo presidente indio Abdul Kalam, recientemente fallecido, llamaba en junio a los miembros de la SAARC a desarrollar una verdadera integración del estilo de la Unión Europea³⁶, pero todo parece indicar que la SAARC solamente tendrá sentido real cuando India y Pakistán resuelvan sus diferendos.

Sin olvidar el sustrato de pensamiento que supone en India la visión de círculos concéntricos de Kautilya, ya mencionada al analizar los caracteres generales de la política exterior del primer ministro Modi, no parece de extrañar que una de las primeras políticas adoptadas por él sea la “Vecindad Primero” (*Neighbourhood First Policy*). La duda que surge en consecuencia es si el enfoque será global para la SAARC o si será SAARC menos uno, en referencia a Pakistán, como algunos aseguran. La cumbre de la SAARC de 2016 tendrá lugar en Islamabad, Pakistán, por lo que tal vez ambos gobiernos intenten llegar a la cumbre en buena sintonía.

Aunque China y Myanmar comparten frontera con India, por lo que geográficamente formarían parte de la vecindad, al considerarse casos diferenciados por su trascendencia geográfica continental o por su pertenencia a la ASEAN, serán analizados posteriormente.

4.2.1.1. Vecindad occidental: Afganistán y Pakistán

Afganistán

Afganistán entró de lleno en la agenda internacional en 2001 tras el ataque de Al Qaeda el 11 de septiembre. Sin embargo, la posición contraria al gobierno talibán ya existía en Nueva Delhi antes de aquel momento. De hecho, Los mujahidines han sido tradicionalmente el grupo al que el gobierno de India no apoyaba, tanto cuando su lucha era contra la República Democrática de Afganistán, apoyada por las tropas soviéticas, como cuando el enemigo de los islamistas era la Alianza del Norte, un conglomerado de tayikos, uzbekos, hazaras y pastunes cuyo único objetivo común era la destrucción del Emirato Islámico de Afganistán, es decir, el régimen talibán apoyado por Pakistán.

³⁶ RAMAKRISHNAN, T. (29 de junio de 2015), “Kalam: Make SAARC dynamic as EU” en The Hindu (en línea: <http://www.thehindu.com/news/international/kalam-make-saarc-dynamic-as-eu/article7366991.ece>).

India contribuyó a acabar con el régimen talibán, y se convirtió en el principal donante de ayuda humanitaria y fondos para la reconstrucción de Afganistán. La llegada al poder del presidente Hamid Karzai en Kabul facilitó un mayor acercamiento con India, pues ésta había realizado estudios universitarios en el norte del país y además encontraba en Delhi un apoyo para disminuir la tradicional dependencia de Afganistán con respecto de Pakistán. El hecho de que Pakistán hubiera apoyado tradicionalmente a los talibán y que éstos encontraran refugio en algunas zonas fronterizas donde el control de Islamabad parece no llegar aumentó las suspicacias de Karzai hacia su vecino oriental en el “Afpak”.

Los intereses indios han sufrido mucho en Afganistán, pues la embajada india en Kabul fue atacada en dos ocasiones. La primera, en 2008 con coche bomba, dejó un saldo de 58 muertos. La segunda, en 2009 y también con coche bomba, se cobró 17 vidas. A pesar de ello India ha seguido manteniendo una gran presencia en el Afganistán post-talibán, y de hecho el presidente Karzai y el primer ministro Singh firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica en 2011, el primero firmado por Afganistán desde la invasión soviética en 1979.

Sin embargo, desde que a finales de 2014 subiera al poder en Kabul Mohammad Ashraf Ghani la situación se está convirtiendo en un desafío para el Gobierno de Modi, pues Ghani ha dado muestras de querer disminuir el nivel anterior de relación con India alcanzado con Karzai y trabajar con Pakistán como principal socio. Representantes de Pakistán (también de China y Estados Unidos) estuvieron presentes en la primera ronda de negociación formal entre el Gobierno de Ghani y los talibán el 7 de julio de 2015, mientras que India ha quedado al margen de la nueva iniciativa que pretende ampliar la pacificación afgana. Desde India algunos consideran que el temor de algunos afganos a una vuelta a la situación tradicional en la que la influencia pakistaní inmoviliza una política exterior independiente de Afganistán es un buen punto de conexión para volver a construir un discurso de asociación estratégica entre Afganistán e India³⁷. Si además se tiene en cuenta que a finales de 2014 terminó oficialmente la intervención de la OTAN en Afganistán, el gobierno de Kabul necesitará ampliar su elenco de aliados para asegurar su estabilidad y reprimir, llegado el caso, un repunte de la violencia por parte de insurgentes. Tener a India como socio ante tales eventualidades sería una maniobra positiva, al ser el principal poder militar de la región de Asia meridional.

Pakistán

La tortuosa relación entre Pakistán e India es una de las cuestiones que más impacto tiene en la política exterior de India, y aunque el primer ministro haya

³⁷ ARNI, A. (17 de julio de 2015), “India, and the Taliban’s changing dynamics” en *The Hindu* (en línea: <http://www.thehindu.com/opinion/columns/world-view-india-and-the-talibans-changing-dynamics/article7430357.ece>).

decidido emprender una vertiginosa actividad diplomática que trascienda la vecindad, la espina pakistani siempre estará clavada a la hora de decidir las políticas en Delhi.

El primer ministro de Pakistán, Nawaz Sharif, acudió a la investidura de Modi en mayo de 2014, lo que parecía indicar que una época de mejora de relaciones estaba por delante, a pesar de la fama de duro con Pakistán que se había granjeado Modi durante su gobierno en Gujarat, estado fronterizo con Pakistán. De hecho, Modi acusaba al primer ministro Singh de llevar a cabo una *biryani diplomacy* con el vecino pakistani (siendo el *biryani* un plato de arroz tradicional a ambos lados de la frontera). Sin embargo, y a pesar de que se celebró un encuentro entre ambos el día después de la toma de posesión, pasos en falso de ambos gobiernos dieron lugar a la cancelación de nuevas reuniones a nivel más técnico, como estaba previsto.

Hubo una segunda reunión en julio de 2015, en los márgenes de la reunión de la Organización de la Cooperación de Shanghai en Ufa, Rusia, de la que salió una declaración conjunta de Modi y Sharif en la que se anunciaba la asistencia de Modi a la cumbre de la SAARC en Islamabad en 2016, la liberación mutua de pescadores encarcelados, y la continuación de las conversaciones a nivel de *Foreign Secretary*. Sin embargo, un atentado en Gurdaspur, ciudad india del Punjab junto a la frontera pakistani, volvió a truncar las iniciativas acordadas. El gobierno indio acusó al servicio secreto pakistani, el ISI, de patrocinador del terrorismo. El *modus operandi* de los terroristas era similar al del grupo terrorista pakistani *Lashkar-e-Taiba*, que estuvo involucrado en el atentado de Bombay de 2008, todavía herida abierta para la ciudadanía india. A su vez el primer ministro Sharif ha recibido un aviso del aparato militar y de inteligencia de Pakistán que la seguridad nacional es un asunto que deciden ellos, que la Oficina del Primer Ministro no tiene la última palabra. Nawaz Sharif, en su tercer mandato no consecutivo como primer ministro, es muy consciente de los límites del poder civil en Pakistán, pues en 1999 fue depuesto por el golpe de estado de Pervez Musharraf.

Desde el semanario *The Economist*³⁸ se apunta a que tanto Modi como Sharif sabían que sus gestos eran vacuos, y estaban actuando de cara a la galería internacional. En el caso de India para demostrarle a Estados Unidos que la tensión indo-pakistani no depende ellos sino de Islamabad, y el caso de Pakistán de cara a China, que pretende que India y Pakistán cooperen en la pacificación de Afganistán y que, habiendo prometido una inversión de 46.000 millones de dólares en el Corredor Económico China-Pakistán, tiene influencia sobre Sharif y su gobierno.

³⁸ VV.AA. (1 de agosto de 2015), “Banyan. Boats against the current” en *The Economist* (en línea: <http://www.economist.com/news/asia/21660155-mistrust-still-thwarts-efforts-make-peace-between-india-and-pakistan-boats-against-current>).

El hecho de que tanto India como Pakistán cuenten con armamento nuclear complica el estallido de una guerra abierta, y a medida que China siga apostando por Pakistán y por su puerto de Gwadar para evitar el cuello de botella que es para la Pekín el Estrecho de Malacca, se puede esperar un cierto fortalecimiento económico e institucional. Pakistán como Estado ha sido puesto en entredicho a medida que grupos talibán se hacían con el control de zonas fronterizas con Pakistán, sobre todo las provincias de Waziristán y el valle del Swat en la provincia pakistani de Khyber Pakhtunkhwa. A día de hoy ese miedo sobre la propia viabilidad de Pakistán parece haber sido superada a medida que la situación en Afganistán se va estabilizando progresivamente, pero desde Nueva Delhi uno de los miedos más recurrentes es que si Pakistán cae al abismo no arrastre a India³⁹. El futuro cercano de la relación de India con Pakistán será uno de los aspectos que menos cambiará posiblemente con respecto al gobierno del Partido del Congreso, porque no hay visos de solución a corto plazo. Se mantendrá un conflicto de baja intensidad, con esporádicas violaciones de las líneas de demarcación, pero parece complicado que la situación pueda escalar. Algunos votantes hinduistas del BJP de Modi presionarán al gobierno para que tome represalias duras ante ataques pakistaníes, pero si Modi pretende el desarrollo de India y la llegada de inversiones, sabe que la inestabilidad que la amenaza bélica supone desincentiva cualquier tipo de apuesta económica por un país, por lo que buscará la manera de apaciguar a los más radicales con algún gesto pero sin llegar a actos que puedan agravar realmente la situación.

4.2.1.2. Vecindad septentrional: Bhután y Nepal

Bhután

El Reino de Bhután fue el primer destino internacional del primer ministro Modi, con una visita a Timbú los días 16 y 17 de junio. Las relaciones indo-butanesas, que desde la firma en 2007 del nuevo Tratado de Amistad han prescindido de los tintes de protectorado establecidos bajo el mandato de Jawaharlal Nehru, son muy estrechas y poco problemáticas, de ahí que Modi lo eligiera como primer destino.

El rey de Bhután desde 2006, Jigme Khesar Namgyal Wangchuck, ha llevado a su país por la senda constitucional y ha comenzado la apertura del país al mundo, sin perder sus lazos tradicionales con India. Modi ha llamado al B4B (*Bharat for Bhutan, Bhutan for Bharat*) a través del cual pretende asociar a ambos países en dos cuestiones de interés común. La primera en lo relativo a la seguridad, pues en la frontera entre ambos Estados habitan grupos étnicos que han mantenido durante años una insurgencia de baja intensidad y que se mueven por unas fronteras enormemente porosas. En segundo lugar, en lo que respecta al desarrollo económico. India es el principal inversor en Bhután y aporta una considerable ayuda al desarrollo del país vecino, mientras que éste es una fuente de

³⁹ KUGELMAN, M., Op. cit, p. 21.

energía para India que alcanzará en 2020 los 10.000 megavatios de electricidad (proyectos hidroeléctricos Punatsangchhu-I, Punatsangchhu-II y Mangdecchu), además de un elemento coadyuvador al desarrollo económico de los Estados del noreste, principalmente Assam y Arunachal Pradesh.

Nepal

La relación entre Nepal e India es tradicionalmente tan importante que ha sido calificada un asunto de familia (*roti-beti ka sambandh*) por la ministra de Exteriores india, Sushma Swaraj. Desde que tomó posesión el 26 de mayo de 2014, Narendra Modi ha viajado ya en dos ocasiones a territorio nepalí. La primera visita, en agosto de 2014, rompía un larguísimo período de 17 años sin que un primer ministro indio acudiera a Katmandú. Modi ha decidido activar la Comisión Mixta India-Nepal, inactiva durante 23 años, para que ponga en marcha lo que ha denominado el *HIT Mantra*, es decir, inversiones en auto-vías (*highways*), comunicaciones electrónicas (*infoways*) y vías transfronterizas (*transways*). De igual forma que lo sucedido con Bhután, y consciente de las carencias energéticas en India, ambos países han firmado proyectos para el desarrollo de una energía hidroeléctrica que Nepal pueda vender a India en el futuro (proyectos Upper Karnali y Arun-III).

Las élites religiosas hindúes de Nepal ven en Modi a un protector del hinduismo no sólo dentro del territorio indio, sino también en Nepal. Modi de hecho ha querido incidir en este asunto al asistir a una ofrenda en el templo Pashupatinath de Katmandú, uno de los más sagrados del hinduismo, y donar 250 millones de rupias indias (unos 3 millones de euros) a dicho templo.

El terremoto del 25 de abril de 2015 que asoló Nepal, sumado a sus innumerables réplicas, ha modificado el enfoque de India hacia su vecino septentrional. Desde ese momento se han realizado esfuerzos en el ámbito de la ayuda humanitaria y los fondos necesarios para reconstruir el país. La peculiar situación geográfica de Nepal, encerrado entre los dos gigantes asiáticos, ha hecho que ambos quieran tener la mano ganadora en cuanto a su impacto en la reconstrucción del país. En la conferencia de donantes celebrada en junio en Katmandú, India comprometió alrededor de 1000 millones de dólares, mientras que China hizo lo propio con 500 millones de dólares, por lo que las respectivas influencias en Nepal mantienen una cierta paridad con el escenario pre-terremoto, con una India con una mayor ascendencia en la república del Himalaya.

4.2.1.3. Vecindad oriental: Bangladesh

India estuvo presente en Bangladesh desde la propia independencia del país musulmán en la guerra de 1971, y sin embargo, las relaciones no han sido tan positivas como tal comienzo podría hacer esperar. A pesar de ello, dentro del

marco de su *Neighbourhood First*, el Gobierno de Modi está decidido a mejorar las relaciones con su vecino oriental, que por su peso demográfico (156 millones de habitantes) y su creciente economía, puede dar lugar a sinergias económicas o a ampliación de mercados.

En su campaña electoral Narendra Modi cargó contra los inmigrantes bangladeshíes que entran ilegalmente en India, y a pesar de ello, la primera ministra Sheikh Hasina felicitó efusivamente a Modi al resultar vencedor en las elecciones. Tal vez la razón haya que buscarla en enero de 2014, cuando el principal partido de la oposición bangladeshí, el *Bangladesh National Party*, boicoteó las elecciones que otorgaron un tercer mandato a Hasina. En aquel momento muchos se apresuraron a criticar a la Primera Ministra Hasina, pero el Gobierno indio no entró a valorar los asuntos internos de su vecino.

En una prueba fehaciente de la apuesta de Modi por la paradiplomacia, la ministra de Exteriores india Sushma Swaraj acudió a Calcuta a entrevistarse con la *Chief Minister* del estado de Bengala occidental Mamata Banerjee antes de realizar su visita oficial a Bangladesh, sabiendo que atraer al gobierno regional bengalí hindú a las relaciones con el vecino musulmán es la mejor manera de garantizar una efectividad real de los proyectos que de otro modo pueden quedar en papel mojado.

En estos meses las relaciones han sido positivas, a pesar de algún diferendo que subyace con respecto a la explotación hidráulica del río Teesta. El Gobierno de Modi se ha comprometido a conectar la red eléctrica india a Bangladesh para evitar los constantes cortes de electricidad que sufre el país.

Sin embargo, el punto más positivo de la relación indo-bangladeshí de los últimos meses ha sido la resolución de la disputa territorial que afectaba a ambos países y que hundía sus raíces en la época del *Raj* británico. El 1 de agosto de 2015⁴⁰ se produjo el intercambio de unos 160 enclaves indios y bangladeshíes en territorio del otro, en las cercanías de la ciudad india de Cooch Behar, en Bengala Occidental. Se da la paradoja que desaparece el único enclave de tercer orden existente en el mundo, el enclave de Dahala Khagrabari, un territorio indio rodeado de territorio bangladeshí, a su vez rodeado de nuevo de territorio indio, a su vez dentro del territorio de Bangladesh. La historiografía considera hoy en día que la razón de una delimitación geográfica tan atípica se debe a una fallida expansión del Imperio Mogol en el reino de Cooch Behar en el siglo XVIII.

Los habitantes de estos enclaves, unas 50.000 personas (37.000 indios, 14.000 bangladeshíes), no eran apátridas *de iure*, pero *de facto* sí que lo eran, pues la

⁴⁰ TAYLOR, A. (1 de agosto de 2015), "Say goodbye to the weirdest border dispute in the world", en The Washington Post (en línea: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/08/01/say-goodbye-to-the-weirdest-border-dispute-in-the-world/>).

necesidad de visados para cruzar la frontera hacía imposible el cruce de las fronteras legalmente ante ausencias de oficinas consulares en la zona.

Un acuerdo de intercambio de territorios se alcanzó ya en 1974, estando Indira Gandhi en el poder, pero India nunca llegó a ratificar dicho acuerdo. En 2011 se alcanzó un nuevo acuerdo, y finalmente en junio de 2014 se ratificó el mismo. Los enclaves pasarán a ser territorio del país que los rodea, y los ciudadanos que viven en dichos enclaves tendrán que decidir si quieren permanecer en ellos y aceptar la nueva nacionalidad o si prefieren mantener su nacionalidad tradicional y ser trasladados a otro lugar. Según datos oficiales del distrito de Kurigam en Bangladesh, ningún bangladeshí en territorio indio optó por la nacionalidad de Bangladesh, mientras que unas 1000 personas residentes en enclaves indios dentro de Bangladesh solicitaron la nacionalidad india⁴¹.

4.2.1.4. Vecindad meridional: Sri Lanka y Maldivas

Sri Lanka

Con la llegada al poder del presidente Maithripala Sirisena en enero de 2015, la política exterior de Sri Lanka parece haberse reequilibrado. En comparación con la actitud abiertamente pro-china del anterior presidente Rajapaksa, que gobernó desde 2005, Sirisena apuesta por un acercamiento a India, y de hecho convirtió ese compromiso de cercanía con el vecino continental en uno de sus temas de campaña electoral. Hasta tal punto llegaron las promesas de alejamiento de China, que Sirisena prometió que cancelaría alguno de los contratos que el Gobierno esrilanqués había firmado con China, como el del puerto de Colombo⁴².

Lo cierto es que India está aún muy lejos de igualar o reducir el ascendente de China sobre Colombo, pero se observan pasos en esa dirección. En la visita de Sirisena a Delhi en febrero de 2015 se firmaron varios acuerdos entre ambos gobiernos: destaca el de cooperación nuclear civil. La decisión de firmar un acuerdo con India en lugar de con Pakistán (como se plantó dos años antes) muestra la madurez del liderazgo cingalés y la importancia que le otorga a las relaciones con Nueva Delhi. Algunos medios consideran que el acuerdo nuclear supone un fuerte contratiempo para las aspiraciones chinas en Sri Lanka.

Sin embargo China cuenta con el apoyo incondicional ofrecido a Sri Lanka, y en concreto al presidente Rajapaksa, en su lucha contra los tigres tameses del LTTE (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*), al que brindó tanto equipamiento

⁴¹ AP (1 de agosto de 2015), “India, Bangladesh swap border enclaves, settle old dispute” en The Hindu, (en línea: <http://www.thehindu.com/news/national/india-bangladesh-swap-border-enclaves-settle-old-dispute/article7488497.ece>).

⁴² RAMACHANDRAN, S. (26 de febrero de 2015), “A New Era for India-Sri Lanka Relations?” en The Diplomat (en línea: <http://thediplomat.com/2015/02/a-new-era-for-india-sri-lanka-relations/>).

militar como protección en diferentes foros de derechos humanos. China es a su vez el principal inversor en Sri Lanka, destacando la inversión china en el puerto de aguas profundas de Hambantota o los terrenos ganados al mar y la terminal de contenedores del puerto de Colombo.

La reconstrucción post-bélica de Sri Lanka requiere una enorme inversión en infraestructuras, y lo cierto es que India no puede competir con China en cuanto a capacidad inversora, por lo que parece descartable que el Presidente Sirisena reniegue totalmente de China, a pesar de sus afirmaciones en campaña electoral. Si acaso lo que podría verse es que sea más selectivo en el tipo de ayuda que recibe, centrándose en inversiones económicas y dejando de lado la cooperación militar que ha hecho que las fuerzas navales chinas (incluyendo submarinos) hayan estado maniobrando en las aguas territoriales de Sri Lanka, cerca de las cuales pasa una parte significativa del comercio marítimo de India (aproximadamente un 70%)⁴³.

Uno de los principales motores en la política exterior india hacia Sri Lanka es el miedo a que las sospechas de cercamiento chino sobre India se materialicen, de ahí que Sri Lanka, por su posición estratégica en el Índico norte cerca de la principal ruta marítima de dicho océano, se convierta en una pieza fundamental de la gestión de las relaciones entre las dos grandes potencias emergentes que marcarán el siglo XXI en Asia: China e India.

Maldivas

Desde la independencia del archipiélago del Reino Unido en 1965, las relaciones entre India y Maldivas han sido muy estrechas, e incluso un tanto paternalistas por parte de India. Del mismo modo que Sri Lanka, con la diferencia de que la penetración china no es tan acusada, Maldivas se convierte en una pieza fundamental para la gobernabilidad de un océano Índico en el que Nueva Delhi quiere ser la potencia insoslayable.

La cooperación es estrecha entre ambos países, como se observó en la evacuación de la población originaria de Maldivas por parte del Gobierno indio de lugares en peligro de guerra en el este de Ucrania o en Libia, y en la ayuda prestada ante la crisis de agua potable en la capital maldiva, Malé, el 4 de diciembre de 2014. Ante la avería de la única planta potabilizadora de la isla, el Gobierno indio acudió en ayuda de Maldivas suministrando agua potable durante todo el período de crisis.

Sin embargo, en febrero de 2015, el antiguo presidente Mohammed Nasheed, primer presidente democrático de Maldivas que gobernó entre 2008 y 2012, fue

⁴³ SAMARANAYAKE, N. (31 de marzo de 2015) "India's Key to Sri Lanka: Maritime Infrastructure Development" en *The Diplomat* (en línea: <http://thediplomat.com/2015/03/indias-key-to-sri-lanka-maritime-infrastructure-development/>).

arrestado con cargos de terrorismo. Delhi y Washington expresaron su rechazo a la manera en la que se estaba tratando al ex presidente Nasheed, y de hecho el primer ministro Modi canceló la visita que tenía prevista a Malé en marzo de 2015 en el marco de su gira por archipiélagos del Índico.

Es de esperar que Nasheed obtenga una respuesta positiva a su petición de clemencia⁴⁴, pero incluso si no ocurriera, parece difícil entrever un escenario en el que Modi no elija el pragmatismo del interés de la relación geoestratégica con Maldivas como su elemento central a la hora de calibrar una política hacia Malé. Las buenas relaciones entre ambos países son mutuamente beneficiosas, por descontado para Maldivas, el eslabón más débil, pero también para una India que quiere proyectar su poder por la cuenca de “su océano homónimo”.

4.2.2. India en el contexto de Asia-Pacífico

4.2.2.1. China

Desde el mundo occidental se empieza a pensar que la relación entre China e India será una de las importantes del siglo XXI, y que su interacción determinará el futuro de la globalización, de la gobernanza económica internacional y del poder de Estados Unidos. De hecho, Jairam Ramesh, ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Rural en el Gobierno de Manmohan Singh, llegó a publicar en 2005 la obra “*Making Sense of Chindia*”, que popularizó la palabra compuesta de ambos países. La relación entre China e India es un eje vital de la política exterior india, y a medida que el poder económico y geoestratégico chino va creciendo, la toma en consideración de China como rival estratégico se amplía en Nueva Delhi. Ya antes del auge de China la relación entre ambos estaba marcada por la suspicacia, y en India la derrota ante China en 1962, con la consiguiente pérdida del Aksai China que pasó a formar parte de la República Popular China, es recordada vívidamente. Contrariamente en China, que cuenta con el mayor ejército del mundo, dicha guerra ha quedado relegada al olvido, si acaso demostró que India no era un rival a la altura, y de hecho, muchos analistas chinos, como Zhu Feng, han afirmado que “no consideramos a India un competidor muy exitoso, y tampoco creemos que Modi pueda cambiar eso”⁴⁵.

Los lazos económicos entre ambos países se han reforzado en los últimos años, y en 2008 China se convirtió en el primer socio comercial de India, aunque este comercio no es todo lo saludable que debería para India, pues el déficit comercial de Delhi con respecto a Pekín, de unos 30.000 millones de dólares

⁴⁴ HAIDAR, S. (2 de julio de 2015), “India finds itself in a bind on Maldives” en The Hindu (en línea: <http://www.thehindu.com/news/international/south-asia/with-possible-unhrc-action-on-maldives-india-finds-itself-in-a-bind/article7375588.ece>).

⁴⁵ MARTIN, P. (15 de abril de 2015), “Beyond 1962” en Foreign Affairs (en línea: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-15/beyond-1962>).

en 2013⁴⁶, es tal que convierte a la relación comercial en una relación fundamental desigual. India pretende compensar este déficit con una ampliación del flujo de inversiones chinas en India (Xi Jinping prometió en septiembre de 2014 un flujo de 14.000 millones de dólares en inversiones), y de hecho ese acceso a nuevos fondos ha sido una de las razones principales para que India se haya adherido no sólo al Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, sino al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB), en el que China ha depositado un gran capital (económico pero también político).

Esta relación de asociación a la par que rivalidad está también expuesta a otro tipo de cuestiones que la afectan. Entre ellas, Pekín sigue sin ver con buenos ojos que el Gobierno de Tíbet (oficialmente la Administración Central Tibetana) en el exilio siga establecido en Dharamsala, en el estado indio de Himachal Pradesh, fronterizo con China. Los 150.000 tibetanos que llegaron a India en 1959 han gozado de amplios derechos y han conformado comunidades dentro del territorio indio, sobre todo en la citada Dharamsala y en el estado de Karnataka, en el sur de India. La posición política del Dalai Lama promueve ahora la autonomía dentro de la República Popular China más que la independencia, y la ausencia de violencia y el gran control que Pekín ejerce sobre Lhasa han disminuido la preocupación china al respecto del exilio tibetano.

Con respecto a los diferendos territoriales entre India y China, que ya pasaron factura a la primera en la guerra de 1962, cabe decir que éstos están derivados de la delimitación realizada en la Conferencia de Shimla de 1913 entre representantes del Imperio británico, de China y de Tíbet. El representante británico, Sir Henry McMahon, da nombre a la línea fronteriza de India y China por la zona de Arunachal Pradesh, zona a la que China denomina “Tíbet meridional” y reclama como propia. China considera que la línea McMahon establecida por un acuerdo tibetano-británico es inválida dado que el Tíbet, al estar bajo soberanía china, no podía conducir de forma independiente sus relaciones exteriores⁴⁷. En la región del Aksai Chin, que India considera parte de Cachemira, China ejerce el control efectivo desde incluso antes de la guerra de 1962, habiendo construido una carretera en 1958. El gobierno pakistaní apoya a China en su control del Aksai Chin, no considerándolo parte de la Cachemira que reivindica como propia, pero India se ha negado sistemáticamente a reconocer la cesión del territorio a Pekín.

Pero posiblemente el asunto al que más tiempo se le dedica en Delhi es cómo ha de actuar India ante la creciente proyección asiática, tanto terrestre como na-

⁴⁶ LIMAYE, S. (2014), “India-East Asia Relations: Rebalancing Indian Style” en *Comparative Connections*, May 2014, p. 156.

⁴⁷ ESTEVE MOLTÓ, J. E. (2008), “La disputa fronteriza entre India y China: origen y evolución de la controversia” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 16 (en línea: <http://www.reei.org/index.php/revista/num16/articulos/disputa-fronteriza-entre-india-china-origen-evolucion-controversia>).

val, de una China más emergida que emergente. Desde Pekín se ha popularizado el concepto OBOR (*One Belt, One Road*) como marco estratégico para las dos grandes iniciativas chinas que pretenden dotar de una mayor conectividad tanto terrestre como marítima al continente asiático y facilitar los intercambios comerciales de China con actores regionales y extrarregionales como la Unión Europea o África. Las dos grandes iniciativas son el Cinturón Económico de la Ruta de la Seda (*Silk Road Economic Belt*), que es la iniciativa terrestre, y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (*21st Century Maritime Silk Road*). Desde los medios académicos chinos se considera que en 2013 se conceptualizó el proyecto, en 2014 comenzó su puesta en marcha, y en 2015 se espera su funcionamiento al 100%.⁴⁸ China está dispuesta a poner toda la carne en el asador para lograr el éxito de este proyecto, y ha creado un Fondo de la Ruta de la Seda con 40.000 millones de dólares para proyectos vinculados a este marco, además de contar con los préstamos que puedan llegar desde el AIIB y otras organizaciones financieras internacionales. India mientras tanto observa cómo uno de los puntos estrella del proyecto es el corredor económico de China y Pakistán, desde el puerto de Gwadar en la costa oceánica pakistaní hasta la ciudad china de Kashgar en el Xinjing. Este corredor, al transcurrir por el territorio de Cachemira que India reclama como propio, molesta especialmente en Delhi. También en lo relativo a los grandes desembolsos que se esperan en Bangladesh, Sri Lanka, Maldivas o Myanmar, puntos centrales de la ruta marítima, India verá como su influencia sobre dichos Estados se verá reducida si no multiplica sus esfuerzos diplomáticos y económicos. En sentido contrario, y al estar situada India en el centro de la cuenca oceánica, el comercio exterior indio puede beneficiarse sobremedida del incremento de la conectividad de la región, por lo que a la larga puede ser uno de los países que más rédito obtenga de la iniciativa planeada desde Pekín.

Los lazos económicos entre India y China seguirán fortaleciéndose entre 2015 y 2019 pero unas relaciones diplomáticas significativamente más cálidas no están en perspectiva. Aunque ambos países fueron capaces de resolver un pequeño percance fronterizo en septiembre de 2014, esto empañó la visita del presidente chino Xi Jinping ese mes a India. Además de las disputas fronterizas de larga duración, la competencia por recursos naturales, los cada vez más cercanos vínculos de India con Japón y los intentos por parte de India y China de incrementar su influencia estratégica en los países vecinos se mantendrán como fuentes de tensión en el futuro. La tradicional frase utilizada en tiempos de Nehru, *Hindi Chini Bhai Bhai* (India y China son hermanos), puede salir a colación. Hay un hermanamiento en sus relaciones económicas, su vecindad les obliga a una relación constante, la pregunta es si son hermanos de una familia bien avenida o llevarán en el futuro una relación tormentosa.

⁴⁸ LI, X. (9 de abril de 2015), "How China Can Perfect Its Silk Road Strategy" en *The Diplomat* (en línea: <http://thediplomat.com/2015/04/how-china-can-perfect-its-silk-road-strategy/>).

4.2.2.2. Japón y Corea

Japón

La relación de India con Japón se muestra en nuestros días como una de las más prometedoras, no sólo por la confluencia de intereses geoestratégicos y económicos entre ambos países, sino también por la propia buena sintonía entre los primeros ministros Narendra Modi y Shinzo Abe. El compromiso de Abe con el gobierno del estado de Gujarat en una época en la que Modi sufría un boicot diplomático por una gran parte de la cancillerías occidentales cimentó una relación que ha calado en lo personal⁴⁹. Además de ello, el alineamiento de ambos en torno a un cierto conservadurismo nacionalista y al deseo de restaurar el orgullo nacional a través del desarrollo económico en casa da lugar a múltiples puntos de encuentro en pos de fortalecer la relación indo-japonesa.

La visita de Modi a Japón del 30 de agosto al 3 de septiembre de 2014, la primera visita bilateral del primer ministro indio fuera del subcontinente, gestó el marco de acción de esta relación reforzada.

Los asuntos geopolíticos tuvieron una importancia destacada en la visita, en primer lugar porque India y Japón firmaron la Declaración de Tokio para una Asociación estratégica y global especial. En el contexto del ascenso chino en Asia, la segunda y tercera economía del continente han encontrado una convergencia estratégica que cuenta con una sólida base: el apoyo mutuo para la entrada de ambas democracias asiáticas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de manera permanente. El primer ministro Modi además realizó una crítica velada al gobierno chino muy bien acogida por los japoneses: “En todas partes en torno a nosotros vemos una mentalidad expansionista del siglo XVIII: acorralando a otro país, allanando las aguas de otros, invadiendo otros países y capturando territorio”. Considerando que tanto India como Japón cuentan con diferendos territoriales con Pekín, esta declaración se enmarca perfectamente en la estrategia de Modi de aumentar su proyección asiática sin mostrar una rivalidad muy evidente con China.

En cuanto a los acuerdos económicos de la visita, Japón anunció un redoblamiento de su esfuerzo inversor en India para llegar a los 33.600 millones de dólares en 5 años. El nivel de inversión japonesa en India es considerablemente alto pero menor que en otros países de la región como Indonesia o Vietnam, mientras que el comercio bilateral entre ambos asciende a unos 15.000 millones de dólares, apenas un cuarto del montante total de comercio bilateral entre China e India. Estos datos dan prueba del potencial aún no explorado en la relación económica entre ambos países, que muy posiblemente se irá profundizando en los próximos años a medida que los intereses geopolíticos de ambos se van alineando. Dentro de la relación económica sobresalen dos sectores estratégicos, uno para Japón y otro para India. El primero

⁴⁹ PANDA, R. (2013), “Shinzo Abe’s Return: What Does it Mean for India?”, IPRIS Viewpoints, No. 115 (en línea: <http://www.ipris.org/?menu=6&page=52>).

es el de las tierras raras, materiales necesitados por la economía japonesa para la producción de componentes electrónicos. Dado que el 90% de las mismas son producidas en China, Japón ha firmado con India un acuerdo que le proporciona unas 2.500 toneladas anuales de estos materiales y que hace que la dependencia de Japón hacia China disminuya en este ámbito. El otro sector estratégico es el nuclear, con un acuerdo nuclear civil entre ambos países que no termina de materializarse ante la gran sensibilidad de la sociedad japonesa para con un país que no ha firmado el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de 1968.

Corea del Sur y Corea del Norte

La relación con Corea del Sur es en cierta medida similar a la relación con Japón pero a un nivel menor. Se basa en la cooperación económica y militar, y desde 2010 se ha establecido entre ambos países una Cooperación estratégica.

Dentro de su proyecto de visibilizar el proyecto *Make in India*, Modi apeló a los inversores surcoreanos a que acudieran a India con grandes proyectos en su visita a Seúl el 18-19 de mayo de 2015, ocasión en la que devolvía la visita de la presidenta surcoreana Park Geun-hye a India en enero de 2014. En la visita de Modi se decidió institucionalizar una cumbre anual entre ambos países como elemento clave de la cooperación estratégica.

Se han iniciado también las negociaciones para actualizar en el Acuerdo de Asociación Económica Global (CEPA) firmado entre ambos Estados en 2010, que ha quedado un tanto desfasado en un escenario de mayor interés librecambista entre Seúl y Nueva Delhi.

Aunque existe un intercambio de representaciones en Delhi y Pyongyang, las relaciones de India con Corea del Norte son enormemente escasas. India considera que los ensayos nucleares de Corea del Norte son una amenaza para la paz y la seguridad de Asia, y los repetidos apoyos del régimen de Pyongyang al archirrival indio, Pakistán, no mejoran en absoluto la situación.

En abril de 2015, Ri Su Yong, ministro de Asuntos Exteriores de Corea del Norte, visitó India para debatir cuestiones nucleares y solicitar un incremento de la ayuda económica, pero la ministra Swaraj no accedió a la solicitud⁵⁰.

4.2.2.3. Los estados de la ASEAN

Al terminar la Guerra Fría, desde Nueva Delhi se comprendió que el desarrollo económico de India y su crecimiento político como actor global pasaban por

⁵⁰ VV.AA. (23 de abril de 2015) "India's Ties With North Korea Cordial but Limited" en World Politics Review (en línea: <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/15604/india-s-ties-with-north-korea-cordial-but-limited>).

la relación con una serie de Estados con los que compartía vínculos culturales y que habían avanzado en las décadas anteriores en la senda del crecimiento económico, los Estados del Sudeste asiático. En 1991 se acuñó la política del *Look East* (Mirar al este) para hacer referencia al creciente interés que despertaba en India esta parte del mundo. Si bien fue durante el gobierno del primer ministro P.V. Narasimha Rao cuando se diseñó esta política, tanto el gobierno del BJP con Atal Bihari Vajpayee como el Partido del Congreso con Manmohan Singh han acogido calurosamente esta política.

Muy en consonancia con el espíritu renovador del primer ministro Modi, la ministra Swaraj ha acuñado el nuevo término *Act East* (Actuar en el este) haciendo hincapié en la necesidad de una India más proactiva en la región sin dejar de lado todo lo ganado desde que se implantó el *Look East* en 1991. En estos años India ha pasado de ser un socio sectorial de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático a convertirse en un socio estratégico con un comercio anual que, aunque supera los 75.000 millones de dólares, aún se encuentra lejos de su nivel potencial a pesar de haber aumentado más de un 20% en la última década⁵¹. Además, el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio de Bienes entre la ASEAN e India ha facilitado esta expansión, y continuará haciéndolo a medida que la industria manufacturera india sigue escalando posiciones en los mercados mundiales.

La Asociación Estratégica India-ASEAN sigue siendo el marco de referencia regional, y el Ministerio de Asuntos Exteriores de India ha enviado a un Embajador ante la ASEAN en Yakarta por primera vez. Además, en la Cumbre India-ASEAN celebrada en noviembre de 2014 en Naypiydaw y en la Cumbre de Asia Oriental celebrada de manera paralela, el primer ministro Modi tuvo la oportunidad de presentar su proyecto *Make in India* y de insistir en el interés indio en reforzar lazos con la región.

Las relaciones estratégicas son especialmente buenas con Vietnam y Singapur. Las armadas de India y Singapur llevan realizando ejercicios navales conjuntos cerca de las islas indias de Andamán desde hace dos décadas. Cabe recordar aquí el interés de Lee Kwan Yew al nacer la República de Singapur de que India asumiera la protección de Singapur tal y como anteriormente lo habían hecho los británicos, a lo que Nehru, arguyendo su política de No Alineamiento, se negó. Con Singapur también se firmó un acuerdo en 2003 que mejora el entrenamiento conjunto, y en septiembre de 2014 ambos países han incluido la lucha antiterrorista en su programa de cooperación. El primer ministro Modi ha asumido la lucha antiterrorista como una prioridad de India, donde el terrorismo islámico puede tener un potencial desestabilizador enorme, más aún cuando en India residen más de 130 millones de musulmanes que podrían verse afectados

⁵¹ SINGH MAINI, T. (11 de abril de 2015), “Why India needs to act East” en East Asia Forum (en línea: <http://www.eastasiaforum.org/2015/04/11/why-india-needs-to-act-east/>).

tanto por la radicalización como de carácter islamista por la respuesta violenta de la mayoría hindú, como ya ha ocurrido en anteriores ocasiones.

India ha mostrado su apoyo a Vietnam en cuestiones de defensa, abriendo líneas de crédito del EXIM Bank of India al Ministerio de Finanzas vietnamita, para el suministro de material defensivo. Además, parece que Modi ha roto en cierta medida con la actitud ambivalente que ha caracterizado al Gobierno indio al respecto de la disputa sobre las aguas del Mar de China Meridional. En una declaración conjunta con Barack Obama en 2014, recurrió al Derecho Internacional como mecanismo pacífico para solucionar los diferendos marítimos, lo que implícitamente supone un negativa a la discutida línea china de 9 trazos que incluye una enorme extensión de dicho mar como soberanía propia.

Myanmar es la puerta de entrada de India a la ASEAN, es un país con el que comparte una frontera de 1.600 kilómetros, y es la clave para que la *Act East* se convierta en un éxito, pues del desarrollo de infraestructuras en territorio birmano dependerá la capacidad real de las exportaciones indias de asegurarse un mercado en el Sudeste asiático. Tanto Myanmar como Tailandia están enrolados con India en la Autovía trilateral India-Myanmar-Tailandia desde Guwahati en Assam (India) hasta Bangkok (*India-Myanmar-Thailand Friendship Highway*), que se pretende sea el principal eje de comunicaciones entre ambos bloques. Además, India tiene la tarea pendiente de ampliar el número y la calidad de las infraestructuras que vinculan su territorio con Myanmar, para facilitar también el desarrollo de los pequeños estados indios del noreste (Manipur, Mizoram, Nagaland y Arunachal Pradesh) que obtendrían enormes beneficios si acabaran con su encapsulamiento geográfico y pudiesen desarrollar industrias exportadoras competitivas.

El acuerdo de paz firmado por el Gobierno de Delhi con los separatistas de Nagaland en agosto de 2015 puede facilitar las inversiones en esta zona, y con una zona pacificada las relaciones entre India y Myanmar podrán centrarse en los vínculos económicos y en el interés de Delhi y del propio gobierno en Naypyidaw por disminuir la excesiva dependencia de esta última de Pekín.

La relación con Malasia no es tan estrecha en el ámbito estratégico, al no sentirse totalmente cómodo Kuala Lumpur con el papel de vigilante marítimo que asume India en el Mar de Andamán. Sin embargo, en lo económico las relaciones son muy profundas, con una diáspora india en Malasia que canaliza las inversiones y que se ha convertido en un puente entre ambos países. Con respecto a la diáspora india en la región, también se puede afirmar que tiene un papel muy importante en la relación bilateral con Singapur, y de una manera menos evidente, en Vietnam, Tailandia e Indonesia.

Mientras que India considera que Singapur, Malasia y Tailandia son los países que más pueden aportar a India en su proceso de desarrollo de infraestructuras, por ser los países con una mayor capacidad inversora y tecnológica, a

Indonesia, Vietnam y Brunei los contempla más como socios estratégicos en el ámbito de la seguridad energética tan necesitada por una India en expansión que no tiene cubiertas no sólo sus necesidades futuras, sino tampoco las actuales.

La relación con Indonesia y Filipinas está muy lejos de su potencial, tanto en lo económico como en lo político. En el caso de Indonesia, los lazos históricos entre ambos países, y el similar recorrido personal del primer ministro Modi y del presidente Joko Widodo hacen pensar que podría crearse una asociación entre dos líderes fuertes a escala regional.

La influencia cultural histórica de India sobre la región, claramente palpable en monumentos de primer nivel como Angkor Wat en Camboya, o en la influencia del hinduismo y del idioma sánscrito en la región (Singapur significa ciudad del león en sánscrito, de hecho) muestran que hay un sector que no ha sido lo suficientemente explotado a la hora de establecer lazos más intensos entre India y la ASEAN. India además es la cuna del budismo, religión muy extendida en el Sudeste asiático, de ahí que miles de tailandeses acudan a visitar el templo budista de Sarnath, cerca de Benarés. Sin embargo, India debe cultivar de una manera más activa la diplomacia pública en estos países del Sudeste asiático, creando lazos duraderos que trasciendan los gobiernos y que realmente lleven a la integración económica de ambas regiones.

4.2.2.4. Australia, Nueva Zelanda y El Pacífico

Australia

A pesar de las históricas relaciones entre India y Australia, la imagen mutua entre ambos se empañó en cierta medida en los últimos años, si bien a día de hoy la relación vuelve a ser vigorosa y prometedora para ambas partes. La visita del primer ministro Modi a Australia, tanto para la cumbre del G20 como para una visita bilateral, era la primera de un primer ministro indio en 28 años. La situación se agravó en 2009-2010 con una serie de ataques contra estudiantes indios en territorio australiano, que provocaron una enorme ira en los medios y la sociedad india y llamadas al boicot contra Australia.

Esos días quedaron atrás y la visita de Modi parece querer abrir una nueva etapa. Modi tuvo la oportunidad de reunirse con 16.000 miembros de la diáspora india en el Estadio Olímpico de Sídney y de invitar a los empresarios australianos a unirse al esfuerzo inversor en India. La relación entre Modi y el primer ministro australiano Tony Abbott da muestras de gran complicidad, como así lo atestigua el hecho de que el australiano fuera el primer mandatario extranjero recibido en visita de Estado por el Gobierno de Modi o el afecto con el que Abbott trató a su homólogo indio en su llegada a Australia. Australia fue uno de los pocos países de cultura occidental que no condenó a Modi al ostracismo cuando

gobernaba en Gujarat, viajando a Australia en una ocasión en el marco de sus planes de atracción de inversiones (*Vibrant Gujarat*), y da la impresión de que el ahora primer ministro recuerda tal gesto en sus relaciones con Australia hoy⁵².

En su intervención ante el Parlamento de Australia en Canberra, Modi catalogó a Australia de “actor clave para el desarrollo indio”. Considerando que el comercio bilateral asciende a los 15.000 millones de dólares, un décimo del comercio entre Australia y China, no cabe duda que aún queda mucho potencial por explotar en este ámbito. Además, en una crítica velada a Xi Jinping, que había intervenido en la misma tribuna el día anterior, exigió un orden marítimo basado en el Derecho Internacional.

En el ámbito militar, India y Australia tienen intereses parecidos en un contexto Indo-Pacífico en el que China y Estados Unidos están reequilibrando sus fuerzas. Los dos primeros, considerados “potencias medianas” ven en alianzas o asociaciones marítimas la manera de desarrollar influencia conjunta o de contener un creciente expansionismo chino⁵³.

También la relación va en buen camino en un asunto especialmente importante para India, el suministro de material nuclear. Australia nunca se ha sentido del todo cómoda con suministrar material nuclear a un país no firmante del TNP, pero finalmente la relación bilateral ha pesado más y se están negociando los pormenores del acuerdo civil nuclear, manteniendo Australia estrictas salvaguardas que hagan que su opinión pública acepte dicho acuerdo.

Nueva Zelanda

A pesar de una diáspora india de unas 150.000 personas en territorio neozelandés, el último primer ministro indio en visitar el país fue Rajiv Gandhi en 1986. Sin embargo, si se recibió en Delhi al primer ministro neozelandés John Key en 2011. El principal asunto de interés bilateral en nuestros días es la negociación para la firma de un tratado de libre comercio entre ambos países que pueda mejorar una relación comercial muy lejana a su tamaño potencial.

Estados insulares del Pacífico

Con respecto a los Estados insulares del océano Pacífico, India ha encontrado un espacio en el que expandir su influencia y llevar más allá su *Act East Policy*.

⁵² DOHERTY, B. (2014), “Narendra Modi: from international pariah to the G20’s political rock star” en *The Guardian*, 14 Nov 2014 (en línea: <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/14/narendra-modi-from-international-pariah-to-the-g20s-political-rock-star>).

⁵³ MOHAN, R. (2014), “Responding to Indo-Pacific Rivalry: Australia, India and Middle Power Coalitions” en *Lowy Institute for International Policy* (en línea: <http://www.lowyinstitute.org/publications/responding-to-Indo-Pacific-rivalry>).

El principal instrumento establecido para el desarrollo de este ámbito de actuación es el Foro de Cooperación para India y las islas del Pacífico (*Forum for India–Pacific Islands cooperation*), que tras su primer encuentro de 2014 en Suva (Fiyi), acaba de tener una segunda edición los días 19 a 21 de agosto de 2015 en Jaipur (India), en la que ha sido la primera cumbre regional celebrada en India con Modi en el Gobierno.

India ha obtenido el apoyo de 14 Estados del Pacífico (Estados Federados de Micronesia, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Fiyi, Kiribati, Nauru, Niue, Samoa, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Tonga, Tuvalu y Vanuatu) en su apuesta por ocupar un asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. A su vez, India pretende invertir en desarrollo sostenible e investigación oceánica en dichos Estados insulares, además de establecer una mayor presencia de la Armada india que favorezca la vigilancia de las aguas del Pacífico⁵⁴.

Dentro del grupo de Estados insulares del Pacífico, las relaciones de India con Fiyi han gozado tradicionalmente de especial trascendencia. El hecho de que el 38% de la población de Fiyi sea de origen indostánico y que hayan mantenido la lengua del subcontinente ha mantenido el interés del Gobierno indio sobre los asuntos de la isla, apoyando a la población indo-fiyiana e incentivando el desarrollo de sectores exportadores como la pesca o el biocombustible que diversificaran una economía en exceso dependiente del sector azucarero.

4.2.3. Relaciones extrarregionales de India

4.2.3.1. La Unión Europea y los Estados Europeos

Unión Europea

India y la Unión Europea establecieron relaciones formalmente a principios de la década de los 60, cuando el proyecto de integración económica europea aún estaba dando sus primeros pasos. En 2004 se amplió la cooperación entre ambas dando lugar a una Asociación Estratégica, marco aún en vigor para la relación bilateral.

A pesar de que el primer ministro Modi ha puesto un mayor énfasis en la relación con determinados Estados europeos que con la Unión en general, la reunión de Modi con el entonces presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, en los márgenes del G20 de Brisbane en noviembre de 2014, ha sido considerada por el Gobierno indio como un paso para el rejuvenecimiento de las relaciones, expresando de manera implícita que desde Delhi se observa el actual marco como caduco.

⁵⁴ Ministry of External Affairs (21 de agosto de 2015) “Closing Remarks by Prime Minister at Summit of Forum for India Pacific Island Countries in Jaipur” (en línea: http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/25747/Closing_Remarks_by_Prime_Minister_at_Summit_of_Forum_for_India_Pacific_Island_Countries_in_Jaipur_August_21_2015).

A pesar de esa relativa frialdad de las relaciones en lo político, lo cierto es que las relaciones económicas entre los países de la Unión Europea e India son muy amplias. La UE-28 es el principal socio comercial de India, mientras que India es el décimo socio comercial de la UE. La relación comercial incluyendo bienes y servicios se eleva a 96.600 millones de euros, y en concreto en el ámbito del comercio de bienes India exportó en 2013 36.800 millones de euros a la UE e importó 35.900 millones, cifras que muestran un comercio de bienes muy equilibrado. En cuanto a la inversión extranjera directa, los flujos financieros provenientes de Europa supusieron 3.200 millones de euros en 2013, y los salientes 400 millones de euros.

En el ámbito de las nuevas tecnologías la cooperación técnica resulta especialmente positiva. La UE e India han establecido un Grupo de Trabajo sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación que tiene entre uno de sus principales objetivos el establecimiento de estándares internacionales comunes para un sector de especial importancia para ambas partes⁵⁵. Se ha puesto en marcha también un “ciberdiálogo” entre ambas para analizar conjuntamente otros asuntos problemáticos relativos a las nuevas tecnologías, como son la ciberseguridad, el cibercrimen y la gobernanza en Internet.

El principal escollo de la relación bilateral entre ambos viene dado por las negociaciones de un tratado de libre comercio. A pesar de que se iniciaron en junio de 2007, y de que se estuvo muy cerca de un acuerdo en 2011, India y la UE no han logrado sacar adelante un nuevo marco jurídico que flexibilice y aumente su relación comercial. Formalmente las negociaciones siguen abiertas, pero no se espera en el corto plazo un cambio significativo en la posición de ambos bloques, ya que la última ronda negociadora tuvo lugar en 2013.

De hecho, India y la Unión Europea no han celebrado una cumbre desde febrero de 2012. Se espera que se celebre la 13ª Cumbre UE-India en Bruselas a finales de 2015⁵⁶, y tal vez con el impulso político que supone la cumbre, junto con el interés de expansión comercial del primer ministro Modi, se ponga una base nueva para un recomienzo de las negociaciones que llegue a buen puerto.

Alemania

El primer ministro Modi tiene un gran interés en fortalecer la relación con el país que más ha mantenido la fama de motor económico en el seno de la Unión Europea. La relación indo-alemana está marcada por los asuntos económicos

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION (16 de abril de 2015), “EU-India cooperation on ICT standardization” (en línea: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-india-cooperation-ict-standardisation>).

⁵⁶ IANS (17 de junio de 2015), “EU India summit expected by end of 2015” en The Hindu (en línea: <http://www.thehindu.com/news/international/eu-india-summit-expected-by-end-of-2015/article7326133.ece>).

y comerciales, aunque se ha de notar que el vínculo entre ambos Estados por formar parte del G4 que busca la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas asegura un mayor entendimiento entre ellos.

India fue el país invitado a la *Hannover Messe* 2015 (13-17 de abril), la mayor feria industrial del mundo, y el Primer Ministro Modi presentó allí personalmente su proyecto *Make in India*, buscando una mayor cooperación con los grandes conglomerados industriales alemanes e invitándolos a fabricar en territorio indio. La relación económica entre India y Alemania no ha mejorado en los últimos años a pesar del auge de la economía india, por lo que la canciller Merkel y el primer ministro Modi insistieron en su declaración conjunta en una reapertura de las negociaciones comerciales en el ámbito de la UE⁵⁷.

Además de la cooperación económica, Modi pretende establecer una relación de suministro de material militar del mismo modo que ocurre con Francia, mostrando interés no sólo en la compra de aviones de combate sino también de submarinos, además de una flexibilización de las ventas de bienes de doble uso por parte del gobierno de Berlín.

Francia

Las relaciones franco-indias siempre han gozado de una relativa buena salud. Durante la Guerra Fría, reinando la desconfianza entre India y la OTAN, las relaciones franco-indias eran cordiales. Desde París, celosa de su “autonomía estratégica”, el deseo de “maniobrabilidad” de Nueva Delhi gozaba de simpatías, y en las guerras indo-pakistaníes de 1965 y 1971 el gobierno francés tuvo buenas palabras para las acciones indias. De hecho, tras los ensayos nucleares indios de 1998, París se opuso públicamente a las sanciones impuestas por Estados Unidos⁵⁸.

A día de hoy el diálogo estratégico entre Francia e India goza de gran amplitud, y de hecho, las armadas francesa e india realizan anualmente un ejercicio militar conjunto, el *Varuna*, que no ha de considerarse solamente un elemento de diplomacia militar, sino un esfuerzo intencionado por parte francesa de mejorar las capacidades indias en el océano Índico. El interés francés en el Índico viene dado en cierta medida por la propia presencia francesa en dichas aguas: Las islas francesas de la Reunión y Mayotte cuentan con una población que supera el millón de habitantes, la zona económica exclusiva de Francia en el Índico abarca más de 2,6 millones de km², y desde París se considera el cuadrante suroccidental del océano como una tradicional área de influencia francesa, en la

⁵⁷ KÖRNER, E. (15 de abril de 2015), “Merkel, Modi aim for free trade agreement between EU and India” en Euractiv.com (en línea: <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/merkel-modi-aim-free-trade-agreement-between-eu-and-india-313783>).

⁵⁸ REHMAN, I. (4 de junio de 2015), “India-France Relations: Look to the Indian Ocean” en The Diplomat (en línea: <http://thediplomat.com/2015/06/india-france-relations-look-to-the-indian-ocean/>).

que se incluye Madagascar, Comoras o Mauricio. El Ministerio de Defensa de la República Francesa, en su Libro blanco de defensa y seguridad nacional de 2013, consideró que el océano Índico es el corazón de los desafíos estratégicos mundiales⁵⁹, y para el mantenimiento de un equilibrio estratégico en la región París considera que el papel de Nueva Delhi es fundamental, incluso expresando su deseo de incluir India entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En la práctica, los regulares ejercicios *Varuna* han favorecido un aumento de la interoperabilidad entre ambas flotas. Además, las ventas de submarinos *Scorpène* a India, renombrados submarinos *Kalvari*, y de 36 cazabombarderos *Rafale* podrían no solo mejorar la capacidad militar india en el Índico, sino garantizar una mayor interoperabilidad de ambas potencias en una región en la que se extiende la incertidumbre al respecto de la retirada de Estados Unidos desde el golfo Pérsico a las orillas del Pacífico.

Esta cooperación militar también resultó ser el punto estrella de la visita del primer ministro Modi a Francia, la primera realizada como primer ministro al continente europeo, del 9 al 11 de abril de 2015, pues se formalizó la venta de los 36 *Rafale* por un valor de 6.000 millones de euros. Esto supone un impulso tremendo a la vertiente exportadora de la industria armamentística francesa en un momento de reducida demanda interna. Además, durante la visita también se aprobó la construcción de nuevas centrales nucleares en territorio indio con participación de la francesa Areva, y un mejor posicionamiento francés a la hora de participar activamente en dos sectores en los que el Gobierno de Modi ha prometido incrementar exponencialmente las inversiones: la modernización de la infraestructura ferroviaria con 137.000 millones de euros, y la energía solar.

Reino Unido

A pesar de los enormes lazos históricos, culturales y sociales que unen al Reino Unido y a India, o tal vez precisamente por culpa de dichos lazos, la relación entre ambos países no se encuentra en un nivel tan positivo como la que India tiene con Francia o Alemania. De hecho, en la visita que Modi realizó a Europa en abril de 2015 no hubo parada en Londres. El Gobierno británico, que ha erigido una estatua a Mahatma Gandhi en la Plaza del Parlamento de Londres, no ha conseguido atraer al primer ministro a su territorio en lo que lleva de mandato.

Pero el Reino Unido está decidido a forjar un vínculo con una India emergente que sea duradero, y está realizando una gran actividad diplomática para conse-

⁵⁹ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2013), Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale », p. 57 (en línea : <http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>).

guirlo. El primer ministro Cameron ha viajado a India tres veces desde que tomó posesión en 2010, de las cuales dos veces fueron en 2013. También ha asegurado que “*India is Britain’s partner of choice*”, y que la relación con India es de máxima prioridad para el Reino Unido. Previendo una posible llegada de Modi al poder, en 2012 Londres fue de los primeros en cancelar el boicot a Modi por los sucesos de Gujarat en 2002 (bastante pronto si se considera que Estados Unidos tardó dos años más). Londres además ha sido bastante regular en su apoyo a la entrada de India como miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Y a pesar de todo ello, el último primer ministro indio que realizó una visita bilateral al Reino Unido fue Atal Bihari Vajpayee en 2001, ya que la asistencia del Primer Ministro Singh al G20 de Londres en 2009 tenía un objetivo diferente.

Reino Unido cuenta con una diáspora india que llega a los dos millones de habitantes, sus relaciones comerciales con India superan los 15.000 millones de dólares anuales⁶⁰, y una multitud de empresas británicas operan en suelo indio (Vodafone, Unilever, Diageo y British American Tobacco, entre otras), sin embargo, India no parece tener un interés genuino por la industria y la economía británica como si lo tiene por Alemania o Francia dentro de sus nichos respectivos. Entre otras razones se puede argumentar el escaso interés que ha tenido tradicionalmente el Reino Unido a participar en los proyectos de infraestructuras necesarios en India, o la decisión de Londres de otorgar un mayor peso a Islamabad en el futuro de Afganistán, cuestión que India considera parte de una tendencia pro-pakistaní existente en el Reino Unido.

Sea como fuere, está prevista una visita de Modi a Londres en noviembre de 2015. Esa será la oportunidad de oro para el Gobierno de Cameron de asegurar la asociación con una India que está mostrando un mayor interés en sus asuntos vecinales y regionales que en la tradicional relación amor-odio con la antigua metrópoli.

4.2.3.2. Relaciones Hispano-Indias

Las relaciones bilaterales España-India han destacado fundamentalmente por su bajo contenido y han basado su deriva positiva en la falta de fricciones políticas por un “cortés desconocimiento mutuo”, según fue planteado en la vista a India del presidente José Luis Rodríguez Zapatero de 2006⁶¹. Una representativa imagen de esta realidad la recoge la periodista del diario El País, Georgina Higuera, en un artículo sobre la visita de Estado del primer ministro Rajiv Gandhi a España en julio de 1988. Un miembro de la delegación visitante, desde la tran-

⁶⁰ MALHOTRA, S. (17 de mayo de 2015), “Britain-India: From Courted to Courtier” en The Diplomat, (en línea: <http://thediplomat.com/2015/05/britain-india-from-courted-to-courtier/>).

⁶¹ Agencia EFE (2 de julio de 2006), “Zapatero viaja a la India para salvar el «desconocimiento mutuo»”, en Diario de León (en línea: http://www.diariodeleon.es/noticias/espana/zapatero-viaja-india-salvar-desconocimiento-mutuo_268303.html).

quilidad del anonimato, comentó sarcásticamente que las relaciones bilaterales con India “son buenas porque no existen”⁶².

El desconocimiento mutuo propicia, por tanto, un buen sustrato neutral inicial para el desarrollo de unas positivas relaciones bilaterales basadas en la inexistencia de controversias políticas. Esta argumentación puede configurarse en contraposición a las intensas relaciones bilaterales de nuestros vecinos Portugal o Italia con India. La anexión de Goa a la República de India en 1961 es el punto final de un conflicto político de alto voltaje diplomático entre el régimen salazarista portugués y la nueva República de India que tardó mucho tiempo en cicatrizar. El caso de Italia, a la que se le podría pronosticar unas privilegiadas relaciones bilaterales con India dado el origen italiano de la todopoderosa Presidenta del Partido del Congreso y esposa de Rajiv Gandhi, Sonia Gandhi, es igualmente complicado. No en vano, Sonia Gandhi ha configurado su imagen indostánica en la continua negación de su vinculación política o económica con Italia. Bajo una continua sospecha ante potenciales acciones de privilegio a Italia, Sonia Gandhi siempre se ha asegurado de no dar motivos a sus enemigos políticos en este sentido⁶³. Así se ha podido ver en la crisis de los marines italianos de 2013, muy teatralizada por la administración de Manmohan Singh bajo la batuta de Sonia Gandhi, que derivó en situaciones de diplomacia-ficción como la jurídicamente insostenible retención del embajador italiano en India por la vuelta temporal de los marines a Italia⁶⁴.

El Gobierno de España, sin embargo, no sufre ningún recelo histórico o controversia diplomática cuando se sienta en una mesa de trabajo junto con representantes del Gobierno indio. Fracasado el objetivo de Cristóbal Colón en las postrimerías del siglo XV de encontrar una nueva ruta de acceso a las Indias Orientales navegando hacia el Oeste, limitado el poder de los Austrias españoles sobre Goa a un poco influyente periodo de 1580 a 1640, y orientada más a la caza de tigres que a la diplomacia la visita del Rey Alfonso XIII en 1910 a una India todavía bajo dominio del Imperio Británico, como apunta Rubén Campos, la ignorancia histórica fue mutua⁶⁵.

⁶² HIGUERAS, G. (18 de julio de 1988), “España tiene que llenar el vacío indio, asegura el secretario de Exteriores de Rajiv Gandhi”, en *El País* (en línea: http://elpais.com/diario/1988/07/18/espana/585180005_850215.html).

⁶³ TNN (20 de marzo de 2013), “Sonia Gandhi slams Italy’s betrayal on marines” en *The Times of India* (en línea: <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Sonia-Gandhi-slams-Italys-betrayal-on-marines/articleshow/19083279.cms>).

⁶⁴ Headlines Today Bureau (18 de marzo de 2013), “You have lost our trust: Supreme Court extends Italian ambassador’s travel ban to April 2” en *India Today* (en línea: <http://indiatoday.intoday.in/story/supreme-court-bars-italian-ambassador-from-leaving-india-india-today/1/258364.html>).

⁶⁵ CAMPOS, R. (24 de abril de 2015) “La proyección actual de España en la India: imagen y relaciones políticas” en Real Instituto Elcano (en línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT4-2015-Campos-La-proyeccion-actual-de-Espana-en-la-India-imagen-y-relaciones-politicas).

En 2016 España e India cumplen 60 años de unas cautas y cordiales relaciones bilaterales. España reconoció a la República de India como Estado soberano a raíz de su independencia en 1947, pero no se establecieron relaciones diplomáticas plenas hasta nueve años después, en noviembre de 1956, abriéndose Embajada residente de España en India en 1958. El primer embajador residente de India en España, nombrado en 1965, fue el maharajá de Jaipur, Sawai Man Singh, reconvertido a diplomático tras la abolición de los privilegios reales, quien vivió en Madrid con las esporádicas visitas de su afamada y aguerrida esposa, Gayatri Devi, parlamentaria de la *Lok Sabha* y encausada por Indira Gandhi por delitos fiscales⁶⁶. Este hecho dio un cierto prestigio inicial a la Embajada de India en Madrid.

Las relaciones entre la dictadura del general Franco y la democrática República de India no fueron especialmente fluidas especialmente por el apoyo expreso del Partido del Congreso al Gobierno republicano durante la Guerra civil española. En 1972, en el marco de la apertura exterior de España, el ministro de Asuntos Exteriores Gregorio López-Bravo visitó Nueva Delhi donde firmó un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica. Sus Majestades los Reyes Juan Carlos y Sofía realizaron la primera visita de Estado en 1982 como invitados principales en las celebraciones del Día de la República por el presidente Neelam Sanjiva Reddy. Esta visita de Estado se unía a las numerosas visitas privadas de la familia real española a India con motivo del exilio de la reina Federica de Grecia a la ciudad india de Madrás, actual Chennai, tras el golpe de los coroneles. Hay que tener en cuenta que los Reyes Juan Carlos I y Sofía celebraron en 1962 su luna de miel en India⁶⁷, y que el cariño personal de la familia real hacia India, fruto de las numerosas visitas a la abuela Federica, ha sido puesto de manifiesto en numerosas ocasiones por el interés especial que la reina Sofía ha mostrado por la cultura y sociedad india y que ha inculcado a sus hijos⁶⁸.

La primera visita oficial de un primer ministro indio a España se produjo con el viaje del primer ministro Rajiv Gandhi a Madrid en 1988. El interés indio por potenciar el vínculo bilateral se reiteró con una nueva visita del primer ministro Narasimha Rao en 1992, coincidiendo con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla. Estas visitas fueron posteriormente correspondidas con un viaje oficial del presidente Felipe González a India en 1993, en el que se firmaron varios convenios bilaterales, entre ellos el importante acuerdo para evitar la doble imposición tributaria pero con poco desarrollo económico debido a la incipiente crisis económica.

⁶⁶ HIGUERAS, G. (31 de julio de 2009), “Gayatri Devi, la liberal maharani de Jaipur” en El País (en línea: http://elpais.com/diario/2009/07/31/necrologicas/1248991202_850215.html).

⁶⁷ Ministry of External Affairs, India (1 de febrero de 2014), “Spain-India Relations” (en línea: http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Spain_February_2014.pdf).

⁶⁸ EFE (2013), “La Reina inaugura una estatua de Gandhi donada por la India a Madrid” en El País 2 octubre 2013 (en línea: http://economia.elpais.com/economia/2013/10/02/agencias/1380718178_742092.html).

Durante las dos legislaturas presididas por José María Aznar, de 1996 a 2004, no se produjeron viajes oficiales relevantes entre los dos países excepto dos visitas del entonces Príncipe de Asturias en 1997 y en 2001, convirtiéndose India en el primer país asiático al que el Príncipe de Asturias acudía en visita oficial. El presidente Rodríguez Zapatero retomó India en la agenda del Palacio de la Moncloa con una visita oficial en 2006, frustrada en su segunda parte por el accidente del metro de Valencia, en la que se firmó un memorando para el establecimiento de un mecanismo de diálogo político, un acuerdo de asistencia judicial en materia penal y un pacto de cooperación tecnológica entre el CDTI y el *Technology Development Board*. A pesar de las expectativas volcadas en esta visita, los resultados reales fueron todavía escasos, según considera Rubén Campos, aunque desencadenó una serie de visitas oficiales, destacando la visita de Sus Altezas Reales los Príncipes de Asturias y de la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, ambas en 2009⁶⁹.

Por parte india, también se ha identificado un mayor interés tras la primera visita de Estado a España que realizó la presidenta Pratibha Patil en abril de 2009. En los años siguientes, numerosos ministros y secretarios de Estado indios han visitado España para afianzar lazos de índole fundamentalmente económica como la visita en 2012 de Farooq Abdullah, ministro de Energías Nuevas y Renovables. La visita del Rey Juan Carlos a India en octubre de 2012, acompañado por los ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Fomento, Industria Energía y Turismo, y Defensa, auguraba una revitalización de las relaciones bilaterales. En esta visita se firmaron el Protocolo para modificar la Convención entre la India y España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre capital firmados originalmente en febrero de 1993 en Nueva Delhi, el Memorando de entendimiento sobre Cooperación en Defensa, el Memorando de entendimiento sobre Carreteras y el sector de transporte por carretera y el Acuerdo entre la India y España en el campo de la coproducción audiovisual.

Desafortunadamente, la continuidad política a esta visita durante los años 2013 y 2014 ha sido prácticamente inexistente y ha quedado reducida a la visita de la secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, Carmen Vela, en 2013 con motivo de la participación de España como país invitado en BioAsia 2013⁷⁰, única visita relevante en ese año junto con la del presidente de la Generalitat de Catalunya, Artur Mas. La necesidad de seguimiento que solicitaba el director general de Casa Asia, Ramón María Moreno, no terminó por concretarse⁷¹, y los progresos desarrollados durante la visita de Estado no se desarrollaron en nuevas actuaciones ministeriales.

⁶⁹ CAMPOS, R., Op. cit.

⁷⁰ Fundación Consejo España-India (2013), “Inauguración de BioAsia”, 28 enero 2013 (en línea: http://spain-india.org/es/actualidad/inauguracion_de_bioasia).

⁷¹ MORENO, R. (2012), “Pasaje a la India, después el seguimiento” en El País 19 diciembre 2012 (en línea: http://elpais.com/elpais/2012/12/19/opinion/1355925339_798388.html).

El año 2015, sin embargo, ha comenzado con un renovado entusiasmo por parte del Gobierno de España respecto a las relaciones con India. A lo largo del primer semestre visitaron Delhi el secretario de Estado de Comercio, Jaime García-Legaz, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez, con ocasión de las consultas políticas con su homólogo indio V. K. Singh, el ministro de Defensa, Pedro Morenés, y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, José Manuel García-Margallo, acompañado de una delegación de empresarios, lo que ha supuesto la primera visita de alto calado político de un ministro de Asuntos Exteriores español desde la llegada de la democracia a España. Estas cuatro visitas, unida a la visita del director de gabinete del presidente Mariano Rajoy, Jorge Moragas, para consensuar puntos de encuentro con el ministro de Ferrocarriles, Suresh Prabhu, quien ostenta la representación de su país ante el G20, tenían un fuerte componente económico y comercial, y revelan que el interés bilateral de España por India sigue fundamentalmente enfocado al ámbito empresarial y de inversiones.

Las relaciones económicas y comerciales entre España e India se caracterizan por partir de unos niveles muy bajos en comparación con varios socios europeos, y por estar sesgadas a favor de India en el ámbito comercial. Mientras que los principales intereses indios siguen centrados en sus exportaciones a España, muy condicionadas por la normativa europea por el tipo de productos exportados (textiles, productos químicos, siderurgia, pesca o vehículos), es en el ámbito de la internacionalización de la empresa española e inversiones donde se encuentran los principales intereses españoles en India ya que mercado indio alberga aún un enorme potencial para el sector privado español. El Gobierno de Narendra Modi ha señalado su intención de promover los sectores que coinciden con los de mayor especialización de las empresas españolas. De hecho, dicho Gobierno ha destinado una partida importante del presupuesto a sectores de vital interés para las empresas españolas como la construcción de infraestructuras de transporte, las energías renovables, las líneas de alta tensión, el tratamiento de aguas, la gestión de residuos urbanos y la creación de ciudades inteligentes. Aunque todavía queda un gran camino que recorrer, las más de 250 empresas españolas presentes en India están preparadas para participar en los planes de desarrollo del Gobierno de Modi siendo España, en la actualidad, el duodécimo mayor inversor en la India. En el ámbito del comercio monomarca ya se ha demostrado la gran capacidad de empresas españolas para acceder el gran mercado interior indio, destacando los exitosos casos de Roca, Inditex, Borges o Bodegas Torres.

A expensas de este evidente interés económico en nuestras relaciones bilaterales, es conveniente no obviar dos campos con amplia proyección de cooperación política que se han planteado en estas últimas visitas a India. Por un lado, la lucha contra el terrorismo con la amenaza compartida de grupos yihadistas y el necesario intercambio de información clasificada por los Ministerios de Defensa de ambos países que se ha materializado en un acuerdo firmado con ocasión de la

reciente visita del ministro español Pedro Morenés. Por otro lado, la cooperación en organismos internacionales y en otros foros multilaterales como Naciones Unidas y el G20, con vistas a hacer frente de manera conjunta a los retos globales que ambos países comparten en campos como el terrorismo, la seguridad energética, el desarrollo de fuentes alternativas de energía o las operaciones multilaterales de mantenimiento y construcción de paz. Como apunta Rubén Campos, España tiene una oportunidad excelente para aprovechar su actual condición de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para buscar fórmulas de cooperación y entendimiento, con especial atención a los temas que están ya o son susceptibles de entrar en el orden del día del Consejo⁷².

Como se puede observar en la historia de nuestras relaciones bilaterales, la inexistencia de conflictos propició, más que un convencimiento sobre la oportunidad de un renovado acercamiento bilateral, una apatía para frecuentar a las contrapartes indias ya que la prioridad y urgencia en nuestras relaciones exteriores estaba en otras regiones del mundo. Terminado el segundo periodo del plan Asia-Pacífico 2005-2008, apremiados por la crisis económica y sin fuegos diplomáticos que apagar entre ambos países, las mesas de negociación bilateral han quedado regularmente vacías⁷³. Hoy en día, superada esta apatía diplomática, España comienza un revitalizado periodo de relaciones bilaterales.

Sin duda alguna, esta nueva etapa requiere de un nuevo plan estratégico que sirva como marco para un proyecto común del Gobierno de España en India. Ante la incapacidad presupuestaria de volver a emular el desembarco de la administración española en India que se hizo con los planes Asia-Pacífico, este plan estratégico debe centrarse en una renovada cooperación bilateral política y económica con India. Una buena oportunidad para su planteamiento es la celebración del 60 aniversario de las relaciones bilaterales y el anuncio de una visita india a España de muy alto nivel⁷⁴. Construida una infraestructura diplomática digna de España en India aunque siempre insuficiente para la importancia del país receptor, lo que ha supuesto que el personal adscrito a la Embajada Española en Nueva Delhi procedente de Madrid se haya doblado en el periodo 2012-2015, es conveniente crear una estructura paralela en Madrid dentro de la infradotada Subdirección General para Asia Meridional y Oriental que, cubriendo casi a la mitad de la población mundial (China, India, Japón, Corea del Sur y países veci-

⁷² CAMPOS, R., Op. cit.

⁷³ ESTEBAN, M. (18 de marzo de 2014), “Asia-Pacífico: el mayor desequilibrio de la política exterior española” en Real Instituto Elcano (en línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/EEE10-2014-Esteban-Asia-Pacifico-mayor-desequilibrio-politica-externa-espanola).

⁷⁴ MAEC (2 de marzo de 2015), “Visita del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores a India” en Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (en línea: <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/NUEVADELHI/es/Noticias/Paginas/Articulos/Visita-del-secretario-de-estado-de-Asuntos-Exteriores-a-India.aspx>).

nos), sólo cuenta con dos diplomáticos adscritos. Sólo con el personal suficiente podrá ser planteado desde Madrid un marco estratégico válido para un propicio desarrollo de nuestras relaciones bilaterales.

Esta estrategia común para unas renovadas relaciones bilaterales debe tener un desempolvado conocimiento de qué significa el interés mutuo. Sería conveniente superar esfuerzos baldíos, como la tentación de la famosa triangulación con América Latina ya que no parece que India necesite a España para su desembarco en los países iberoamericanos⁷⁵, y concretar las principales áreas de cooperación política y económica en aquellos sectores en que la cooperación bilateral tiene un genuino interés para ambos. Ámbitos como la cooperación multilateral, la seguridad y defensa, el desarrollo urbano, las infraestructuras de transporte y la cooperación I+D+i han demostrado tener un valor estratégico para ambos países.

Identificadas las áreas de interés y consensuados los marcos de cooperación, es necesaria una verdadera apuesta administrativa por parte de los ministerios españoles para poder obtener un óptimo desarrollo de los programas sectoriales. Estas acciones deben contener tanto programas específicos de cooperación bilateral como unas recurrentes visitas oficiales que mantengan viva la vigencia política de los programas. Un ejemplo de las consecuencias positivas de la implantación de estas políticas se puede encontrar en la cooperación tecnológica bilateral. Los programas de cooperación conjunta en energías renovables, tecnologías limpias, tratamiento del agua, biotecnología, TICs y *Smart Cities* entre los departamentos de Ciencia y Tecnología y Biotecnología del gobierno de India y el CDTI, a lo que se ha unido la colaboración de organismos terceros como el GITA (*Global Innovation & Technology Alliance*) o la Fundación Consejo España-India, han propiciado un interés de colaboración entre empresas y centros de innovación de ambos países que se ha materializado en proyectos conjuntos con financiación bilateral. Estos exitosos programas, unido a las recurrentes visitas a India de varios representantes de la Secretaría de Estado de I+D+i, han demostrado que una apuesta sectorial que contemple un pilar político de respaldo institucional y otro pilar programático con compromiso de ambas administraciones es el mejor marco para el buen desarrollo de las políticas sectoriales bilaterales⁷⁶.

Para el buen funcionamiento de estos programas y políticas es necesario cultivar un tejido empresarial activo y un mayor conocimiento mutuo entre las sociedades civiles de ambos países que nutren, en definitiva, las bases donde se sustentarán estas políticas. Siendo las comunidades india en España y española en India muy

⁷⁵ MALAMUD, C. (22 de julio de 2014) “El elefante indio desembarca en América Latina” en Real Instituto Elcano (en línea: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT6-2014-Malamud-GarciaEncina-elefante-indio-desembarca-America-Latina).

⁷⁶ Fundación Consejo España-India (14 de mayo de 2015), “3ª Convocatoria España – India CDTI” en Fundación Consejo España-India, (en línea: http://www.spain-india.org/es/noticia/3_convocatoria_espana_india_cdti).

minoritarias, ante la casi nula existencia de expertos indios en España y viceversa, y teniendo en cuenta el muy bajo intercambio turístico y educativo (con la excepción de escuelas de negocio como el Instituto de Empresa y ESADE), es necesario trabajar en crear redes de conocimiento e intercambio entre ambos países. Un claro ejemplo de éxito en este ámbito es la participación de TurEspaña en la producción de la película de Bollywood “*Zindagi Na Milegi Dobara*” (Sólo se vive una vez) rodada en España, que con más de 70 millones de espectadores tuvo un enorme impacto en la imagen que los indios tienen de nuestro país, su atractivo turístico y cultura⁷⁷. Una herramienta clave en esta labor con la sociedad civil de ambos países en una época de restricciones presupuestarias es la colaboración público-privada. La Fundación Consejo España-India es claro ejemplo del buen trabajo con grandes resultados en este ámbito⁷⁸. Promovida y coordinada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, esta Fundación privada sin ánimo de lucro se financia mediante las donaciones anuales de sus patronos, las principales instituciones y empresas con intereses en India. En su haber se encuentran importantes actividades que han generado un intercambio y conocimiento mutuo sin precedentes en sectores esenciales para los intereses españoles en India como las infraestructuras de transporte y el desarrollo urbano (I Foro España-India), los medios de comunicación (II Programa de Líderes Indios), la educación (III Programa de Líderes Indios) o los *think tanks* (Encuentro España-India de *Think Tanks*). Este trabajo sectorial de la Fundación Consejo España-India genera un intercambio y conocimiento imprescindible en distintos ámbitos de la sociedad civil para fomentar una mejor incidencia de las políticas bilaterales.

4.2.3.3. Espacio postsoviético, Turquía e Irán

Rusia

Rusia ha sido un aliado tradicional de India desde la época de la Unión Soviética. Ambos tienen necesidad del otro para desarrollar una posible contención de China. Por parte de India, el dinamismo diplomático del Primer Ministro Modi con otros socios internacionales como Estados Unidos no implica un debilitamiento de sus lazos con su aliado tradicional. De hecho, tanto en la visita del Presidente Putin a Delhi en diciembre de 2014 como en el viaje del Primer Ministro Modi a Ufa en julio de 2015, el Gobierno indio ha afirmado que las reivindicaciones de Moscú sobre Crimea son legítimas, y que no apoyará sancio-

⁷⁷ Agencia EFE (30 de enero de 2012) “Una cinta de Bollywood rodada en España triunfa en los premios del cine indio” en El País (en línea: http://cultura.elpais.com/cultura/2012/01/30/actualidad/1327926523_518101.html).

⁷⁸ MAEC (27 de abril de 2015), “Comunicado Conjunto de la Ministra de Asuntos Exteriores de la India y el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de España” en Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (en línea: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2015_COMUNICADOS/20150427_COMU119.aspx).

nes internacionales a menos que estén aprobadas en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, consciente de la imposibilidad de tal escenario⁷⁹.

El presidente indio Pranab Mukherjee acudió en 2015 a las celebraciones del Día de la Victoria, que conmemoraba el 70 aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial, una ocasión a la que no acudió ningún líder occidental, mostrando la fortaleza de la relación entre Moscú y Nueva Delhi.

El principal foro de relación bilateral es la Comisión Intergubernamental Indo-Rusa, en el que se tratan asuntos económicos, científicos, tecnológicos y culturales, que está negociando un acuerdo de libre comercio entre India y Rusia aplicable al resto de la Unión Euroasiática, en funcionamiento desde enero de 2015.

Rusia ha sido el principal suministrador militar de India desde los años 60, y en los años posteriores a la Guerra Fría la relación comercial militar se convirtió en un elemento esencial tanto para Moscú como para Nueva Delhi. Sin embargo, el Acuerdo Nuclear Civil firmado por Estados Unidos e India ha modificado considerablemente el escenario al levantar las sanciones que recaían sobre las instituciones de defensa indias. En apenas una década Israel, Francia o Estados Unidos han copado una gran parte de la cuota de suministros militares para India, y a pesar de que la posición de Rusia sigue siendo robusta en este mercado, el futuro de la misma está en cuestión.

El único contrato de entidad entre Rusia e India es el del Sukhoi/HAL FGFA, un avión caza de quinta generación que está siendo diseñado y desarrollado conjuntamente por ambos países, mientras que en el resto de licitaciones las empresas rusas parecen haber quedado de momento descolgadas ante los modelos occidentales, específicamente el Airbus A330 MRTT de EADS y los Boeing AH-64 Apache y Chinook CH-47F.

La contraparte rusa, consciente de que las exportaciones armamentísticas son el salvavidas de una industria de defensa mastodóntica que ocupa a unos 3 millones de rusos y que supone el 20% del empleo manufacturero de la Federación Rusa⁸⁰, ha optado por ampliar su lista de clientes. De hecho, en lo que ha sido considerado un cambio de calado en la política rusa hacia el subcontinente indio, Rusia ha empezado a suministrar a Pakistán helicópteros de combate Mi-35 Hind. Para no levantar suspicacias en Delhi, desde Moscú se apresuraron en asegurar que dicha venta se enmarcaba en la cooperación antiterrorista de Moscú e Islamabad. Otro de los nuevos socios comerciales de Rusia, China, que está comprando cazas polivalentes Sukhoi Su-35, puede provocar otra disminución

⁷⁹ ROJAS, A. (11 de diciembre de 2014) "Putin intenta resucitar la alianza con India para reforzar su giro hacia Asia" en El País (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/12/11/actualidad/1418286368_923264.html).

⁸⁰ SINGH, J. (6 de junio de 2015) "Russia and India: A 21st Century Decline", The Diplomat (en línea: <http://thediplomat.com/2015/06/russia-and-india-a-21st-century-decline/>).

de la relación ruso-india en el ámbito militar, pues a medida que China se hace con tecnología militar aérea rusa, ésta pierde atractivo para sus potenciales compradores, entre los que Nueva Delhi tiene una posición predominante.

Asia Central

Las repúblicas de Asia Central han ganado en los últimos años un gran peso en la política exterior india. Ya en 2012 se presentó en Delhi la política *Connect Central Asia*, que buscaba profundizar las relaciones en tres ámbitos principales: diálogo político, lucha antiterrorista y abastecimiento energético. La aceptación de India como miembro de la Organización de Cooperación de Shanghai, de la que será miembro pleno en 2016, es uno de los puntos conseguidos por India en este proceso de acercamiento a una zona de grandes lazos históricos con India, pues cabe recordar que los emperadores mogoles que dominaron India durante siglos tenían su origen en el valle de Fergana, que se extiende entre los actuales territorios de Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán.

El primer ministro Modi ha continuado y revitalizado el interés en Asia Central, y en julio de 2015 visitó los 5 países de la región: Uzbekistán, Kazajistán, Turkmenistán, Kirguistán y Tayikistán. Siguiendo con la política anterior, el punto fuerte de la relación ha sido la lucha antiterrorista en el marco de la amenaza global que representa un autodenominado “Estado islámico” del que forman parte aproximadamente unos 4.000 militantes provenientes de Asia Central⁸¹, además de la tradicional cooperación energética en la región a través de infraestructuras como el gasoducto TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India), un proyecto que encuentra grandes complicaciones de índole política.

Turquía

La relación entre Turquía e India no se ha desarrollado plenamente, y los recelos del Gobierno turco ante lo que consideran una política exterior “pro-hindú” del primer ministro no han favorecido las relaciones entre ambos desde 2014.

A pesar de la colaboración de ambos países en el seno del G20 (la próxima cumbre tendrá lugar en la ciudad turca de Antalya el 15-16 de noviembre de 2015) y en el esfuerzo de reconstrucción de Pakistán, el acuerdo de libre comercio, una de las iniciativas que daría lugar a un fortalecimiento de la relación bilateral, crea recelos en Turquía ante el gran déficit comercial de Ankara con Delhi, cifrado en 5.800 millones de dólares en 2013⁸².

⁸¹ HAIDAR, S. (1 de julio de 2015), “Modi’s Central Asia visit will focus on fighting Islamic State menace” en *The Hindu* (en línea: <http://www.thehindu.com/news/national/prime-minister-narendra-modis-central-asia-visit-will-focus-on-fighting-is-terror/article7371958.ece>).

⁸² ÇOLAKOĞLU, S. (25 de julio de 2014), “Turkey-India relations under Modi: A new opportunity?” en *Turkish Weekly* (en línea: <http://www.turkishweekly.net/2014/07/25/comment/turkey-india-relations-under-modi-a-new-opportunity/>).

Irán

La relación con Irán nunca ha sido demasiado estrecha, tanto en la época del No Alineamiento como una vez terminada la Guerra Fría. Sin embargo, la creciente necesidad de hidrocarburos por parte de la economía india dio el pistoletazo de partida a una creciente interdependencia entre ambos países, convirtiéndose Irán en el segundo suministrador a India de recursos energéticos⁸³.

El programa nuclear iraní, al que Nueva Delhi se ha opuesto en repetidas ocasiones, y el establecimiento de sanciones a Teherán promovidas por Estados Unidos, dio lugar a una reducción de las importaciones de hidrocarburos por Delhi. Algunos círculos en India consideran que India tuvo que realizar un “sacrificio sustancial”⁸⁴ para poner en marcha las sanciones contra Irán, y que dichas sanciones van contra sus intereses nacionales, afirmando que si el Congreso de Estados Unidos no ratifica el acuerdo nuclear con Irán se sentirán liberados para poder importar crudo iraní.

En vistas del posible aumento de las relaciones que presenciarán los próximos años, una vez Irán acuerde con la comunidad internacional un estatuto nuclear civil, el Gobierno de India está trabajando con Irán en mejorar la conectividad entre ambos países a través del puerto iraní de Chabahar⁸⁵, para superar así el obstáculo geográfico que supone una Pakistán que separa a ambos Estados y al mismo tiempo materializar uno de los puntos esenciales de su *International North-South Transit Corridor*, una iniciativa planteada por Delhi para rivalizar con el OBOR promovido por Pekín.

4.2.3.4. Israel y el mundo árabe

Israel

La llegada de Narendra Modi a la jefatura del gobierno en Delhi empieza a dejar ver un cambio palpable en las relaciones de India con Israel. El Gobierno de Israel fue uno de sus principales valedores durante su mandato en Gujarat, y el primer ministro quiere mantener esa relación desde su nuevo puesto en Delhi. El gesto más obvio en ese cambio de actitud hacia el Estado hebreo se ha producido en una votación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 3 de julio, en el que India se abstuvo de votar contra Israel al respecto del Informe

⁸³ Tehran Times (8 de junio de 2009), “Iran’s major oil customers, energy partners” en Tehran Times (en línea: http://www.tehrantimes.com/index_View.asp?code=196222).

⁸⁴ PTI (8 de Agosto de 2015), “India made substantial sacrifice to impose Iran sanctions: U.S.” en The Hindu, (en línea: <http://www.thehindu.com/news/international/india-made-substantial-sacrifice-to-impose-iran-sanctions-us/article7515693.ece>).

⁸⁵ RAMACHANDRAN, S. (24 de junio de 2015) “India moves to reset ties with Iran” en The Hindu (en línea: <http://www.thehindu.com/news/national/india-moves-to-reset-ties-with-iran/article7347380.ece>).

Davis sobre la actuación de los israelíes en el bombardeo de Gaza de 2014⁸⁶. Si bien no votaron a favor de Israel, la mera abstención es un punto de inflexión en un historial de votaciones pro-árabes desde 1947.

En el ámbito de la defensa la relación también ha sido considerable, siendo Israel uno de los contribuyentes a India en cuanto a material militar se refiere, llegando a compras que superan los 7.000 millones de dólares⁸⁷. También destaca la relación turística entre ambos, ya que unos 40.000 israelíes visitan India al año, haciéndolo uno de sus destinos predilectos desde hace años.

Mundo árabe

El mundo árabe, sobre todo el Oriente Próximo, región que desde India recibe la denominación de Asia Occidental, es una zona de gran importancia para la política exterior india, pues desde ahí recibe el 63% de sus importaciones de crudo y 93.000 millones de dólares en transacciones comerciales, además de ser el lugar desde el que 6 millones de indios expatriados envían unas remesas que se elevan a 35.000 millones de dólares al año⁸⁸.

Desde el Gobierno de Modi, tan dado a establecer eslóganes que marquen su política exterior, ha surgido el concepto de *Link West* como una política que refleja lo que fue el *Look East* pero en esta ocasión para los países de la región occidental de Asia.

En el terreno político, y teniendo en cuenta el historial de apoyo a la no intervención en los asuntos internos de los Estados, India se abstuvo en la votación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que autorizaba la creación de una zona de exclusión aérea en Libia y que finalmente derivó en la caída del régimen de Muamar el Gadafi. En el caso de Siria, Delhi apoyó la resolución que pedía sanciones contra el Gobierno de Siria por el uso de armas químicas, pero se abstuvo en las propuestas que demandaban la dimisión de Bashar al-Asad.

La abrupta aparición del autodenominado “Estado Islámico” en el territorio de Irak y Siria ha elevado el nivel de preocupación indio en la región, sabiendo que un aumento regional del radicalismo islamista puede incidir muy negativamente en la población musulmana de India. Teniendo en cuenta que el líder de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, anunció en septiembre de 2014 la creación de una

⁸⁶ PRASHAD, V. (7 de julio de 2015), “Is India bending towards Israel?” en The Hindu (en línea: <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/icc-investigating-israeli-war-crimes-is-india-bending-towards-israel/article7392529.ece>).

⁸⁷ VV.AA. (18 de julio de 2015), “Netanyahu pivots to Asia” en The Economist (en línea: <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21657804-fractious-relations-west-are-prompting-israel-turn-elsewhere-netanyahu>).

⁸⁸ VV.AA. (2012), “Nonalignment 2.0” en Centre for Policy Research, p. 22 (en línea: http://www.cprindia.org/sites/default/files/working_papers/NonAlignment%202.0_1.pdf).

rama de la organización terrorista en India, Bangladesh y Myanmar (denominada *Qaedat al Yihad*)⁸⁹, todas las alarmas indias están encendidas para contener un auge terrorista en el subcontinente.

Dentro del grupo de países árabes, las relaciones de India con Omán han sido especialmente buenas en los últimos años, de hecho, el ministro de Asuntos Exteriores del Sultanato de Omán, Yusuf bin Alawi bin Abdullah, fue el primer MAE en visitar India tras la toma de posesión del Gobierno de Modi. También Emiratos Árabes Unidos ha comenzado una relación interesante con India. El primer ministro indio ha viajado a Abu Dhabi los días 16 y 17 de agosto de 2015 en busca de apoyos económicos a su plan *Make in India* y cooperación en el ámbito antiterrorista, y todo ello en un país que tradicionalmente ha sido de los más cercanos a Pakistán.

4.2.3.5. África subsahariana e islas del Índico

India fue un referente anticolonial para la mayor parte del África subsahariana durante la Guerra Fría. El Gobierno en Delhi se convirtió en uno de los mayores adalides internacionales en la lucha contra el *Apartheid* en Sudáfrica, y las comunidades de indios asumieron posiciones relativamente influyentes no sólo en la propia Sudáfrica, sino también en Kenya y en Uganda (hasta su expulsión de esta última en 1972 por iniciativa de Idi Amin).

En la actualidad las relaciones de India con África están en auge desde una posición relativamente baja, si bien en lo comercial India sigue siendo influyente al ser el cuarto socio comercial del continente africano tras China, la Unión Europea y los Estados Unidos.

Además de la relación con Sudáfrica, profundizada por la inclusión de ambos dentro del Grupo BRICS, desde 2008 se celebra una Cumbre India-África en la que participan 14 países africanos elegidos por la Unión Africana. La tercera cumbre tendrá lugar en Nueva Delhi en octubre de 2015, y en esta ocasión el Gobierno de Modi ha solicitado la asistencia de un mayor número de líderes africanos, concluyendo el marco inicial limitado a 14. Dentro de este foro tienen cabida asuntos económicos y comerciales, pero el apoyo de la Armada india a la lucha contra la piratería en la costa oriental africana se ha convertido también en uno de los puntos de cooperación a tratar.

En su interés por ejercer una mayor influencia en el océano Índico, Modi ha iniciado el programa *Indian Ocean Outreach* dentro del cual ha realizado visitas en marzo de 2015 a Seychelles y Mauricio. La cooperación con estos archipiélagos, marcada por las cuestiones estratégicas relativas al espacio marítimo del Índico, ha

⁸⁹ ROJAS, A. (4 de septiembre de 2014) “Alerta policial en India tras anunciar Al Qaeda que abre una franquicia en el país” en El País (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/04/actualidad/1409814439_299719.html).

sido muy profunda también en lo económico. La comunidad india en Mauricio es muy numerosa, y durante la primera década del siglo XXI Mauricio se convirtió en el principal emisor de inversión extranjera directa a India con 55.000 millones de dólares en el período⁹⁰. Si bien este dinero no procedía de Mauricio en sí sino que la isla actuaba como intermediario por sus ventajas fiscales, dicho flujo financiero fue uno de los artífices de lo estrecho de las relaciones entre ambos países.

4.2.3.6. El Continente Americano

Estados Unidos

Al llegar Narendra Modi al poder en mayo de 2014 la relación de India con Estados Unidos no se encontraba en su punto álgido, pues el incidente del sistema judicial norteamericano con la cónsul adjunta de India en Nueva York, Devyani Khobragade, a finales de 2013, había sido tomado por la sociedad india como un insulto a la nación. El hecho de que el Gobierno de Estados Unidos hubiese denegado a Narendra Modi un visado en 2005 tampoco facilitaba mucho el porvenir de la relación bilateral. Sin embargo, desde Washington y Nueva Delhi se ha optado por dejar pasar los incidentes anteriores y asumir los puntos de interés común entre ambos países, dando lugar a una relación que se ha ido estrechando en los últimos meses.

El presidente Obama y el primer ministro Modi han comenzado una relación cordial desde la visita que el segundo realizó a Nueva York y Washington en septiembre de 2014. Sin embargo, dicha visita no obtuvo grandes beneficios para un Modi necesitado de inversiones exteriores, aparte de unas modestas medias en el ámbito de la cooperación financiera y en infraestructuras. A pesar de ello, Modi obtuvo una gran visibilidad en Estados Unidos por su evento con la comunidad india en el *Madison Square Garden* y por sus reuniones con 17 líderes de la comunidad empresarial norteamericana (incluyendo Boeing, General Electric, Goldman Sachs y Google, entre otros) a los que presentó su programa *Make in India*.

Desde entonces la relación se ha profundizado, y la visita del presidente Obama a India del 25 al 27 de enero de 2015 tuvo un gesto inaudito. El presidente norteamericano fue el invitado de honor del desfile militar del Día de la República India, la primera vez que se le otorgaba a un mandatario de Estados Unidos tal honor. En este segundo encuentro bilateral entre ambos sí que se consiguió un acuerdo en el ámbito de responsabilidad civil en caso de accidente nuclear, una demanda realizada por los suministradores nucleares para seguir invirtiendo en

⁹⁰ CURPEN, I. (27 de enero de 2012) "India Special Report – T.P. Seetharam : 'Mauritius has remained the largest source of FDI for India for more than a decade'" en Defimedia (en línea: <http://www.defimedia.info/news-sunday/interview/item/5260-india-special-report-%E2%80%93-tp-seetharam-%E2%80%98mauritius-has-remained-the-largest-source-of-fdi-for-india-for-more-than-a-decade-%E2%80%99.html?tmpl=component&print=1>).

la industria nuclear india. Delhi ha creado una reserva de fondos de 122 millones de dólares para dotar de un seguro a dichas inversiones.

En el terreno comercial, a pesar de la creciente relación entre ambos que supera los 100.000 millones de dólares⁹¹, no se plantea la adopción de un acuerdo de libre comercio, debido a las reticencias mutuas sobre protección arancelaria que tanto han afectado a las negociaciones en el seno de la OMC y que tuvieron bloqueada la Ronda de Doha durante años. Los dos mandatarios aspiran a multiplicar por cinco la relación comercial entre ambos para acercarse a los 560.000 millones de dólares anuales, valor de la relación comercial entre Estados Unidos y China. En el ámbito de las inversiones, siendo Estados Unidos el principal socio en inversión extranjera directa en India, se anunció la apertura de negociaciones para adoptar un tratado de inversiones bilaterales, lo que es una buena señal para la relación mutua.

El presidente Obama no quiso dejar pasar la ocasión de su visita a Delhi para recordar, apoyándose en el artículo 25 de la Constitución de India que garantiza la libertad religiosa, que India no sería un país exitoso si estableciera divisiones religiosas en su seno, en lo que ha sido interpretado un aviso ante una posible deriva hinduista del BJP en el futuro⁹².

En el ámbito militar, India se va alejando paulatinamente de su tradicional dependencia de Rusia, y desde que se firmó el Acuerdo nuclear civil (también llamado Acuerdo 123) con Estados Unidos, las compras de armas a Washington han superado los 10.000 millones de dólares. Ambos gobiernos han expresado su compromiso en renovar el acuerdo marco defensivo en el que operan y en profundizar su lucha antiterrorista, centrándose en el desafío que supone el terrorismo islamista en Asia.

El presidente Obama afirmó en 2010 que la relación entre Estados Unidos e India será uno de los elementos definidores del siglo XXI. Parece que tras muchos vaivenes ambas partes han asumido que son muchos los intereses comunes como para dejar pasar la oportunidad de reforzar el peso de India en una Asia en la que China cada vez es más preponderante, dando los primeros pasos de un recomienzo de la relación que parece prometedora.

Canadá

Cuando el primer ministro Modi llegó a Canadá el 14 de abril de 2015, hacía 42 años que un primer ministro indio no visitaba el país. Modi volvió de Canadá

⁹¹ VIDAL LIY, M. (26 de enero de 2015) "Obama y Modi avanzan la relación comercial EE UU-India" en El País (en línea: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/26/actualidad/1422292161_056925.html).

⁹² PTI (27 de enero de 2015), "India will succeed as long as it is not 'splintered' on religious lines: Obama" en The Times of India (en línea: <http://timesofindia.indiatimes.com/india/India-will-succeed-as-long-as-it-is-not-splintered-on-religious-lines-Obama/articleshow/46027703.cms>).

con un acuerdo de suministro nuclear de 5 años valorado en 280 millones de dólares. Además se firmaron otros acuerdos menores sobre ciberseguridad, cooperación e infraestructuras, pero no se avanzó en el proyecto de Asociación Económica Estratégica que ambos países siguen negociando. Del mismo modo que lo ocurrido en Nueva York en 2014, Modi congregó a unos 10.000 miembros de la diáspora india en Toronto, insistiendo de nuevo en una relación más estrecha con la diáspora india como puente entre ambas sociedades.

América Latina y Caribe

El principal socio de India en la región es Brasil, con el que lleva años cooperando tanto dentro del Foro IBSA como en el Grupo BRICS. Ambos, también incluidos en el G4, trabajan juntos para reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De hecho, la primera visita fuera de su vecindad del primer ministro Modi fue a la 6.^a Cumbre BRICS en Fortaleza, Brasil. En el marco de la cumbre, el líder indio tuvo la oportunidad de entrevistarse con los representantes de Argentina, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, Uruguay y Paraguay, también invitados a la cita, en la que había agendada un encuentro entre los BRICS y otros estados del continente sudamericano.

En su deseo de incrementar las relaciones económicas y comerciales con todos los actores globales, Modi quiere apoyarse en dos instrumentos⁹³: el Acuerdo de Comercio Preferencial firmado entre India y Mercosur en 2004, y el Acuerdo Comercial con Chile de 1956.

En la cuenca caribeña India está fortaleciendo las relaciones con los países que cuentan con una mayor población de origen indio: Trinidad y Tobago (600.000, el 35% de la población) Guyana (320.000, el 43% de la población), Surinam (150.000, el 27% de la población). El Presidente de Guyana, Donald Rabindranauth Ramotar, realizó una visita oficial a India en enero de 2015.

5. CONCLUSIÓN

India, una civilización que con asiduidad se ha definido como eterna en su componente histórico, inmutable en su estructura social y contradictoria en su devenir político, sigue demostrando que rebosa de elementos imprevisibles, casi enigmáticos. Es sin lugar a duda un atrevimiento para un extranjero escribir so-

⁹³ IANS (17 de julio de 2014), "Modi seeks stronger economic ties with Latin America" en Business Standard (en línea: http://www.business-standard.com/article/economy-policy/modi-seeks-stronger-economic-ties-with-latin-america-114071700937_1.html).

bre India, más aún cuando la capacidad de comprenderla tiene un componente vivencial, casi genético. La propia Indira Gandhi afirmaba con gran acierto sobre este desconcierto que “India no ha sido nunca un país fácil de comprender. Quizás sea demasiado profunda, contradictoria y diversa, y poca gente en el mundo contemporáneo tiene el tiempo o la predisposición para ver más allá de lo obvio”. Una incapacidad para el mundo occidental que, hoy en día, sigue vigente y que se puede observar en las dimensiones interior y exterior de su política.

En el ámbito de la política interior ha sido patente en los últimos años la imposibilidad por parte de los analistas occidentales de prever los escenarios políticos en India. Tanto el inesperado doble ascenso del *Aam Aadmi Party* de Arvind Kejriwal desde 2012, que le ha llevado al gobierno-alcaldía de Delhi con su programa anti-corrupción, como la arrolladora mayoría absoluta de Narendra Modi en 2014, que se había considerado como inviable hasta que resultó ser inevitable, han sido acontecimientos políticos trascendentales mal leídos por las capitales occidentales que habían forzado un negacionismo y aislacionismo hacia Modi. La mayoría de analistas internacionales insistían en un viraje político hacia un sistema ingobernable de atomización regional del poder y enfatizaban la capacidad destructora de la violencia interna en India, sobre todo la de carácter naxalita o islamista. Sin embargo, hoy en día, controlados los movimientos desestabilizadores y con una mayoría absoluta del BJP, el Estado indio parece más robusto que nunca.

En la política exterior, esta imprevisibilidad no es una carencia, sino un arma que está siendo ventajosamente utilizada por el primer ministro Modi. Al embarcarse en una actividad diplomática vertiginosa, con 68 días de visitas en el extranjero en apenas 15 meses, no es tan evidente averiguar hacia qué lado de la realidad internacional se escora la política exterior de Modi. Al visitarlos a todos no crea enemigos, y se permite el atrevimiento y la licencia de establecer una agenda propia que no se base en ser contrapeso de nadie. Modi puede negociar con unos y con otros, como se ve claramente en su relación con China y Japón, sin que la contraparte se muestre molesta ni ofendida. Los países occidentales, que no terminan de oler su pista, siguen atónitos sus movimientos en el exterior.

Por primera vez una política exterior posnehruviana se abre camino en Nueva Delhi, una política en la que se asume y se aprovecha que India haya sido considerada en los últimos años una de las mecas de las tecnologías de la información y la comunicación. El primer ministro hace un uso activo de las redes sociales y desarrolla una política de eslóganes mediáticos que llegan tanto a la población de India como al resto del mundo, en absoluta conexión con la consecución de sus objetivos de política interna y externa. El caso de *Make in India*, por ejemplo, es una innovadora estrategia del Gobierno de Delhi para vender su programa de inversión en India como un producto atractivo y bien diseñado, una

manera totalmente novedosa de incidir internacionalmente en comparación con la política exterior tradicional. Modi se está graduando con nota en el *marketing* diplomático.

Esta política exterior posnehruviana trasciende los equilibrios diplomáticos tradicionales y se presenta con unos intereses geográficos bien definidos. Modi simplifica su ámbito de acción geográfico y se centra en fortalecer y consolidar sus relaciones de vecindad y, en un segundo lugar, en reconfigurar y reequilibrar sus relaciones con Estados Unidos, China, y en un nivel inferior, Rusia. Teniendo siempre en su vertiente exterior un sesgo claramente asiático de dualidad indo-pacífica, estos parámetros geográficos definirán la capacidad de India como actor global en el siglo XXI. Para Modi, el resto del mundo carece de un interés puramente geográfico y adquiere un sesgo de utilidad sectorial.

En estos objetivos sectoriales de la política exterior india destaca el peso de lo económico-financiero. La búsqueda de inversiones y la promoción de *Make in India* se han convertido en uno de los *leitmotiv* de la acción exterior del primer ministro Modi, incluso superando los miedos del anterior Gobierno de Singh a ciertas relaciones bilaterales. La visita de Modi a Emiratos Árabes Unidos, tradicional aliado de Pakistán pero también una gran fuente de inversiones, ilustra perfectamente esta cuestión. Modi parece tener muy claro lo que quiere de cada región, ya sea inversiones, energía o defensa, y rechaza condicionantes previos a la hora de aventurarse a entablar relaciones con un socio que pueda despertar un interés específico para India.

Las políticas de seguridad y defensa continuarán previsiblemente con la senda ya iniciada con anterioridad, marcada por la inversión en armamento, la seguridad de las conexiones energéticas y una redefinición de la utilidad del poder duro militar que favorezcan la nueva proyección que India anhela en su posición geoestratégica. El primer ministro Modi revitalizará y potenciará este proceso, sin desviarlo del rumbo actual de la política india de seguridad y defensa. En contraposición, Modi incide en un innovador uso del poder blando para fortalecer su influencia exterior. La bien recibida iniciativa del Día Internacional del Yoga puede considerarse un punto de inflexión en este ímpetu de consolidar la imagen de India como país amigable y cercano.

Pero la política exterior de Modi tiene también que afrontar unos enormes desafíos que pueden afectar imprevisiblemente al devenir de India. El primero de estos desafíos está ligado a las perspectivas de ascenso de los países emergentes. Teniendo en cuenta la situación económica tan diferenciada entre unos y otros, y las dudas existentes respecto del crecimiento sostenido de las economías rusa, china y brasileña, la posibilidad de que el ascenso de los emergentes no llegara a materializarse plenamente resultaría un elemento perturbador para las alianzas geopolíticas entre ellos. Ante tal escenario, la necesidad de replantear un discurs-

so tan interiorizado por parte de India podría dar lugar a desajustes en el ideario político de Nueva Delhi de cara a su conformación como actor internacional en sintonía con sus correligionarios emergentes.

Un segundo desafío pasaría por la propia indefinición de la política exterior de Modi que a día de hoy está protegida por una nebulosa acción exterior que le permite compaginar relaciones bilaterales específicas sin un definido posicionamiento regional. Sin embargo, en el hipotético escenario de un aumento de la tensión en ciertas regiones, como por ejemplo en el Mar de China Meridional, India estaría obligada a posicionarse de una manera clara si pretende ser un actor de política exterior creíble, lo que impactaría de manera negativa en el equilibrio de las relaciones bilaterales que hoy en día tan buen resultado están cosechando.

Como no podría ser de otro modo, Pakistán se mantiene en el centro de los desafíos exteriores de India. A pesar de que el hermanastro parece más estable ahora que hace varios años, no se puede olvidar que la seguridad de Afganistán tiene una relación muy estrecha con la estabilidad en Pakistán, por lo que un empeoramiento de la situación afgana podría golpear la línea de flotación del Gobierno de Islamabad. Si bien el primer ministro Modi no está llevando a cabo políticas que propicien la desestabilización de Pakistán, tampoco está favoreciendo su gobernanza. India sigue sin tener la suficiente influencia en Pakistán, o las herramientas necesarias, para ser determinante en la estabilidad de pakistán y así frenar un contagio en la frontera india si el escenario más sombrío en su país vecino llegara a materializarse.

Un último desafío exterior para Modi surgiría desde la propia política interna del país y no es otro que el peligro que supondría un auge de las políticas populistas de carácter hinduista (*Hindutva*) ante el fracaso de las reformas anunciadas por el primer ministro para el desarrollo económico sostenido del país. Modi ha generado una “burbuja mediática” que no se ha materializado aún en nuevas oportunidades para la población y que corre el riesgo de terminar estallando. Tanto eslogan y propaganda quedaría en nada si la incipiente clase media india y las nuevas generaciones no ven satisfechas sus expectativas de crecimiento económico, generación de oportunidades y ascenso social. En un escenario de desafección, el Gobierno de Modi podría caer en el populismo religioso para mantener el pulso electoral. Una India en la que ganara partido el extremismo hindú como vehículo principal de su política interna sería un elemento perturbador de enorme tensión para la estabilidad de Asia meridional.

India resurge de su letargo como un renacido león asiático que persigue asumir el influyente papel de poderoso actor internacional que considera está predestinada a ocupar. Pero en esta configuración de la renovada política india pos-

nehruviana, el primer ministro Modi tiene que demostrar aún que el león asiático no es un animal condenado a la extinción y que puede poblar los campos del desarrollo económico y social indio con el poder, el coraje y la confianza del que es símbolo. Sólo así demostraría que el Partido del Congreso se equivocaba al considerar que el tigre es el animal que más se parece a India.

6. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ARNI, A. (17 de julio de 2015), “India, and the Taliban’s changing dynamics” en *The Hindu* <http://www.thehindu.com/opinion/columns/world-view-india-and-the-talibans-changing-dynamics/article7430357.ece>.

BREWSTER, D. (2014), *India’s Ocean. The Story of India’s Bid for Regional Leadership*, London, Routledge.

CHATTERJEE MILLER, M. (2013), “India’s Feeble Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, May/June 2013 Issue <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2013-04-03/indias-feeble-foreign-policy>.

CHATTERJEE MILLER, M. (2014), “The Un-Argumentative Indian? Ideas About the Rise of India and Their Interaction With Domestic Structures”, en *India Review*, vol. 13, no. 1, 2014.

DALRYMPLE, W. (4 de marzo de 2015), “The East India Company: The original corporate raiders” *The Guardian* <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/04/east-india-company-original-corporate-raiders>.

DE ARÍSTEGUI, G. “La India del Siglo XXI” en *Economía Exterior* nº73 Verano 2015 <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/la-india-del-siglo-xxi/>.

DE PEDRO, N. (2015), “El fenómeno Modi en perspectiva” en *Economía Exterior* nº 73 Verano 2015 <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/el-fenomeno-modi-en-perspectiva/>.

DE PEDRO, N. (2015), “Un año de Narendra Modi: India y el mundo siguen expectantes”, *Notes Internacionales CIDOB* 120, junio 2015 http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_120_un_ano_de_narendra_modi_india_y_el_mundo_siguen_expectantes/un_ano_de_narendra_modi_india_y_el_mundo_siguen_expectantes.

DOHERTY, B. (14 de noviembre de 2014), “Narendra Modi: from international pariah to the G20’s political rock star” en *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/14/narendra-modi-from-international-pariah-to-the-g20s-political-rock-star>.

ESTEVE MOLTÓ, J. E. (2008), “La disputa fronteriza entre India y China: origen y evolución de la controversia” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 16 <http://www.reei.org/index.php/revista/num16/articulos/disputa-fronteriza-entre-india-china-origen-evolucion-controversia>.

HAIDAR, S. (2 de julio de 2015), “India finds itself in a bind on Maldives” en *The Hindu*, <http://www.thehindu.com/news/international/south-asia/with-possible-unhrc-action-on-maldives-india-finds-itself-in-a-bind/article7375588.ece>.

JACOB, H. (12 de junio de 2015), “Brick and mortar of foreign policy” en *The Hindu*, <http://www.thehindu.com/opinion/lead/brick-and-mortar-of-foreign-policy/article7306310.ece>.

KAPLAN, D. (2010), *Monsoon. The Indian Ocean and the Future of American Power*, New York, Random House.

KUGELMAN, M. (2012), “India’s Foreign-Policy Fog”, *Wilson Quarterly*, Autumn 2012.

LI, X. (9 de abril de 2015), “How China Can Perfect Its Silk Road Strategy” en *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/04/how-china-can-perfect-its-silk-road-strategy/>.

LIMAYE, S. (2014), “India-East Asia Relations: Rebalancing Indian Style” en *Comparative Connections*, May 2014.

MALHOTRA, S. (17 de mayo de 2015), “Britain-India: From Courted to Courtier” en *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/05/britain-india-from-courted-to-courtier/>.

MALONE, D. (2011), *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.

MARKEY, D. (2009), “Developing India’s Foreign Policy Software” en *Asia Policy* No. 8 (July 2009) p. 78.

MARTIN, P. (15 de abril de 2015), “Beyond 1962” en *Foreign Affairs* <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-04-15/beyond-1962>.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2013), *Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* », p. 57 <http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>.

MCGUFF SKINNER, A. (2007), *Intimate Terror: Gender, Domesticity and Violence in Irish and Indian Novels of Partition*, Ann Arbor, Chapel Hill.

MOHAN, R. (9 de abril de 2015). “Modi’s American Engagement: Discarding the Defensive Mindset”, Carnegie Endowment for International Peace, Op-Ed, Eurasia Review <http://carnegieendowment.org/2015/04/09/modi-s-american-engagement-discarding-defensive-mindset>.

MOHAN, R. (2014), “Responding to Indo-Pacific Rivalry: Australia, India and Middle Power Coalitions” en Lowy Institute for International Policy <http://www.lowyinstitute.org/publications/responding-to-Indo-Pacific-rivalry>.

MUKHERJEE, R. (2014), “The false promise of India’s soft power” en *Geopolitics, History, and International Relations*, Vol 6(1), 2014, p. 46.

OLLAPALLY, D y RAJAGOPALAN, R. (2011), “The Pragmatic Challenge to Indian Foreign Policy” *The Washington Quarterly* n° 34.2, p. 145.

PANDA, R. (2013), “Shinzo Abe’s Return: What Does it Mean for India?”, *IPRIS Viewpoints*, No. 115 <http://www.ipris.org/?menu=6&page=52>.

RAMACHANDRAN, S. (26 de febrero de 2015), “A New Era for India-Sri Lanka Relations?” en *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/02/a-new-era-for-india-sri-lanka-relations/>.

RAMACHANDRAN, S. (29 de mayo de 2015), “India’s Soft Power Potential” en *The Diplomat* (en línea: <http://thediplomat.com/2015/05/indias-soft-power-potential/>).

RANA, K. (2014), “The Indian Foreign Service. The Glass Gets Fuller” en *The Foreign Service Journal* June 2014, Washington.

REHMAN, I. (4 de junio de 2015), “India-France Relations: Look to the Indian Ocean” en *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/06/india-france-relations-look-to-the-indian-ocean/>.

SAMARANAYAKE, N. (31 de marzo de 2015) “India’s Key to Sri Lanka: Maritime Infrastructure Development” en *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/03/indias-key-to-sri-lanka-maritime-infrastructure-development/>).

SARAN, S. (2003), “Present Dimensions of the Indian Foreign Policy”, en SINHA, A. y MOHTA, M. (eds.), *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, New Delhi, Academic Foundation.

SINGH, J. (6 de junio de 2015) “Russia and India: A 21st Century Decline”, *The Diplomat* <http://thediplomat.com/2015/06/russia-and-india-a-21st-century-decline/>.

SINGH MAINI, T. (11 de abril de 2015), “Why India needs to act East” en *East Asia Forum* <http://www.eastasiaforum.org/2015/04/11/why-india-needs-to-act-east/>.

TAYLOR, A. (1 de Agosto de 2015), “Say goodbye to the weirdest border dispute in the world”, en *The Washington Post* <https://www.washingtonpost>.

com/news/worldviews/wp/2015/08/01/say-goodbye-to-the-weirdest-border-dispute-in-the-world/.

THAKUR, V. (2014), “The Colonial Origins of Indian Foreign Policymaking”, *Economic & Political Review* Vol. XLIX No. 32 .

TRIPATHI, S. (2014), “Terrorists and Tough Neighbours: Modi’s Foreign Policy Priorities”, *Global Asia*, Vol. 9 No. 2 Summer 2014.

VV.AA. (1 de agosto de 2015), “Banyan. Boats against the current” en *The Economist* <http://www.economist.com/news/asia/21660155-mistrust-still-thwarts-efforts-make-peace-between-india-and-pakistan-boats-against-current>.

VV.AA. (2014), *Bharatiya Janata Party Election Manifesto 2014* http://www.bjp.org/images/pdf_2014/full_manifesto_english_07.04.2014.pdf.

VV.AA. (23 de abril de 2015) “India’s Ties With North Korea Cordial but Limited” en *World Politics Review* <http://www.worldpoliticsreview.com/trendlines/15604/india-s-ties-with-north-korea-cordial-but-limited>.

VV.AA. (23 de mayo de 2015) “Modi’s many tasks, Special Report on India”, *The Economist*, Londres.

“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”

