

**CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA
NÚMERO 68**

**Selección de Memorias
del curso selectivo de
funcionarios de la Carrera
Diplomática 2019-2020**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SELECCIÓN DE MEMORIAS
DEL CURSO SELECTIVO DE FUNCIONARIOS
DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA
2019-2020

CUADERNOS
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Selección de memorias
del curso selectivo de funcionarios
de la Carrera Diplomática
2019-2020**



Nota Legal

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, Unión Europea y Cooperación”.

Las opiniones expresadas en las memorias son de responsabilidad exclusiva de su autor y no reflejan necesariamente ni las de la Escuela Diplomática ni las del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

© de los textos sus autores

© de la presente edición 2018: Escuela Diplomática
Paseo de Juan XXIII, 5 - 28040 Madrid

NIPO ESTABLE: (en línea) 108-19-002-1

NIPO ESTABLE: (en papel) 108-19-001-6

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-34934-2021

DISEÑO E IMPRESIÓN: IMPRENTA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN,
DIPLOMACIA PÚBLICA Y REDES
DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ: (www.nolson.com)

Reproducción en papel para conservación, consulta en biblioteca
y uso exclusivo en sesiones de trabajo.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales de la Administración del Estado.
<https://publicacionesoficiales.boe.es>

«En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo
con los criterios medioambientales de la contratación pública».

Índice

Nota legal	6
------------------	---

PRIMERA MEMORIA POR
MANUEL BAENA PEDROSA

Empleo de inteligencia artificial en la resolución de contenciosos internacionales, públicos y privados. Experiencias pioneras	19
---	-----------

DEDICATORIA	21
AGRADECIMIENTOS	23
RESUMEN	25
INTRODUCCIÓN	27

Capítulo I

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: DEFINICIÓN Y REGULACIÓN	31
---	-----------

1. Aproximación técnica a la inteligencia artificial	32
1.1 Conceptos básicos: Inteligencia artificial, Algoritmo, Datos	32
1.2 Clases de inteligencia artificial	35
1.3 Potencialidades de la inteligencia artificial	36
1.4 Problemas asociados a la inteligencia artificial	36
2. Aproximación jurídica a la inteligencia artificial	37
2.1 Inteligencia artificial y Derecho internacional	37
2.2 Modelos de gobernanza de la inteligencia artificial	39

Capítulo II

FUNCIONES AUXILIARES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN UN TRIBUNAL SUPRANACIONAL: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	41
---	-----------

1. Inteligencia artificial en el ámbito judicial: declaraciones de derechos, estrategias y planes de acción	42
2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y su <i>Innovation Lab</i>	44

3.	Proyectos	45
3.1	Reconocimiento óptico de caracteres (u <i>Optical Character Recognition</i> , OCR)	46
3.2	Reconocimiento automático de voz (o <i>Automatic Speech Recognition</i> , ASR)	46
3.3	<i>eTranslation</i> (traductor automático)	47
3.4	Plataforma de búsqueda de jurisprudencia	47
3.5	<i>Chatbot</i>	49
4.	Potencialidades de la inteligencia artificial como elemento auxiliar de los tribunales internacionales	49

Capítulo III

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y PREDICCIÓN DE SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

	51
1.	El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)	52
2.	Descripción del proyecto	52
2.1	Hipótesis de partida	52
2.2	Funcionamiento	53
2.3	Primera fase: formación de una base de datos	53
2.4	Segunda fase: predicción de resultados mediante inteligencia artificial	54
2.5	Resultados	55
3.	Limitaciones en la predicción de sentencias mediante inteligencia artificial	56

Capítulo IV

INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO ELEMENTO DE PRUEBA: LA PERSECUCIÓN DE CRÍMENES DE GUERRA

	63
1.	La persecución de crímenes de guerra	64
2.	Descripción del proyecto	64
2.1	Contexto	64
2.2	Funcionamiento	65
2.3	Primera fase: formación de una base de datos segura	66
2.4	Segunda fase: selección de vídeos mediante inteligencia artificial	69
3.	Admisibilidad como prueba de la inteligencia artificial	70
4.	Potencial empleo de la IA como elemento de prueba. Especial referencia al Tribunal Penal Internacional	72

Capítulo V

TOMA DE DECISIONES MEDIANTE INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

PROSPECTIVA EN ARBITRAJES PRIVADOS INTERNACIONALES 75

1.	Los arbitrajes privados internacionales	75
2.	Ventajas de aplicar inteligencia artificial en arbitrajes internacionales	76
3.	¿Podrá un ordenador dictar un laudo? Límites de la inteligencia artificial en los arbitrajes internacionales	77
3.1	Estado de la cuestión	77
3.2	Experiencias más avanzadas en materia de toma de decisión mediante inteligencia artificial	79
4.	Limitaciones a la toma de decisiones arbitrales mediante inteligencia artificial	81
4.1	Bases de datos	81
4.2	Los sesgos	82
4.3	<i>Black boxes</i>	83
4.4	Inexistencia de razonamiento jurídico	84
	CONCLUSIONES	85
	ANEXO	89
	BIBLIOGRAFÍA	91

El peso de la religión en las relaciones internacionales de Oriente Próximo	97
DEDICATORIA	99
RESUMEN	101
INTRODUCCIÓN	103
Capítulo I	
LA RELIGIÓN EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE ORIENTE PRÓXIMO	105
1. El mito de la violencia religiosa	105
2. La religión en las relaciones internacionales, ¿sólo en Oriente Próximo?	109
3. Chiíes contra sunníes: ¿un conflicto religioso irresoluble?	110
4. Islamismo y yihadismo en Oriente Próximo	111
5. El choque de civilizaciones: el origen de la desconfianza	112
Capítulo II	
LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE IRÁN	117
1. Breve historia de Irán	117
2. Características generales y situación interna	118
3. Un país, dos ejércitos	119
4. La religión en las relaciones internacionales de la RII	121
4.1 Irán, protector de la minoría chií	121
4.2 Irán, líder de la Umma, defensor del Islam	123
4.3 Irán, símbolo de «resistance»	124
4.4 Irán, heredero del Imperio Persa	125
5. La religión, también en la rivalidad	126
5.1 Irán vs. Israel	126
5.2 Irán vs. Arabia Saudí	127
Capítulo III	
ARABIA SAUDÍ	129
1. Breve historia de Arabia Saudí	129
2. Características generales y situación interna	131
3. La religión en las relaciones internacionales de Arabia Saudí	134

Capítulo IV	
TURQUÍA	137
1. Breve historia de Turquía	137
2. Características generales y situación interna	138
3. La religión en las relaciones internacionales de Turquía	139
Capítulo V	
MARRUECOS	141
1. Breve historia de Marruecos	141
2. Características generales y situación interna	142
3. La religión en las relaciones internacionales (y a nivel interno) de Marruecos	142
Capítulo VI	
ORIENTE PRÓXIMO Y LA RELIGIÓN EN LA PRÓXIMA DÉCADA	147
1. Los jóvenes en Oriente Próximo	147
2. La religión y el nuevo orden mundial	151
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	157

TERCERA MEMORIA POR
EDUARDO CORCHERO PARDO DE SANTAYANA

Objeto político no identificado	163
AGRADECIMIENTOS	165
RESUMEN	167
INTRODUCCIÓN	169
Capítulo I	
EL OPNI	175
1. Odres nuevos	176
2. Una pieza del continente	179
3. <i>Nomina nuda tenemus</i>	182
4. El precio de la etiqueta	184
5. Morfología del OPNI	187
Capítulo II	
LA UNIÓN	195
1. Si l'on discute, c'est sur les formes	198
2. Die Union oder Europa	203
3. Dos futuros	205
Capítulo III	
EL MUNDO	211
1. La experiencia como materia prima	213
2. Una suerte de competición deportiva	216
3. País rico, ejército fuerte	218
4. La garantía de la existencia	219
CONCLUSIÓN	223
BIBLIOGRAFÍA	227

Mare nostrum, ¿mare eorum? China en el Mediterráneo meridional: implicaciones para España	229
DEDICATORIA	231
AGRADECIMIENTOS	233
RESUMEN	235
INTRODUCCIÓN	237
Capítulo I	
CONTEXTO ESTRATÉGICO	241
1. Mare nostrum	243
2. Unión Europea	247
3. China	253
3.1 Iniciativa Franja y Ruta	258
Capítulo II	
CHINA EN EL MEDITERRÁNEO MERIDIONAL	263
1. Asuntos políticos y diplomáticos	265
2. Seguridad y Defensa	269
3. Vínculos económicos	272
4. Intercambios humanos	276
Capítulo III	
IMPLICACIONES PARA ESPAÑA	279
1. Aproximación diplomática	280
2. Posicionamiento económico	282
3. Cuestiones de seguridad	283
CONCLUSIÓN	285
BIBLIOGRAFÍA	287
APÉNDICE	295

Los modelos de diplomacia pública de Corea del Sur y Japón: estudio comparado de dos estrategias de éxito	297
DEDICATORIA	299
AGRADECIMIENTOS	301
RESUMEN	305
INTRODUCCIÓN	307
Capítulo I	
MARCO TEÓRICO DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA	309
1. La diplomacia pública: una fórmula debatida para una práctica extendida	309
1.1 Los antecedentes y la evolución de la diplomacia pública	311
1.2 La nueva diplomacia pública: actividades y actores	313
2. Otros conceptos relacionados con la diplomacia pública	317
2.1 El Poder Blando	317
2.2 La Marca País	319
Capítulo II	
¿POR QUÉ JAPÓN Y COREA DEL SUR?	323
1. Dos potencias del Poder Blando	323
1.1 El caso japonés	323
1.2 El caso surcoreano	325
2. Algunos de sus vectores de influencia	327
2.1 La animación: el manga y el anime	328
2.2 Las telenovelas	330
2.3 El cine	331
2.4 La música	333
2.5 Los videojuegos	335
2.6 La lengua	336
2.7 La gastronomía	337
2.8 Otros vectores de influencia	338
3. Su relevancia para España	339
3.1 Construcción de sistemas democráticos sólidos	339

3.2	El orientalismo de España	340
3.3	Los Juegos Olímpicos como punto de inflexión	340
3.4	La crisis como oportunidad	341
Capítulo III		
	EL MODELO DE DIPLOMACIA PÚBLICA DE JAPÓN Y COREA DEL SUR	343
1.	El modelo japonés de diplomacia pública	343
1.1	La iniciativa Cool Japan	345
1.2	Los programas educativos de intercambio	347
1.3	La iniciativa Japan House	348
2.	El modelo surcoreano de diplomacia pública	349
2.1	El apoyo a las industrias creativas mediante KOCCA	350
2.2	La Ley de Diplomacia Pública de 2016	351
Capítulo IV		
	LOS LÍMITES DE SU DIPLOMACIA PÚBLICA	355
1.	La compleja transformación de sus activos culturales en influencia política	355
2.	Las relaciones actuales entre Japón y Corea del Sur	356
3.	Modelos exitosos, pero susceptibles de mejora	357
	CONCLUSIÓN	361
	BIBLIOGRAFÍA	363
	ANEXOS	371

**SEXTA MEMORIA POR
ALEJANDRO ROBLES MONSALVE**

El legado del Galeón de manila	387
DEDICATORIA	389
AGRADECIMIENTOS	391
RESUMEN	393
INTRODUCCIÓN	395
Capítulo I	
ANTECEDENTES NECESARIOS	399
1. La ruta de las especias	399
2. El descubrimiento del Mar del Sur	400
3. El empeño logrado: el tornaviaje	403
Capítulo II	
EL UNIVERSO DEL GALEÓN	407
1. El derrotero tipo	407
2. Las vicisitudes del viaje	410
3. Las navegaciones oceánicas	413
4. Perdidas y rescatadas: las olvidadas del Galeón	415
5. El fin de la ruta	420
Capítulo III	
LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN	421
1. La nao de China	421
2. El dólar español	423
3. Mucho más que sedas y porcelanas	425
4. Encuentros culturales	430
Capítulo IV	
LA GEOPOLÍTICA DEL GALEÓN	437
1. Diplomacia en la Era de los Descubrimientos	437
2. La primera potencia global	441
3. El Pacífico español	449
4. Una elección que no es inocente	450
CONSIDERACIONES FINALES	455
NOTAS	457
TABLA DE ILUSTRACIONES	463
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	475

**Pasado, presente y futuro de la diplomacia china:
del «esperar el momento» de Deng Xiaoping
a la diplomacia *wolf warrior* de Xi Jinping 477**

DEDICATORIA	479
AGRADECIMIENTOS	481
RESUMEN	483
INTRODUCCIÓN	485

Parte I

EVOLUCIÓN	489
1. Los cimientos: Deng Xiaoping	489
1.1 Inicio de la diplomacia de líderes	491
1.2 Normalización y prioridad de las relaciones bilaterales;	492
importancia creciente de la diplomacia multilateral	492
1.3 Institucionalización y pluralización de la burocracia especializada en política exterior	492
1.4 Continuidad en las líneas rojas de la política exterior	492
2. Evolución y continuidad: Jiang y Hu	493
2.1 Jiang Zemin	493
2.2 Hu Jintao	498
3. Cambios con Xi Jinping y explosión con la pandemia	500
3.1 Causas internas	502
3.2 Causas externas	503

Parte II

DIPLOMACIA ACTUAL	505
1. Características básicas	505
1.1 Intereses y prioridades	505
1.2 Instrumentos	507
1.3 Estilo diplomático	512
2. Diplomacia Wolf Warrior: ¿nueva evolución de la diplomacia china?	515
2.1 Origen y definición	515
2.2 Causas	517

2.3	Rasgos básicos	519
2.4	¿Estrategia u oportunidad?	524
2.5	Caso práctico: diplomacia sanitaria	528
Parte III		
	CONSECUENCIAS	533
1.	Reacción y adaptación	533
2.	Escenario futuro	538
	CONCLUSIÓN	543
	BIBLIOGRAFÍA	545

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Empleo de inteligencia artificial en la resolución
de contenciosos internacionales, públicos
y privados. Experiencias pioneras**

Manuel Baena Pedrosa

Madrid, enero de 2021

DEDICATORIA

A mi madre. A mi padre

A Lara

AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer al profesor Mason Kortz, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, por sus amables consejos y por el apoyo que recibí para elaborar esta Memoria.

Mi trabajo no habría sido posible sin las observaciones del profesor José Ignacio Solar Cayón (Universidad de Cantabria), las orientaciones generales de la profesora Idoia Salazar (Universidad CEU-San Pablo) y la información recibida de la profesora Yvonne McDermott Rees (Universidad de Swansea), responsable del proyecto que aplica inteligencia artificial en la persecución de crímenes de guerra. No debo olvidar a Gabriel Babiano y Banu Sorin (Dirección de las Tecnologías de la Información del Tribunal de Justicia de la Unión Europea), ni a Alberto Gago Fernández (Gabinete de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial).

Agradezco a Carlos Jiménez Piernas (Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional), a Irene Blázquez Navarro (Secretaría de Estado de la España Global) y a Luis Fernando Santos del Valle (Secretario de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) las interesantes conversaciones que mantuve con ellos.

Y, por supuesto, agradezco el esfuerzo realizado por mi tutor de Memoria, el profesor Aurelio López-Tarruella (Universidad de Alicante).

A todos ellos, y a aquellos otros que me escucharon y aconsejaron, gracias.

RESUMEN

La presente Memoria analiza el impacto del empleo de inteligencia artificial en una serie de experiencias pioneras en la resolución de contenciosos internacionales. La irrupción de la inteligencia artificial tiene ya profundas repercusiones en las sociedades contemporáneas, a pesar de que su regulación internacional es todavía escasa, y los modelos de gobernanza de datos y algoritmos difieren entre las grandes potencias económicas. Las capacidades de la inteligencia artificial para agilizar los procesos judiciales y arbitrales constituyen un área interesante de experimentación, en la que conviven grandes adelantos tecnológicos con la exigencia imperativa de garantizar los derechos de las partes en litigio. Dentro del sistema judicial estadounidense se han conseguido los principales avances en la materia. El conocimiento alcanzado a nivel estatal ha permitido desarrollar las primeras experiencias de aplicación de algoritmos en ámbitos internacionales o supranacionales. Frente a las reticencias de una parte de la doctrina, ciertos proyectos han logrado ya un considerable grado de madurez.

En base a estas premisas, se pretende fijar el alcance que, con la tecnología disponible en la actualidad, puede tener la inteligencia artificial en tribunales y arbitrajes internacionales. Para ello se describen cuatro iniciativas reales, aplicadas en cuatro momentos procesales diferentes: el simple apoyo a la labor de tramitación en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la predicción del resultado de sentencias en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el empleo de prueba de crímenes de guerra obtenida gracias a inteligencia artificial, y la eventual toma autónoma de decisiones en el marco de un hipotético arbitraje privado internacional. Se ha analizado el funcionamiento de cada una de estas experiencias pioneras, y se han valorado sus ventajas y limitaciones. Entre las limitaciones, se ha tratado de distinguir aquellas que tienen carácter técnico (las que todavía no pueden solventarse con el actual nivel de desarrollo de la inteligencia artificial), y las puramente jurídicas. Se ha prestado especial atención a la salvaguardia del derecho de defensa de las partes implicadas en el contencioso, y a la posible afectación de los derechos humanos en el caso de que se llevara a

cabo una aplicación irresponsable de algoritmos durante el proceso judicial o arbitral. Se ha tratado, en suma, de armonizar una reflexión sobre la futura relación entre inteligencia artificial y Derecho con la exposición de algunas soluciones tecnológicamente avanzadas que pretenden facilitar la labor de los órganos internacionales de decisión.»

Una vez estudiados cada uno de los casos, se llega a la conclusión de que la inteligencia artificial debe convertirse en pocos años en una herramienta imprescindible para auxiliar a los tribunales internacionales, y —con las debidas garantías procesales— para facilitar la prueba de ciertos hechos litigiosos. Sin embargo, las experiencias analizadas en materia de predicción de resultado de sentencias, y los avances para conseguir algoritmos que tomen decisiones en el marco de arbitrajes internacionales, exigen una mayor cautela. La tecnología no ha alcanzado todavía un nivel de madurez suficiente para generalizar los proyectos pioneros ya existentes. Y, en el caso de que se consiguiera en las próximas décadas alcanzar dicho nivel, queda pendiente una profunda reflexión jurídica sobre cómo compatibilizar la eficiencia de un algoritmo con la rígida protección de los derechos, exigencia de Justicia en todo proceso judicial o arbitral, interno o con componentes internacionales.

INTRODUCCIÓN

...but are we taking AI seriously enough?
(Stephen Hawking)

Probablemente, una Memoria dedicada a la aplicación de inteligencia artificial para la resolución de contenciosos internacionales exija una justificación previa. La mejor de las justificaciones nos la ofrecerá el futuro. En todo caso, en mayo de 2014, *The Independent* publicó un artículo¹ firmado, entre otros, por S. Hawking. En él se preguntaba si nos estamos tomando suficientemente en serio la inteligencia artificial. Poco después, N. Bostrom afirmó que con la inteligencia artificial nos estamos comportando como niños que juegetean, sin saberlo, con una bomba a punto de explotar². El desarrollo vertiginoso de la inteligencia artificial ha dado lugar a un panorama ambivalente, en el que conviven riesgos para la supervivencia de la sociedad internacional junto con oportunidades que consolidarán un salto evolutivo en multitud de campos. No en vano, las aplicaciones médicas, educativas o de apoyo a la cooperación internacional han hecho de la IA un elemento catalizador para la consecución de los objetivos previstos en la Agenda 2030. De otra de sus grandes potencialidades, la agilización de los sistemas de justicia, nacen las experiencias pioneras que se analizarán en la presente Memoria.

La inteligencia artificial necesitará, en los próximos años, una respuesta jurídica que proscriba definitivamente la posibilidad de su mal uso, especialmente con fines bélicos o terroristas. La garantía de los derechos humanos en relación a las nuevas tecnologías es también un reto de primer orden para el Derecho internacional actual. Aunque estrictamente no forma parte del objeto de estudio de

¹ HAWKING, S., RUSSEL, M., TEGMARK, M., y WILCZEK, F., «Transcendence looks at the implications of artificial intelligence – but are we taking AI seriously enough?», *The Independent*, 1 de mayo de 2014.

² BOSTROM, N (2016): *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, Oxford University Press.

esta Memoria, se ha considerado imprescindible describir la relación actual entre la IA y el Derecho, así como sus posibles perspectivas de futuro. España, como Estado tecnológicamente avanzado, y comprometido con los principios de respeto de la dignidad humana, libertad y justicia, está presente en los grandes foros de toma de decisiones sobre la materia.

De hecho, España pertenece al ámbito regional en el que se han desarrollado gran parte de las experiencias pioneras que serán analizadas en la Memoria. Su participación decidida en los órganos que el Consejo de Europa ha establecido para valorar el impacto de la inteligencia artificial sobre los derechos humanos en el ámbito de los tribunales de justicia servirá para garantizar que la progresiva introducción de algoritmos en la resolución de contenciosos deba someterse a unos principios básicos, irrenunciables y compartidos con el resto de Estados. En la Unión Europea, España participa del proyecto de gobernanza ética de la inteligencia artificial, cuya aplicación al Tribunal de Justicia es tan imprescindible que ha exigido la creación, en su seno, de un laboratorio de innovación (*Innovation Lab*). España, finalmente, aborda un proyecto de digitalización de las administraciones, que tendrá consecuencias reales tanto sobre el funcionamiento de su servicio exterior, como de los tribunales de justicia.

Desde una perspectiva profesional, hoy en día prima una visión amplia de las funciones atribuidas al diplomático. Ello no es obstáculo para seguir aceptando concepciones clásicas como la del embajador G. Puente Ojea, quien consideraba que «sin duda, el diplomático está a caballo del político y del jurista. Derecho y política son las coordenadas del diplomático profesional. [...] El *homo diplomaticus*, como mixtura del político y del jurista, responde a una especial legalidad espiritual»³. Décadas después, en 2018, observará M. Lauritsen que «un jurista versado en inteligencia artificial es tan raro de encontrar como un carnicero vegetariano»⁴. Existe un evidente vacío, y es necesario tratar de colmarlo progresivamente. Con esta Memoria se pretende ofrecer un acercamiento a una realidad poco conocida en la justicia internacional, pero que podría ofrecer grandes posibilidades en la resolución, rápida y eficaz, de algunos de los mayores problemas procesales actuales.

La presente obra analizará una serie de iniciativas, adoptadas en ámbitos judiciales o arbitrales internacionales, que tratan de emplear inteligencia artificial en las diferentes fases del proceso. Un primer capítulo abordará los fundamentos técnicos y jurídicos. Se entiende por *fundamentos técnicos* al conjunto de

³ PUENTE OJEA, G. (1966), «El diplomático profesional», *Revista de Política Internacional*, nº 84, pp. 7-25.

⁴ LAURITSEN, M. (2018), «Toward a Phenomenology of Machine-Assisted Legal Work», *The Journal of Robotics, Artificial Intelligence & Law*, Vol. 2, nº 1, pp. 67-84.

definiciones imprescindibles para poder comprender el funcionamiento de los proyectos explicados en los posteriores capítulos, así como ciertas precisiones acerca del alcance de la inteligencia artificial. Dentro de los *fundamentos jurídicos*, se exponen de manera sintética la relación actual y futura entre IA y Derecho, los diferentes modelos de gobernanza, y los esfuerzos desplegados por la Unión Europea y el Consejo de Europa para garantizar el respeto de los derechos fundamentales en caso de que los tribunales aplicaran técnicas de inteligencia artificial.

El resto de capítulos se han organizado de manera *cronológica* en relación a las fases típicas de un proceso. Así, se comienza por las funciones auxiliares que la inteligencia artificial desarrolla en el seno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Capítulo Segundo), y se abordan sucesivamente la capacidad de predecir sentencias en el ámbito del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Capítulo Tercero) y el empleo de prueba obtenida gracias a *macrodatos* y algoritmos, que se aplicará en jurisdicciones penales para la persecución de crímenes de guerra (Capítulo Cuarto). El Capítulo Quinto analiza si es posible en la actualidad que un sistema dotado de inteligencia artificial llegue a decidir el resultado de un asunto sometido a arbitraje privado internacional. Puede comprobarse que se ha empleado un concepto amplio de los términos «contencioso internacional», «tribunal internacional» y «arbitraje internacional», con el fin de abarcar experiencias que afecten a cada una de las fases del proceso.

Metodológicamente, una vez sentadas las bases teóricas en el Capítulo Primero, se repite una estructura análoga en cada uno de los siguientes: en primer lugar, se analiza el proyecto elegido y se describe su funcionamiento. Posteriormente, se plantea una cuestión jurídica referente a las posibilidades reales de aplicación en otros órganos judiciales, o en otros contenciosos internacionales de naturaleza diferente. En la medida de lo posible, se ha tratado de ofrecer unas explicaciones técnicas y jurídicas sencillas. Con el objeto de clarificar los conceptos más complejos, se ha añadido un Anexo en el que se indica en qué página de la Memoria se ofrece una definición de los mismos. En dicha página, el concepto definido aparece encuadrado. De igual modo, siempre que ha sido posible, se ha preferido emplear el idioma español para hacer referencia a los términos más innovadores. En caso de no haberse podido, se incluye una posible traducción del inglés o del francés, o una breve explicación adicional.

La Memoria plantea dos hipótesis que habrán de verificarse a lo largo de sus capítulos. La primera de ellas hace referencia a la posibilidad real de aplicar inteligencia artificial en la resolución de contenciosos internacionales. La segunda, derivada de la anterior, pretende demostrar si, a día de hoy, es posible confiar en un algoritmo funciones humanas complejas, como la predicción o la decisión de

una sentencia o un laudo. Ambas hipótesis se circunscriben a los ámbitos analizados: tribunales internacionales y arbitrajes privados internacionales.

La aplicación de inteligencia artificial en el ámbito de la justicia es una disciplina con un desarrollo comparativamente avanzado en los Estados Unidos, donde se han realizado los principales estudios y radican algunos de los grandes *laboratorios de innovación*, vinculados a universidades de primer orden como Harvard, Stanford o el MIT. En el ámbito europeo, por el contrario, se han aplicado casi todas las experiencias pioneras aquí analizadas. Juristas españoles, como J.I. Solar Cayón y J. Nieva Fenoll han abordado en profundidad aspectos procesales relacionados con la IA. Otros autores han analizado el fenómeno desde las más diversas perspectivas científicas y sociales. A nivel continental, fueron de gran ayuda en la redacción de este texto los estudios del magistrado francés Y. Meneceur, así como las reflexiones del profesor británico M. Scherer. Sin embargo, no fue posible encontrar una obra, española o extranjera, que abordase de manera global los retos de la IA en ámbitos judiciales y arbitrales internacionales. Lo inédito del tema escogido ha sido una de las mayores dificultades durante la elaboración de la Memoria.

Justificada la elección del tema, y expuestas hipótesis, metodología y sistemática, no le queda al autor del texto sino desear que esta aproximación del régimen procesal a la tecnología pueda ser de mínima utilidad para el posible lector. Más allá de tal motivación personal subyace otra, noble y profunda: insistir en que la regulación internacional de cualquier manifestación de la inteligencia artificial no debe olvidar que, en el fondo, se trata de una simple tecnología al servicio de las generaciones del futuro. Piero Calamandrei, gran procesalista italiano, expresó a la perfección el espíritu que ha de guiar al programador informático, al científico, y al diplomático. Con ocasión de los debates en la Asamblea Constituyente de 1947, afirmó:

«Debemos pensar en el futuro, en nuestros nietos, y consagrar aquellos principios que hoy sólo son veleidad y deseos, pero que, dentro de veinte, treinta, cincuenta años, se convertirán en leyes. Debemos por tanto iluminar el camino a aquellos que vendrán después de nosotros»

Capítulo I

INTELIGENCIA ARTIFICIAL: DEFINICIÓN Y REGULACIÓN

Scientia potestas est
(Francis Bacon)

... sólo si el poder así conseguido lleva a tomar buenas decisiones
(Corneliu Bjola)

De manera muy simple y general, se entiende por sistema de inteligencia artificial (IA) al *software* (programa informático) capaz de procesar enormes cantidades de datos y de generar soluciones a partir de los datos analizados⁵. Su precursor español, el ingeniero Leonardo Torres Quevedo, ideó a comienzos del siglo XX un autómatas capaz de jugar al ajedrez basándose en una sistemática similar a la de los modernos algoritmos⁶. En los últimos años, gracias a la revolución de los *macrodatos* (*Big Data*) y la mejora en los sistemas informáticos, se han multiplicado las potenciales aplicaciones de la IA. A una de ellas, la introducción de inteligencia artificial en los procesos de resolución de contenciosos internacionales, se consagrará esta Memoria. Para analizar correctamente algunas de las experiencias pioneras en la materia, este primer capítulo sentará unas bases teóricas de carácter técnico y jurídico que permitirán adoptar no sólo una visión descriptiva, sino también prospectiva, de unas experiencias que, a día de hoy, siguen siendo *pioneras*.

⁵ BENJAMINS, R., SALAZAR, I., (2020) *El mito del algoritmo*, Madrid, Anaya, p. 38.

⁶ LERMA, R. (2020), «El autómatas ajedrecista de Leonardo Torres Quevedo, precursor de la inteligencia artificial», *Técnica Industrial*, nº 325, pp. 92-94.

1. Aproximación técnica a la inteligencia artificial

1.1 Conceptos básicos: Inteligencia artificial, Algoritmo, Datos

El primero de los problemas que plantea la inteligencia artificial tiene que ver con su propia definición. El padre del término, John McCarthy, trató de englobar con él a un conjunto de técnicas que permitirían construir máquinas inteligentes, especialmente mediante aplicaciones informáticas⁷. Sin embargo, la cuestión es todavía hoy tan difusa que Luc Julia, uno de los desarrolladores de la aplicación *Siri*, tituló su libro publicado en 2019 «*L'intelligence artificielle n'existe pas*» («La inteligencia artificial no existe») ⁸. Propuso como alternativas más exactas «inteligencia asistida» o «inteligencia aumentada», al considerar excesivo un término que ya ha hecho fortuna a nivel global, bien a pesar de que esa pretendida «inteligencia artificial» no alcanza siquiera un nivel equiparable al 1% de la capacidad de un cerebro humano medio. A nivel europeo, se constata la misma realidad: en febrero de 2020 el Servicio de la Comisión *AI Watch* publicó un informe titulado «Definir la inteligencia artificial»⁹, en el que recogen, en 90 páginas, más de 50 definiciones ya existentes. Cobra por ello especial sentido la frase con la que Corneliu Bjola inicia su ya reputado estudio «*Diplomacy in the Age of Artificial Intelligence*», atribuida al investigador Eliezer Yudkowsky: «Sin duda, el mayor peligro de la inteligencia artificial es que la gente llegue demasiado pronto a la conclusión de comprender lo que es»¹⁰.

Una solución actualmente extendida, ante la falta de consenso en cuanto a una definición de inteligencia artificial, consiste en concentrar la atención en el concepto de *software* (programa informático), y limitarse a considerar como IA a todo sistema que procese abundantes datos mediante algoritmos para que el propio programa pueda mejorar sus capacidades en tiempo real¹¹. Y es que, en el fondo, siempre se trata de realidades informáticas que tratan de modelizar algún aspecto de la realidad mediante cálculo estadístico. Con ello se consigue, en su caso, automatizar determinadas tareas¹².

⁷ BJOLA, C (2020), *Diplomacy in the Age of Artificial Intelligence*, Abu Dhabi, Emirates Diplomatic Academy, p. 4.

⁸ JULIA, L., (2019), *L'intelligence artificielle n'existe pas*, París, First Editions.

⁹ VV.AA. (2020), *Defining Artificial Intelligence. Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence*, Sevilla, AI Watch.

¹⁰ BJOLA, C., *Op. cit.*, p. 4.

¹¹ PAISLEY, K. et al. (2018), «Artificial Intelligence Challenges and Opportunities for International Arbitration», NYSBA, Vol. 11, nº 1, pp. 35-40.

¹² MENECEUR, Y. (2020): *L'intelligence artificielle en procès. Plaidoyer pour une réglementation internationale et européenne*, Bruselas, Bruylant, p. 3.

La **Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial**¹³, aprobada en diciembre de 2020, opta por adherirse a la definición propuesta por la Comisión Europea en el ya citado el informe «Definir la inteligencia artificial»:

«sistemas de *software* (y posiblemente también de *hardware*) diseñados por humanos que, ante un objetivo complejo, actúan en la dimensión física o digital: percibiendo su entorno, a través de la adquisición e interpretación de datos estructurados o no estructurados, razonando sobre el conocimiento, procesando la información derivada de estos datos y decidiendo las mejores acciones para lograr el objetivo dado. Los sistemas de IA pueden usar reglas simbólicas o aprender un modelo numérico, y también pueden adaptar su comportamiento al analizar cómo el medio ambiente se ve afectado por sus acciones previas»

Dos **precisiones necesarias** deben añadirse a esta definición, con el objeto de comprender adecuadamente el fenómeno. La primera es la **retroacción**: un sistema *inteligente*, una vez «entrenado» mediante modelos estadísticos u otros, es capaz de ajustar su funcionamiento en tiempo real, en base a los nuevos datos que va recibiendo ya sin la presencia directa del humano que lo programó en su origen¹⁴. La segunda precisión se refiere —como veremos en la crítica a que han sido sometidas algunas de las experiencias pioneras que se analizarán posteriormente— al funcionamiento: los sistemas de inteligencia artificial pueden ser capaces de obtener resultados que los humanos sólo alcanzarían aplicando complejas facultades mentales. Sin embargo, aunque el resultado pueda llegar a ser equiparable, **la inteligencia artificial no emplea procesos cognitivos humanos, sino modelos probabilísticos**¹⁵. Por tanto, exigir un razonamiento jurídico a un sistema que trate de predecir o tomar decisiones judiciales es, simplemente, una equivocación en cuanto al significado de la IA.

El auge de la inteligencia artificial sólo se puede explicar por las mejoras en el tratamiento de los datos (el llamado «*dataquake*»¹⁶), causadas por la reducción de su coste de almacenamiento y, especialmente, por el aumento continuado de la velocidad de los procesadores. Para comprender el salto cualitativo se suele emplear la Ley de Moore: en cada período entre 12 y 18 meses, la velocidad de los procesadores duplica la anteriormente alcanzada. Los datos, verdadera *materia prima* de la inteligencia artificial, se agregan formando *macrodatos* (*Big Data*), y *Open Data*.

¹³ La Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial se encuentra disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/ENIAResumen2B.pdf> [consulta: 04/01/2021].

¹⁴ MENECEUR, Y., *Op. cit.*, pp. 11-12.

¹⁵ SCHERER, M. (2019), «Artificial Intelligence and Legal Decision-Making: The Wide Open?», *Journal of International Arbitration* 36, nº5, pp. 539-574.

¹⁶ *Ibid.*, p. 543.

Se entiende por **Big Data en sentido estricto** al *océano* (o conjunto masivo) de datos que se generan en todos los países del mundo, en muchos casos a través del uso de Internet, teléfonos móviles, señales de GPS y conexión a redes sociales, y que son susceptibles de tratamiento informático. El **Big Data** entendido en **sentido amplio** (y también conocido como *Big Data Analytics*¹⁷) engloba a los medios de tratamiento de grandes volúmenes de datos, como el cálculo de probabilidades y la estadística, la *minería de datos* o *data mining* (conjunto de técnicas para conseguir y explotar grandes bases de datos) y el *data sharing* (uso compartido de datos entre diferentes operadores, en cualquier sector de actividad)¹⁸. El concepto de *Big Data* será imprescindible para analizar los estudios de predicción y adopción de decisiones judiciales y arbitrales en ámbito internacional (Capítulos Cuarto y Quinto).

A su vez, se entiende por **Open Data en sentido estricto** al conjunto de datos públicos o privados que se pueden intercambiar y emplear libremente en el ámbito digital sin una contrapartida económica. Y se definiría **Open Data en sentido amplio** como el tratamiento y análisis de los datos mediante técnicas estadísticas o informáticas. El concepto de *Open Data* será especialmente útil para comprender la aplicación de inteligencia artificial a elementos probatorios de crímenes de guerra (Capítulo Tercero).

«**Algoritmo**», último concepto imprescindible, presenta en la opinión pública una suerte de mitificación de la que se ha hecho eco uno de los libros españoles de no-ficción más vendidos en 2020: *El mito del algoritmo*¹⁹. A efectos de este análisis, y tomando literalmente términos de la citada obra, se propone un acercamiento a la noción de algoritmo simple y abarcadora: «conjunto definido de reglas o procesos para la solución de un problema en un número finito de pasos»²⁰. Es necesario admitir, sin embargo, que el mentado «conjunto definido de reglas» ha alcanzado ya en algunos casos una notable complejidad. En materia de toma de decisiones judiciales o arbitrales, el derecho de las partes a conocer cómo funciona el algoritmo puede convertirse en una exigencia derivada del proceso. Se analizarán por ello las *black boxes* y las *white boxes* en el Capítulo Quinto.

¹⁷ JEAN, J-P. (abril de 2018), «Intelligence artificielle et systèmes judiciaires. La justice dite «prédictive»». En *The Independence of the Judicial Power*. Simposio celebrado por Marrakech International Conference on Justice, Marrakech.

¹⁸ MEYS, R. (2020), «Data Mining Under the Directive on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market: Are European Database Protection Rules Still Threatening the Development of Artificial Intelligence?», *GRUR International*, vol. 69, pp. 457-473.

¹⁹ BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*

²⁰ *Ibid.*, p. 304.

1.2 Clases de inteligencia artificial

La capacidad de los sistemas de inteligencia artificial suele valorarse a través del llamado Test de Turing, que evalúa una serie de condiciones que equipararían el comportamiento de la máquina con el comportamiento humano a partir del concepto de «paridad humana» (comprobación de si un sistema de IA comete menos errores que un humano en una tarea propuesta²¹). Más allá del célebre *test*, interesa clasificar los sistemas de inteligencia artificial en función de su alcance, de su modelo de «aprendizaje», y de la intervención humana a posteriori.

En cuanto a su alcance, se puede hablar de inteligencia débil (*weak* o *narrow intelligence*) e inteligencia fuerte (*strong* o *deep intelligence*). La inteligencia débil sólo puede resolver tareas concretas a partir de la aplicación de un algoritmo a enormes cantidades de datos²². Un ejemplo célebre es la supercomputadora *Deep Blue*, que fue capaz de vencer al entonces campeón del mundo de ajedrez Gary Kasparov, pero que a su vez habría sido incapaz de ganar a un niño al parchís. La *strong intelligence* exigiría desarrollar una máquina que desplegara un pensamiento real con una mente consciente y subjetiva.

Todos los sistemas actuales se basan en inteligencia débil²³, y ningún sistema de IA ha superado totalmente el Test de Turing. Parte de los programadores considera que nunca se conseguirá desarrollar una inteligencia artificial superior a la débil; otros, más optimistas, suponen que la *strong intelligence* se alcanzará dentro de años, o de décadas. Llama la atención sin embargo que la IA por sí sola, con las actuales capacidades limitadas de las que habla L. Julia, haya supuesto ya un cambio tecnológico de primer orden en las grandes potencias económicas, como la Unión Europea, Estados Unidos o China.

En función del modelo de aprendizaje, en la actualidad se emplean sistemas de *machine learning* (o aprendizaje automático), y sistemas más complejos, basados en la aplicación de un «motor de inferencia» que obtiene conclusiones a partir de hechos²⁴. El funcionamiento del aprendizaje automático se abordará posteriormente, al ser de aplicación tanto en aplicaciones auxiliares del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Capítulo Segundo), en la preparación de elementos probatorios de crímenes de guerra (Capítulo Tercero) y en la predicción de sentencias en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Capítulo Cuarto), entre otros.

²¹ *Ibid.*, p. 126.

²² *Ibid.*, pp. 38 y ss.

²³ *Ibid.* p. 44.

²⁴ *Ibid.*, p. 40.

En función de la intervención humana una vez desarrollado el algoritmo, los sistemas son supervisados o no supervisados. El posible empleo de sistemas no supervisados para algunas funciones «superiores» (como la toma de decisiones) es fuente de continuas polémicas entre programadores, filósofos y juristas.

1.3 Potencialidades de la inteligencia artificial

A pesar de que los sistemas de inteligencia artificial operativos pertenecen a la categoría de «inteligencia débil», la «paridad humana» a la que hace referencia el Test de Turing ya está superada en un amplio abanico de actividades: reconocimiento de objetos (2015), comprensión lectora (2018), traducción inglés-chino (2019), lectura de labios (2019)²⁵.

En un corto plazo, las potencialidades que presentará la IA son enormes. Siguiendo las predicciones recogidas por Bjola²⁶, se puede estimar que en 2024 las aplicaciones más avanzadas habrán superado a las capacidades humanas en traducción de varias lenguas extranjeras, para 2026 en redacción de ensayos académicos, para 2027 en la conducción de camiones, para 2049 en redacción de *bestsellers*, y para 2053 en técnicas quirúrgicas que actualmente realizan los cirujanos.

1.4 Problemas asociados a la inteligencia artificial

Con el objeto de analizar su efecto sobre las experiencias pioneras que se expondrán en la presente Memoria, en este epígrafe se enumerarán los problemas que serán descritos y evaluados en posteriores capítulos: las cadenas de **custodia de datos** (Capítulo Cuarto), los **sesgos** (Capítulos Tercero y Quinto, referidos respectivamente a inteligencia predictiva y a inteligencia decisoría), y las **black boxes** (Capítulo Quinto).

Interesa en este momento destacar que uno de los grandes problemas a los que se enfrenta la inteligencia artificial es la **indeterminación de su regulación por el Derecho internacional**, cuestión que se aborda en el siguiente epígrafe.

²⁵ *Ibid.*, p. 127.

²⁶ BJOLA, C. *Op. cit.*, p. 9.

2. Aproximación jurídica a la inteligencia artificial

2.1 Inteligencia artificial y Derecho internacional

«Son sólo conjeturas»²⁷. Con estas palabras se refirió M. Gómez, profesor de la *Florida International University*, a cuál podría ser la relación definitiva entre la inteligencia artificial y el Derecho internacional. Un fenómeno tan novedoso como opaco, imprevisible e indeterminado, no ha encontrado todavía en la sociedad internacional un marco regulador capaz de abarcar todas sus posibles manifestaciones.

Los avances de la técnica han dado lugar a tres reacciones que el filósofo P. Ducassé consideraba erradas²⁸: el *antitecnicismo*, la *tecnofilia*, la indiferencia. Paralelamente, el Derecho ofrece cuatro respuestas a los retos provocados por los avances tecnológicos: la prohibición (que sería consecuencia directa del *antitecnicismo*), el apoyo (limitándose a las subvenciones y a un sistema eficaz de protección de la propiedad industrial e intelectual), la pasividad (dejando que la *mano invisible* del mercado funcione con libertad), y la regulación propiamente dicha²⁹.

Actualmente, la sociedad internacional se encuentra ante un panorama difuso, en el que la inteligencia artificial avanza vertiginosamente y los Estados tienen diferentes visiones del fenómeno a regular. En este contexto, considera D. García San José que cabría hablar de varios **modelos regulatorios**, entre los que destacarían los siguientes:

- Regulación mediante un tratado universal (o regional), que abarque necesariamente la protección de los derechos humanos frente a las nuevas amenazas derivadas del empleo de la inteligencia artificial. La posibilidad de usar exclusivamente *hard law* no es especialmente alentadora si se tiene en cuenta, por ejemplo, que la Conferencia de Derecho Internacional Privado de La Haya lleva casi una década trabajando sobre un proyecto de tratado referido a la gestación por sustitución, otra cuestión espinosa derivada de los avances de la ciencia. El magistrado francés Y. Meneceur, experto en el régimen jurí-

²⁷ La cita literal y gran parte del contenido de este epígrafe son de GÓMEZ, M. (11 diciembre 2020). «Inteligencia Artificial en el marco del Derecho internacional». En F. LLANO ALONSO et al. (Organizadores). Congreso internacional on-line sobre inteligencia artificial y Derecho: los retos del jurista en la era digital. Simposio celebrado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, Sevilla. [conclusiones aún no publicadas].

²⁸ DUCASSÉ, P., (1958), *Les techniques et le philosophe*, París, PUF.

²⁹ GARCÍA SAN JOSÉ, D. (11 diciembre 2020). «Inteligencia Artificial en el marco del Derecho internacional». En F. LLANO ALONSO et al. (Organizadores). Congreso internacional on-line sobre inteligencia artificial y Derecho: los retos del jurista en la era digital. Simposio celebrado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, Sevilla. [conclusiones aún no publicadas].

dico de la inteligencia artificial, muestra sin embargo las múltiples ventajas de una convención-marco en su reciente libro «*L'intelligence artificielle en procès: Plaidoyer pour une réglementation internationale et européenne*»³⁰

- Regulación mediante códigos de conducta (*soft law*). Como se expondrá en los próximos capítulos, las empresas e instituciones ya elaboran marcos de auto-regulación basados en principios, auditorías y certificaciones. Su mayor problema radica en la inexistencia de mecanismos de control a disposición de autoridades nacionales e internacionales. En cualquier caso es evidente que en la actualidad es el medio más empleado para abordar los retos de la inteligencia artificial: a comienzos de 2020 existían, al menos, 120 declaraciones o marcos éticos³¹.
- Posición intermedia: Consistiría en aprovechar las normas e instituciones existentes que ya garantizan internacionalmente la protección de los derechos humanos. Un precedente válido puede ser la interpretación teleológica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos realizó de la Convención de Roma para abordar los problemas jurídicos de la gestación subrogada, fenómeno nuevo no previsto por los redactores del texto. Sin embargo, la inteligencia artificial es una realidad extremadamente compleja y en continua evolución, por lo que este modelo podría no ser capaz de reaccionar con suficiente rapidez a los nuevos retos que se fueran planteando³².
- El último de los modelos regulatorios propuestos se basaría en una superación de la idea tradicional de Derecho internacional, y el establecimiento de unos principios informadores globales que fueran de aplicación a los sujetos tradicionales y a los nuevos sujetos que forman parte de la sociedad global. Entre los principios que necesariamente deberían constar se incluyen los de respeto a la dignidad humana, precaución y gestión responsable del riesgo.

Sí que existen, sin embargo, respuestas parciales a algunas de las potencialidades más relevantes de la IA: Desde una óptica *precautoria*, en 2015 UNICRI (Instituto Internacional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia) creó en La Haya el Centro para la Inteligencia Artificial y la Robótica. Un año después se propusieron las primeras recomendaciones contra el uso de armas letales autónomas (LAWS), con la vocación de aprobar un futuro tratado internacional para su prohibición³³. Desde una óptica *expansiva*, la inteligencia artificial se considera un instrumento especialmente útil para alcanzar

³⁰ MENECEUR, Y., *Op. cit.*, pp. 383 y ss.

³¹ *Ibid.*, p. 295.

³² GARCÍA SAN JOSÉ, D., *referencia citada*.

³³ La iniciativa puede consultarse en <https://autonomousweapons.org/sample-page/>.

los objetivos de la Agenda 2030. Sirva como ejemplo el estudio sobre IA para el desarrollo sostenible presentado por la UNESCO en 2019³⁴. M. Gómez destaca también la potencialidad de la inteligencia artificial para optimizar los sistemas de justicia, cuestión especialmente desarrollada en el ámbito del Consejo de Europa³⁵. Esta realidad será expresamente abordada en un próximo epígrafe, dedicado a las declaraciones, estrategias y planes de acción referidos a la IA en el ámbito judicial.

2.2 Modelos de gobernanza de la inteligencia artificial

Una vez analizada la relación actual entre inteligencia artificial y Derecho es preciso, siguiendo a la profesora L. Moral Soriano³⁶, partir de una **premisa paradójica: no siempre el Derecho actúa como fundamento de la gobernanza.**

A nivel global existen tres grandes modelos, que pueden identificarse parcialmente con las tres grandes potencias tecnológicas:

- **Modelo estadounidense:** Su base —al menos inicialmente— era la libertad en el funcionamiento del mercado. Funciona mediante la autorregulación y la confianza en que la industria cumplirá sus códigos de conducta.
- **Modelo chino:** Marcado por la obligatoriedad de normas, estándares y protocolos, es el régimen de gobernanza que más se acerca a la generalización de normas de Derecho *duro*.
- **Modelo europeo:** Parte de la reflexión, en el seno de la Unión Europea, acerca del valor añadido que el sistema comunitario puede aportar a la inteligencia artificial. Se fundamenta en los principios de dignidad humana, responsabilidad, seguridad y fiabilidad. Por esta razón, L. Moral Soriano afirma que se trata de un modelo de gobernanza ético, que asume lo jurídico y no lo desecha. Por ello apuesta por la *corregulación*, en la que el legislador establece los principios que deben ser respetados y los resultados que han de ser

³⁴ Informe de la UNESCO «*Steering AI and advanced ICTs for knowledge societies: a Rights, Openness, Access, and Multi-stakeholder Perspective*» (2019). Disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372132> [consulta: 29/12/2020].

³⁵ GÓMEZ, M., *referencia citada*.

³⁶ MORAL SORIANO, L.. (11 diciembre 2020). «Inteligencia Artificial en el marco del Derecho internacional». En F. LLANO ALONSO et al. (Organizadores). Congreso internacional on-line sobre inteligencia artificial y Derecho: los retos del jurista en la era digital. Simposio celebrado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, Sevilla. [conclusiones aún no publicadas].

alcanzados, y la industria se encargará de adoptar las consiguientes medidas técnicas u organizativas³⁷.

En 2018 la Comisión presentó su Estrategia «Inteligencia artificial para Europa»³⁸, que describe los pasos necesarios para convertir a la Unión en un espacio único en el que se consigan grandes avances en IA³⁹. Para facilitar la aplicación de la Estrategia, ese mismo año se creó un Grupo de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial (AI HLEG)⁴⁰, que publicó unas «Directrices éticas para una IA fiable»⁴¹. Con vocación generalista, como la citada Estrategia, se presentó en febrero de 2020 el «Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial»⁴². En él se reconoce la necesidad de adoptar nuevas medidas para el desarrollo de la IA en todos los sectores económicos y en las administraciones públicas europeas.

Complementando el esfuerzo comunitario, varios Estados miembros han elaborado o están en proceso de disponer de su propia estrategia nacional. En **España**, el entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades presentó en 2019 una «Estrategia de I+D+I en Inteligencia Artificial»⁴³. Una planificación más específica, la «Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial», fue presentada el 2 de diciembre de 2020. Se enmarcará en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la economía española para un contexto post-pandemia⁴⁴.

La *corregulación* del modelo europeo se refleja en la gobernanza de datos (artículos 21 y 24 del Reglamento 2016/679, General de Protección de Datos) y, previsiblemente, se extenderá a la regulación del *software* y los algoritmos. No en vano, en octubre de 2020 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a presentar una propuesta de nuevo marco jurídico para la IA. Tal marco presentaría un fuerte contenido ético, con exigencias explícitas de respeto a los derechos humanos, y de responsabilidad social. El responsable de la tramitación en el Parlamento Europeo fue el español I. García del Blanco⁴⁵.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ La Estrategia «Inteligencia artificial para Europa» está disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018D0237> [consulta: 23/12/2020].

³⁹ VUCHEVA, M. et al., (2020), pp.10 y 32.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁴¹ Disponibles en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.

⁴² Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf.

⁴³ Disponible en https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf.

⁴⁴ Disponible en https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2020/201202_np_ENIAv.pdf.

⁴⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201016IPR89544/el-parlamento-muestra-el-camino-para-la-normativa-sobre-inteligencia-artificial>.

Capítulo II

FUNCIONES AUXILIARES DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN UN TRIBUNAL SUPRANACIONAL: EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El humano más la máquina es el presente
(Gary Kasparov)

En este Capítulo se analizarán una serie de iniciativas que aplican inteligencia artificial y que son desarrolladas para facilitar la labor jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En general, el proceso de penetración de técnicas de IA en el ámbito judicial europeo ha sido progresivo: un estudio de la Comisión⁴⁶ publicado en 2018 afirmaba que sólo el 7% de los juristas entrevistados empleaba algún tipo de inteligencia artificial, pero el 82% consideraba que esta tecnología debía aplicarse cuanto antes en su campo de trabajo. El Tribunal de Justicia ya dispone de algunos programas basados en inteligencia artificial. Mejoran la efectividad en la prestación de ciertos servicios auxiliares, pero imprescindibles, para la Institución.

Tanto los traductores automáticos como los motores de búsqueda o los *chatbots* —por citar algunos proyectos desarrollados en el ámbito del TJUE— comparten una característica común: están destinados a un trabajo *gris*, rutinario, ajeno a los grandes titulares en los periódicos que suelen acompañar a otros proyectos con IA, como los que serán tratados en capítulos posteriores. En todos ellos subyace la idea expuesta por el ajedrecista G. Kasparov: la combinación de las capacidades humanas con la eficiencia que puede aportar la inteligencia artificial ya forma parte de la realidad cotidiana de algunos tribunales nacionales, supranacionales e internacionales.

⁴⁶ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, p. 25.

Antes de enumerar los proyectos en el seno del TJUE y de explicar el funcionamiento de sus sistemas de aprendizaje automático, se expondrán los planes generales y específicos que se han ido adoptando en el ámbito europeo para introducir inteligencia artificial en las jurisdicciones nacionales y comunitaria.

1. Inteligencia artificial en el ámbito judicial: declaraciones de derechos, estrategias y planes de acción

Tanto la Comisión como el Consejo han cooperado desde 2008 para desarrollar iniciativas de la digitalización de la justicia. Originalmente se trataba de proyectos transfronterizos, a los que el Tribunal de Justicia añadió su propio esfuerzo, materializado en la creación del *Innovation Lab*.

En el ámbito judicial, la Estrategia de *e-Justicia* y el Plan de Acción 2019-2023⁴⁷ consideran prioritario el desarrollo tanto de la inteligencia artificial como de las técnicas de *blockchain* en los servicios de administración de justicia europeos⁴⁸. El pasado 8 de octubre, el Consejo publicó unas Conclusiones sobre digitalización de la Justicia («*Access to justice-seizing the opportunities of digitalisation*»⁴⁹) cuyos puntos 33 a 46 abordan cuestiones referentes a IA. Por su parte, el **Ministerio de Justicia español** ha desarrollado el «Plan Justicia 2030»⁵⁰, que prevé la creación de una enorme base de datos con los expedientes judiciales digitalizados. En todo caso, parece que una apuesta decidida por la inteligencia artificial y la realidad virtual en los foros españoles deberá esperar a una hipotética —y aún no prevista— *Justicia 4.0*.

Otras organizaciones de ámbito regional han elaborado documentos que, aunque no directamente vinculantes, abordan retos que la aplicación de la IA podría suponer en el futuro de los tribunales. En concreto, la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)** publicó unas «Recomendaciones sobre Inteligencia Artificial»⁵¹, en las que identifica iniciativas a nivel nacional e internacional y propone un sistema de principios para garantizar un uso responsable y transparente de la IA⁵².

⁴⁷ Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_096_R_0004&from=ES.

⁴⁸ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, p. 23.

⁴⁹ Disponibles en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11599-2020-INIT/en/pdf>.

⁵⁰ Las líneas generales del Plan «Justicia 2030» se pueden consultar en https://www.mjusticia.gob.es/es/El-Ministerio/GabineteComunicacion/Documents/1292429811856-2002_17_Plan_Justicia_2030.pdf [consulta: 03/01/2021].

⁵¹ Disponibles en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

⁵² VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, p. 33.

Muy destacado es el esfuerzo que el **Consejo de Europa** lleva a cabo para garantizar que el desarrollo de los sistemas algorítmicos se acompañe con las exigencias de respeto a los derechos humanos y libertades públicas⁵³. Su objetivo último es asegurar la aplicación efectiva del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁵⁴ (que reconoce el derecho a un proceso con todas las garantías). Así, en diciembre de 2018, la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ) adoptó la «Carta Ética Europea sobre el uso de inteligencia artificial en los sistemas judiciales y en su ámbito» (*European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their Environment*). Se trata de un documento específico para la esfera judicial, inicialmente previsto para los sistemas nacionales de los Estados miembros⁵⁵. Esta Carta recoge cinco principios que deben ser respetados en toda aplicación de IA por un órgano juzgador:

- **Respeto a los derechos humanos** a lo largo de todo el proceso.
- **No discriminación**, con especial referencia al problema de los *sesgos* (que serán estudiados en el Capítulo Quinto).
- Garantía de **calidad y seguridad en el manejo de las bases de datos** y en el procesamiento informático de las resoluciones judiciales. Para ello se propone el empleo de sistemas homologados y sometidos a certificaciones periódicas.
- **Transparencia e imparcialidad** tanto en las bases de datos como en los algoritmos empleados, pudiéndose emplear para ello auditorías externas. Se pretende evitar la aparición de *black boxes* en el ámbito judicial, cuestión que se analizará también en el Capítulo Quinto.
- Garantía de que los usuarios de estos sistemas estén **correctamente informados** sobre el empleo de algoritmos.

En febrero de 2019 se celebró en Helsinki la Conferencia de Alto Nivel «*Governing the Game Changer*» sobre el impacto de la inteligencia artificial en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho⁵⁶. Resultado directo de sus conclusiones fue la creación por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de un *Comité Ad Hoc sobre Inteligencia Artificial* (CAHAI según sus ini-

⁵³ REILING, A.D. (2020). «Courts and Artificial Intelligence», *International Journal for Court Administration*, nº 11(2), p. 8.

⁵⁴ Disponible en https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf.

⁵⁵ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, pp. 33 y 34.

⁵⁶ El enlace a la conferencia se puede consultar en <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/aiconference2019>.

ciales en inglés), que **aspira a desarrollar un marco jurídico vinculante para garantizar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en relación al desarrollo, diseño y aplicación de inteligencia artificial.**

En la misma línea que el instrumento jurídico planteado en el Consejo de Europa, la **Unión Europea** estudia la posibilidad de aprobar una «**Carta de Derechos Fundamentales en el contexto de la inteligencia artificial y el cambio digital**», de la que se presentaron conclusiones parciales en octubre de 2020⁵⁷ y que, en el ámbito judicial, debe ponerse en relación con el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁸ (que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva). En **España** ya se han sometido a consulta pública las propuestas para una «Carta de Derechos Digitales»⁵⁹ del grupo de expertos designados por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y su *Innovation Lab*

Institución de la Unión de acuerdo al artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tribunal de Justicia se encuentra regulado en la Sexta Parte del Tratado de Funcionamiento (TFUE) y en el Protocolo (nº3)⁶⁰. Su función principal es garantizar el principio de tutela judicial en la aplicación del Derecho comunitario (artículo 19 del TUE), y queda compuesto por el Tribunal de Justicia *strictu sensu* y por el Tribunal General. Su sede se encuentra en Luxemburgo.

El Tribunal de Justicia dispone de una Dirección General de Información, que centraliza los servicios informáticos. Depende de ella el llamado ***Innovation Lab***, que ha establecido una red de equipos para desarrollar proyectos de apoyo en los que sea preciso el desarrollo de nuevas herramientas de auxiliares, muchas de ellas basadas en inteligencia artificial⁶¹. Uno de los primeros hitos fue el establecimiento de una «**Hoja de Ruta**» a la que se somete toda nueva propuesta que

⁵⁷ Disponibles en https://www.consilium.europa.eu/media/46496/st11481-en20.pdf?utm_source=POLITIC_O.EU&utm_campaign=f07ea6d0c1EMAIL_CAMPAIGN_2020_11_04_09_59&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-f07ea6d0c1-190637332 [consulta: 30/12/2020].

⁵⁸ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003> [consulta: 30/12/2020].

⁵⁹ Disponible en https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/SEDIACartaDerechosDigitales.pdf [consulta: 30/12/2020].

⁶⁰ Las tres normas están disponibles en : <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00001-00388.pdf> [consulta: 30/12/2020].

⁶¹ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, p. 48.

aplique IA. En concreto, el éxito del plan se alcanzaría una vez superadas cinco fases:

- **Ideación del proyecto:** Identificación del problema que se pretende solucionar, y exploración de posibles redes de colaboración o alianzas con otros interesados.
- **Proyecto piloto:** Organización de un equipo encargado de su desarrollo.
- **Estudio de resultados y decisión** de (no) puesta en marcha.
- **Puesta en marcha** progresiva.
- **Consolidación** definitiva, con extensión del proyecto a todos los operadores del TJUE.

3. Proyectos⁶²

Los proyectos puestos en marcha en el seno del TJUE comparten naturaleza funcional (realizan eficazmente tareas auxiliares a la administración de justicia que facilitan la prestación de servicios por parte del Tribunal), y la presencia, en el desarrollo de algunos de ellos, de sistemas de inteligencia artificial basados en aprendizaje automático (*machine learning*). De hecho, afirma J.I. Solar Cayón que, de las diversas disciplinas que engloba la inteligencia artificial, «son sobre todo las tecnologías de aprendizaje automático —complementadas con las capacidades de *big data*— y de procesamiento de lenguaje natural las que se revelan más apropiadas para su utilización en las tareas jurídicas»⁶³.

En los sistemas de aprendizaje automático (o sistemas basados en datos) un ordenador con suficiente capacidad recibe tanto los datos como el resultado deseado. Con datos y resultado, se desarrolla el algoritmo. Dicho algoritmo será capaz de ofrecer por sí solo resultados a partir de los nuevos datos que progresivamente vaya recibiendo⁶⁴. Tiene, de hecho, capacidad de mejorar su precisión conforme se le van sometiendo nuevos datos. En expresión de E. Alpaydín, en el fondo se trata de la deducción de factores o patrones ocultos a partir de datos observados⁶⁵. Diferentes son los sistemas expertos, (o sistemas basados en reglas,

⁶² *Ibid.*, pp. 48 y 49.

⁶³ SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *La Inteligencia Artificial Jurídica*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 84.

⁶⁴ BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*, p. 42.

⁶⁵ ALPAYDIN, E., (2016), *Machine Learning: The New AI*, Cambridge (MA), The MIT Press.

o sistemas basados en conocimiento), creados por programadores a partir de información o de entrevistas con expertos en la materia para la que se desarrollará el algoritmo. Éste recibe datos de entrada, los procesa según unas instrucciones, y ofrece un resultado. Por ello, la programación del algoritmo habrá sido controlada enteramente por personas⁶⁶.

Algunos de los instrumentos ya utilizados por el Tribunal de Justicia (como los sistemas de reconocimiento automático o el *chatbot*) aplican procesamiento de lenguaje natural (*Natural Language Processing* o NLP). Se trata del ámbito de la IA que estudia la relación entre los ordenadores y el lenguaje con el objetivo final de que la máquina interactúe con los humanos. Para ello, se lleva a cabo un tratamiento automático del lenguaje⁶⁷ con objeto de conseguir un algoritmo con sensibilidad suficiente como para interactuar con seres humanos que le plantean cuestiones sencillas.

De entre los proyectos que repercuten directamente en el funcionamiento del TJUE, cabe destacar los siguientes:

3.1 Reconocimiento óptico de caracteres (u *Optical Character Recognition, OCR*)

Se trata de un sistema que digitaliza los textos de los expedientes judiciales escritos mediante su escaneado y aplicación de un algoritmo que permite diferenciar con gran precisión los símbolos o caracteres de determinado alfabeto. El *Innovation Lab* inició un proyecto específico, partiendo de los avances de ciertos programas comerciales y coordinado con la implantación de la firma electrónica

3.2 Reconocimiento automático de voz (o *Automatic Speech Recognition, ASR*)

El *Innovation Lab* pretende perfeccionar un sistema específico que permitirá transcribir a un soporte escrito las sesiones orales del Tribunal de Justicia. Servirá tanto para documentar las vistas en cada proceso como para someter al texto obtenido a un sistema de traducción automática, también basado en inteligencia artificial.

⁶⁶ BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*, p. 41.

⁶⁷ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 12.

En aplicación de la *Hoja de ruta*, ya descrita, el modelo que inspira el sistema de reconocimiento automático de voz es el ya aplicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual⁶⁸, cuyo porcentaje de precisión ya alcanza el 95%.

3.3 *eTranslation* (traductor automático)⁶⁹

Para preservar la confidencialidad de los documentos y acomodarse a las exigencias del Reglamento General de Protección de Datos, varias Instituciones comunitarias cooperan en el servicio de traducción automática *eTranslation*, establecido en 2017 en base a los sistemas de la Comisión. La herramienta realiza una traducción automática de los documentos al francés antes de una primera supervisión por empleados comunitarios. En general, este nuevo documento es el empleado para realizar las sucesivas traducciones (actualmente a 24 lenguas oficiales)⁷⁰.

El objetivo final del proyecto es disponer de un paquete informático de uso gratuito para las Instituciones comunitarias, las universidades europeas, las pequeñas y medianas empresas y las iniciativas desarrolladas a través del Mecanismo «Conectar Europa» (instrumento para promover el crecimiento, el empleo y la competitividad). El servicio *eTranslation* depende de las Direcciones Generales de Traducción, y de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías (CONNECT) de la Comisión⁷¹. El Tribunal de Justicia anunció en 2020 un programa piloto para acomodar sus propias exigencias a las que ofrece el paquete informático general de la UE.

3.4 Plataforma de búsqueda de jurisprudencia

Afirma el profesor Solar Cayón que las plataformas legales de búsqueda y análisis de información son «probablemente [...] el ámbito de la actividad jurídica pionero en la incorporación de las nuevas herramientas de inteligencia artificial»⁷². Consisten, en definición del mismo autor, en «plataformas digitales que almacenan, organizan, relacionan y comparan las normas jurídicas y las decisio-

⁶⁸ El sistema de la OMPI se explica en <https://www.wipo.int/s2t/>.

⁶⁹ Parte de la información se obtuvo de STÜKER, S. et al. (8 diciembre 2020) «Practical Applications of Artificial Intelligence: e-Transcription and e-Translation (Showcase)». Digitalisation of Justice. Interconnection and Innovation. Conferencia on-line celebrada por el Ministerio de Justicia de la República Federal de Alemania. Berlín [conclusiones no publicadas].

⁷⁰ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eTranslation>.

⁷¹ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.* p. 49.

⁷² SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *Op. cit.*, p.107.

nes judiciales, permitiendo la realización de búsquedas rápidas, precisas y eficientes»⁷³. Las primeras, en manos privadas, aparecieron en 1973 (Lexis) y 1975 (Westlaw). En España una de las compañías pioneras fue Aranzadi. Los avances en aplicación de reconocimiento del lenguaje natural permiten en la actualidad disponer de algoritmos muy sofisticados, capaces de mejorar la búsqueda tanto de cuestiones generales como de conceptos jurídicos muy específicos.

En el ámbito de la UE se estableció inicialmente ECLI (*European Case Law Identifier*), un identificador de decisiones judiciales aplicable a todos los Estados miembros en base a metadatos unificados. Este sistema se aplica a decisiones judiciales de varios niveles:

- Jurisdicciones nacionales. En el caso de España recoge todas las decisiones de la base de datos pública CENDOJ (Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial)⁷⁴.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que aplica los criterios de ECLI a las resoluciones disponibles en EUR-Lex⁷⁵ y en la base de jurisprudencia del TJUE⁷⁶. En esta base propia se incluyen no sólo sentencias, sino también las conclusiones de los abogados generales.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para el conjunto de decisiones recogidas en su base de datos HUDOC⁷⁷.
- Oficina Europea de Patentes, respecto a las disposiciones contenidas en su base de datos pública⁷⁸.

En 2016 se puso en marcha un buscador común para los documentos identificados mediante ECLI. EUR-Lex ofrece desde entonces la posibilidad de recibir consultas bien desde otras plataformas de la UE, o bien desde su propia página web⁷⁹.

El manejo de bases de resoluciones judiciales exige además garantizar el anonimato de las partes enfrentadas. Para **anonimizar**⁸⁰ los datos personales

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Disponible en <http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp> [consulta: 28/12/2020].

⁷⁵ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/> [consulta: 28/12/2020].

⁷⁶ Disponible en <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=6383651> [consulta: 28/12/2020].

⁷⁷ Disponible en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%7D> [consulta: 28/12/2020].

⁷⁸ Disponible en <https://www.epo.org/law-practice/case-law-appeals/advanced-search.html> [consulta: 28/12/2020].

⁷⁹ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/advanced-search-form.html> [consulta: 28/12/2020].

⁸⁰ *Anonimizar* es un término ya recogido en el DRAE y considerado como correcto por Fundéu (<https://www.fundeu.es/recomendacion/anonimizar-desanonimizar>).

automáticamente **mediante IA**, tarea actualmente supervisada por los secretarios de las Salas de justicia, existe un proyecto piloto de búsqueda de un algoritmo especializado en el ámbito del Tribunal de Casación francés (*Cour de cassation*), que se aplicará también a las resoluciones de los tribunales de apelación (*cours d'appel*) y del Tribunal Supremo (*Cour suprême*)⁸¹. A la expectativa de conocer los resultados del proyecto, el *Innovation Lab* del Tribunal de Justicia ha mostrado su interés por conocer el algoritmo, y valorar su aplicación a las sentencias del TJUE.

3.5 Chatbot

El Tribunal de Justicia desarrolla también su propio *Chatbot*, aplicación que permite mantener ciertas conversaciones con el usuario en base a respuestas automáticas fijadas previamente. El *Innovation Lab* pretende con ello automatizar un trabajo repetitivo y simple, reservando a operadores humanos la respuesta a las cuestiones verdaderamente complejas. De este modo se garantiza una mejor atención a los ciudadanos, se optimizan recursos y se consigue desarrollar un nuevo proyecto con tecnología de procesamiento de lenguaje natural⁸².

4. Potencialidades de la inteligencia artificial como elemento auxiliar de los tribunales internacionales

Aplicar inteligencia artificial a las tareas no decisorias en un tribunal de justicia es, probablemente, imprescindible. Así parece expresarlo Jean-Pierre Buyle, antiguo decano del Colegio de Abogados de Bruselas, cuando afirma que la inteligencia de los sistemas informáticos tiene mucho que ofrecer para mejorar la agilización procesal, siendo las tareas auxiliares el área de actividad judicial por el que debería empezar el esfuerzo⁸³.

En el ámbito de la Unión Europea, la Conclusión nº 35 del Documento del Consejo «*Access to justice-seizing the opportunities of digitalisation*»⁸⁴, publicado el 8 de octubre de 2020, pone de manifiesto la creciente capacidad que la inteligencia artificial adquirirá en el futuro para realizar tareas cada vez más

⁸¹ Un enlace a la noticia está disponible en <https://www.acteurspublics.fr/articles/la-cour-de-cassation-mi-se-sur-lintelligence-artificielle-pour-louverture-des-decisions-de-justice> [consulta: 28/12/2020].

⁸² BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*, p. 204.

⁸³ POULLET, Y. (2020), «Les robots à l'assaut de la Justice – L'intelligence artificielle au service de la Justice», La Tribune de AVOCATS.BE, (en línea: <https://latribune.avocats.be/les-robots-a-lassaut-de-la-justice-lintelligence-artificielle-au-service-de-la-justice/>) [consulta: 07/12/2020].

⁸⁴ Disponible en <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11599-2020-INIT/en/pdf>.

complejas. El texto menciona expresamente la transcripción automática de las sesiones orales de los tribunales, la traducción automática, la *anonimización* de resoluciones, y la creación de *chatbots* con información al ciudadano.

Gran parte de las iniciativas ya planteadas en el *Innovation Lab* del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son de innegable utilidad en el seno de cualquier tribunal internacional. Especial relevancia tienen para estos órganos, por su composición multinacional, las herramientas que permiten una traducción automática con gran precisión gracias al desarrollo de algoritmos. Mediante estos nuevos sistemas podrían desaparecer definitivamente los retrasos en el proceso debidos a la necesidad de esperar a que los traductores «humanos» concluyan su trabajo. Éste pasaría a ser, en el futuro, de revisión y corrección de textos generados automáticamente. La solución del TJUE es aplicable, por ejemplo, al Tribunal Internacional de Justicia (cuyas lenguas oficiales son el inglés y el francés, conforme al artículo 39 de su Estatuto⁸⁵), al Tribunal Internacional de Derecho del Mar (que también prioriza el uso del inglés y el francés⁸⁶), a la Corte Permanente de Revisión de MERCOSUR (que, de acuerdo al artículo 56 del Protocolo de Olivos⁸⁷ tramita los asuntos en español o en portugués), o al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (cuyo sistema también privilegia al inglés y al francés).

Antes de abordar, en los sucesivos capítulos, experiencias más «brillantes» que el humilde trabajo de traductores automáticos, bases de jurisprudencia, y sistemas de reconocimiento automático, podemos ya vislumbrar una conclusión parcial: los sistemas de inteligencia artificial muestran grandes potencialidades en las tareas auxiliares que realiza cualquier tribunal internacional. Esta apreciación confirma la opinión de A. Garapon: «Que un robot ayude a encontrar la solución de un contencioso mediante técnicas nuevas, es motivo de alegría. Pero a condición de que no olvide que es un simple asistente, y que acepte por tanto servir con la humildad que conviene a un auxiliar de justicia»⁸⁸.

⁸⁵ El Estatuto del TIJ está disponible en línea en <https://www.un.org/es/documents/icjstatute/> [consulta: 23/12/2020].

⁸⁶ El Estatuto del TIDM está disponible en línea en https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/basic_texts/statute_en.pdf [consulta: 23/12/2020].

⁸⁷ El Protocolo de Olivos está disponible en línea en http://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Protocolo_de_Olivos.pdf [consulta: 23/12/2020].

⁸⁸ GARAPON, A., *Postface*, en Van der BRANDEN, A., (2019), *Les robots à l'assaut de la justice*, Bruselas, Bruylant.

Capítulo III

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y PREDICCIÓN DE SENTENCIAS EN EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

*Al principio pensé que mi proceso terminaría bien —dijo K—, ahora hay veces que hasta yo mismo lo dudo. No sé cómo terminará. ¿Lo sabes tú? (F. Kafka, *El proceso*)*

El desarrollo de la inteligencia artificial en el ámbito de la justicia ha dado lugar a un conjunto de aplicaciones que, con denominaciones como *justicia predictiva*, *estadística jurídica* o *jurimetría*, tratan en esencia de alcanzar un mismo objetivo: predecir el resultado de un proceso. Para ello no emplean razonamientos jurídicos ni relatos completos de hechos ajustados a Derecho, sino simplemente grandes cantidades de datos que provienen, en general, del análisis de procesos previos⁸⁹.

Siguiendo al profesor español J.I. Solar Cayón, se entiende por «justicia predictiva» a la combinación de técnicas de *Big Data*, sistemas de aprendizaje automático y estadística avanzada para predecir decisiones judiciales futuras⁹⁰. El uso de estos sistemas de inteligencia artificial está muy extendido en ciertas jurisdicciones nacionales (especialmente en Estados Unidos), pero no fue hasta 2016 cuando se publicó un primer gran estudio referido a predicción de sentencias en un tribunal con alcance internacional.

Bajo el título «*Predicting Judicial Decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective*»⁹¹ y liderado por

⁸⁹ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 94.

⁹⁰ SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *Op. cit.*, pp. 145 y ss.

⁹¹ ALETRAS, N. et al. (2016), «Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective», *PeerJ Computer Science*, 2:e93.

N. Aletras⁹², un grupo de investigadores de las universidades de Londres (*University College*), Sheffield y Pennsylvania publicaron en *PeerJ Computer Science* un trabajo en el que se intentaba predecir el resultado de asuntos tratados en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos basándose, exclusivamente, en el contenido textual de resoluciones emanadas del propio órgano judicial. Dicho estudio servirá para abordar la actividad predictiva mediante IA en tribunales supranacionales e internacionales, y para valorar las potencialidades y limitaciones que presenta la técnica desde un punto de vista funcional y jurídico.

1. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

Órgano jurisdiccional en el seno del Consejo de Europa, el TEDH fue establecido en 1959 para velar por la aplicación efectiva del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma). Renovado en 1998 como consecuencia de la entrada en vigor del Protocolo 11⁹³, se trata de un tribunal que reconoce legitimación activa a los Estados miembros, a cualquier persona física, ONG o a grupos de particulares que se consideren perjudicados por una posible violación de derechos contenidos en el Convenio de Roma o en sus Protocolos. La legitimación pasiva corresponde a los Estados, y se exige como requisito de admisibilidad el agotamiento de todos los recursos jurisdiccionales previstos en el Estado del que provenga la supuesta violación.

Su sede se halla en Estrasburgo, y está compuesto por jueces elegidos, de entre ternas presentadas por los Estados, por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Se divide en Secciones, y se reúne en Comités, Salas y Gran Sala.

2. Descripción del proyecto

2.1 Hipótesis de partida

Los autores se propusieron comprobar si la aplicación de un algoritmo a elementos extraídos exclusivamente del texto de sentencias del TEDH era suficiente para predecir el resultado en otros casos. Como segunda hipótesis, trataron de verificar si la colocación en una u otra parte de la sentencia de los elementos

⁹² Aparte de N. ALETRAS, firman el estudio TSARAPATSANIS, D., PREOTIUC-PIETRO, D., TSARAPATSANIS, D., PREOTIUC-PIETRO, D., y LAMPOS, V.

⁹³ El Protocolo está disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-15127>.

textuales empleados para la predicción tenía relevancia en el resultado del experimento.⁹⁴

2.2 Funcionamiento

El estudio se basó en extraer elementos textuales de las sentencias. Para ello se creó un programa dotado de inteligencia artificial (aprendizaje automático o *machine learning*) al que, una vez perfeccionado, se le sometieron casos reales que no habían sido empleados para desarrollar el sistema. Se pretendía que el aprendizaje automático permitiera desarrollar una tarea de predicción binaria (es decir, determinar en cada asunto si se había dado, o no se había dado, una violación del Convenio de Roma). La predicción del programa alcanzó un nivel de acierto del 79%⁹⁵.

Los autores concentraron su atención, únicamente, en sentencias que trataban posibles violaciones de tres artículos del Convenio:

- Artículo 3: prohibición de torturas y tratos inhumanos y degradantes.
- Artículo 6: derecho a un proceso con todas las garantías.
- Artículo 8: derecho a la vida privada y familiar.

Por exigencias propias de un sistema de aprendizaje automático, el proyecto se desarrolló en dos fases sucesivas: la creación de una base de datos, y la aplicación a ésta de técnicas de IA para llevar a cabo la actividad predictiva.

2.3 Primera fase: formación de una base de datos

El primero de los pasos fue **seleccionar 584 sentencias** recaídas en el TEDH y relativas a la violación de los tres artículos del Convenio ya mencionados. Los textos de las resoluciones se extrajeron de HUDOC⁹⁶, base de datos pública del Tribunal, en la que constan las resoluciones finales, pero no los escritos procesales de las partes en cada asunto. En concreto, de las 584 sentencias, 250 se referían al artículo 3, 80 al artículo 6, y 254 al artículo 8⁹⁷.

⁹⁴ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 2.

⁹⁵ SCHERER, M. (2019), «International Arbitration 3.0 – How Artificial Intelligence Will Change Dispute Resolution», *Austrian Yearbook on International Arbitration*, n° 13, pp. 503-513.

⁹⁶ HUDOC está disponible en línea en <http://hudoc.echr.int> [consulta: 22/12/2020].

⁹⁷ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 8.

Supuso una ventaja para los investigadores el poder beneficiarse de la sistemática que los jueces del TEDH aplican en sus sentencias, «articulada en diferentes secciones y subsecciones con contenidos muy estandarizados, lo que facilita el tratamiento y análisis automatizado de los textos»⁹⁸. De hecho, aprovechándose de la uniformidad en la estructura de las resoluciones, se extrajo de cada una de ellas **información relativa a una serie de secciones:**

- «*Procedimiento*».
- «*Hechos*», a su vez dividido en dos subsecciones: «*Circunstancias del caso*», y «*Derecho relevante*» (menciones referidas al ordenamiento jurídico nacional del Estado demandado por el justiciable).
- «*Derecho*», dentro de la cual se analizaron por separado las cuestiones relativas a cada uno de los artículos designados del Convenio Europeo (3, 6 y 8, como se ha expuesto). A cada artículo le correspondió una subsección de «*Alegaciones de las partes*» y otra de «*Méritos*» (fundamentos de la decisión final del Tribunal)⁹⁹.

Inmediatamente se descompuso cada uno de los textos en N-gramas y en *clusters*

- Los N-gramas empleados fueron secuencias de palabras contiguas. Para el repositorio que serviría de entrenamiento al programa, se tomaron las 2.000 secuencias más frecuentes en las sentencias¹⁰⁰.
- El *clustering* consiste en identificar grupos de elementos en base a un criterio de similitud que los pone en relación. En este caso se establecieron 30 «*topics*» abstractos (como *prison, detainee, problem, admissibility*) partiendo de la agrupación de n-gramas¹⁰¹.

2.4 Segunda fase: predicción de resultados mediante inteligencia artificial

Los datos así procesados se aplicaron a un algoritmo del tipo «máquina de vector de soporte» (*Support Vector Machine*, o SVM según sus iniciales en in-

⁹⁸ SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *Op. cit.*, p. 129.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 129 y ss.

¹⁰⁰ J.I.SOLAR CAYÓN (*Ibid.*, p. 129) ofrece una definición completa de «n-grama»: «Subsecuencia de n-elementos de una secuencia dada, de manera que un modelo n-grama es un tipo de modelo probabilístico que permite hacer una predicción estadística del siguiente elemento de una cierta secuencia».

¹⁰¹ SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *Op. cit.*, p. 129.

glés). Se trata de un sistema de aprendizaje automático utilizado para tareas de clasificación cuando el conjunto de datos disponible no es especialmente amplio¹⁰². De manera simplificada, el algoritmo funciona en tres pasos:

- Cada resolución del TEDH queda representada por un vector, y cada elemento del vector representa un *topic* o N-grama.
- Cada elemento del vector es ponderado en función del número de veces que aparece en el texto de la resolución judicial.
- El algoritmo de clasificación aprende a partir de los vectores y de la clasificación binaria respecto al fallo de la sentencia (-1 equivaldría a «no violación de la Convención», mientras que +1 equivaldría a «violación»)¹⁰³. Para ello se tomó como base de entrenamiento del algoritmo el 90% de las sentencias estudiadas. El 10% restante se empleó como material con el que practicar la predicción de resultado.

2.5 Resultados

El estudio se saldó con un 79% de precisión en la predicción de las sentencias. Tal porcentaje es, a juicio de los autores, «suficiente» para considerar demostrada su primera hipótesis (la capacidad de predecir el sentido de las resoluciones judiciales utilizando exclusivamente elementos textuales)¹⁰⁴.

La segunda hipótesis giraba en torno a la diferente relevancia de las partes de la sentencia para realizar el análisis textual. A juicio de Aletras et Al., también se vio corroborada: el sistema es mucho más exacto en la sección relativa a «hechos», con un 76% de precisión, que en la sección estrictamente jurídica (62%)¹⁰⁵. Este resultado parece confirmar las tesis del llamado «realismo jurídico», doctrina que supone que el juzgador, a la hora de adoptar una decisión, privilegia mentalmente los aspectos fácticos sobre los jurídicos relevantes en el caso¹⁰⁶. Sin embargo, autores como M. Scherer ofrecen otra interpretación a esta segunda hipótesis del estudio: en el fondo, el resultado obtenido mediante inteligencia artificial no es directamente compatible ni con realismo ni con formalismo, ya que los modelos de IA son, simplemente, inferencias probabilísticas¹⁰⁷.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 2 y 10.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 0.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹⁰⁷ SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 565.

Es decir, resultado de procesos estadísticos complejos, ajenos a motivaciones conscientes o inconscientes del juez humano.

3. Limitaciones en la predicción de sentencias mediante inteligencia artificial

La inteligencia predictiva presenta múltiples limitaciones. Éstas pueden agruparse en cuestiones referidas a los datos de referencia, a la metodología empleada y, finalmente, a críticas de fondo respecto a la aplicación de IA en una actividad predictiva.

En cuanto a la **formación de una base de datos de referencia**, la primera limitación que debe abordar un estudio de inteligencia predictiva en un tribunal de alcance internacional es el escaso número de resoluciones existentes, en comparación con la actividad sentenciadora de cualquier sistema judicial a nivel nacional. Fueron un total de 584 sentencias del TEDH las que se sometieron a análisis. La precisión en estadística suele depender de la amplitud del campo de estudio. Sirva simplemente comparar estas 584 resoluciones con los 6,5 millones de sentencias dictadas por tribunales estadounidenses y puestas a disposición del público por la plataforma de *Harvard Law* en 2018¹⁰⁸. El profesor británico M. Scherer lo explica con una expresión muy gráfica: los sistemas de aprendizaje automático tienen siempre «hambre de datos» (son *data-hungry*): cuantos más datos se procesen, más preciso será el modelo predictivo que con ellos se desarrolle¹⁰⁹.

En el estudio sobre el TEDH, la limitación es incluso más patente: tal como se pone de manifiesto en el mismo¹¹⁰, sólo se realizó el análisis textual de resoluciones publicadas por HUDOC, la base de jurisprudencia del Tribunal. Ello supone que no se tuvieron en cuenta las demandas presentadas pero no admitidas por cualquier causa y que, dentro del año 2015¹¹¹ alcanzaron la suma de 900 (por decisión de las Salas), 4.100 (por decisión de los Comités), y 78.700 (por decisión individual de jueces). No parece excesivamente representativo el número de 584 sentencias frente a tan extensa actividad del propio TEDH no tenida en cuenta.

¹⁰⁸ Un enlace a la noticia está disponible en línea en <https://cyber.harvard.edu/story/2018-10/harvard-law-just-released-65-million-court-decisions-online> [consulta: 23/12/2020].

¹⁰⁹ SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 554.

¹¹⁰ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 3.

¹¹¹ *Ibid.*

La formación de la (limitada) base de datos del estudio de Aletras et al. se benefició de la «regularidad» en la estructura de las sentencias del TEDH, cuestión que no tiene por qué darse en otros tribunales de alcance internacional. Por lo tanto, las posibilidades de extrapolación de los resultados a otros órganos judiciales internacionales son reducidas. En general, afirma Y. Meneceur¹¹², el material que constituye una decisión judicial tiene intrínsecamente una baja calidad jurídica y no suele presentar uniformidad en la redacción. Por ello es extremadamente complicado transformar en variables los elementos que integran las sentencias. Como se ha expuesto, en los sistemas de aprendizaje automático es imprescindible disponer de una gran cantidad de datos de buena calidad. Un estudio de justicia predictiva más amplio que el referido a tres artículos de la Convención Europea chocará muy posiblemente con la escasez de *ground-truth data*: datos que sirvan de parámetro de «verdad» con los que el algoritmo es entrenado para obtener posteriormente predicciones, y que también sirven para evaluar la precisión de las nuevas predicciones¹¹³.

Una última objeción referida a los datos que sirven de base a las iniciativas de justicia predictiva tiene que ver con la naturaleza mutable del Derecho positivo y de la interpretación judicial del mismo. De poco serviría desarrollar un sistema de IA predictiva cuyas sentencias se basen en normas ya modificadas o incluso derogadas. El sistema predictivo también perdería progresivamente precisión en el caso de que cambiara la línea jurisprudencial seguida hasta entonces por el órgano judicial analizado. El Derecho, interpretado en relación con el contexto y la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado, queda sujeto a un juicio de alcance que realiza el tribunal, y que puede modificarse progresivamente. En el ámbito del TEDH, un buen ejemplo de ello es la evolución jurisprudencial respecto al artículo 11 del Convenio (referido a la libertad de reunión, asociación y sindicación): Tal como explica la profesora Martín Huertas¹¹⁴, frente a la hasta entonces concepción estricta referente al derecho de negociación colectiva, la Sentencia *Demir y Baykara contra Turquía* (2008)¹¹⁵ estableció que «[este derecho] ha llegado a ser, en principio, uno de los elementos esenciales del derecho de sindicación enunciado en el artículo 11»¹¹⁶. Por tanto, si la interpretación jurisprudencial cambia, incluso el algoritmo más avanzado que no reciba nuevos datos realizaría predicciones cada vez más incorrectas.

¹¹² MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 95.

¹¹³ SOLAR CAYÓN, J.I., (2019), *Op. cit.*, p. 88.

¹¹⁴ MARTÍN HUERTAS, M.A. (2010), «Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos», *SciELO*, n° 23, (en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200004#notas) [consulta: 30/12/2020].

¹¹⁵ La Sentencia está disponible en línea en <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-89558%22%5D%7D> [consulta: 23/12/2020].

¹¹⁶ MARTÍN HUERTAS, M.A. (2010), *Op. cit.*

En relación a la posible modificación de la doctrina jurisprudencial, existe una crítica general a los sistemas de IA predictiva que, a su vez, puede servir de enlace con el siguiente conjunto de objeciones al estudio de Aletras et Al. La generalización **de sistemas de justicia predictiva podría llegar a ejercer sobre el tribunal una presión** tal que impida la evolución de la propia interpretación de la norma, quedando ésta anquilosada en unas circunstancias históricas y sociales que ya no existen. Tal riesgo se relaciona a menudo con el llamado «*efecto performativo*» o «*profecía autocumplida*»¹¹⁷: si un sistema de IA predictiva es investido de suficiente fiabilidad y confianza por los operadores jurídicos, sus resultados (es decir, sus predicciones) acabarán por influir en las decisiones de los productores de los datos de entrada (es decir, de los jueces).

Un segundo grupo de objeciones puede agruparse en torno a las **limitaciones de la metodología empleada**. En primer lugar, juzgado desde la racionalidad humana, que determina las decisiones de los jueces del TEDH, se puede afirmar que no existe suficiente correlación estadística. Aunque es cierto que los modelos de inteligencia artificial se basan en la búsqueda de correlaciones dentro de una gran cantidad de datos, parece erróneo afirmar que una simple correlación entre dos o más elementos de un texto sea suficiente para explicar un comportamiento complejo como el que lleva a cabo un juez. Sorpresivamente, algunos de los elementos de correlación eran palabras como «*June*», «*Ukraine*» «*bullet*» o «*hand*»¹¹⁸. Una decisión del Tribunal de Estrasburgo se basa, evidentemente, en una cadena de causas y efectos. Para alcanzar control sobre el mecanismo causal sería necesario un análisis mucho más completo de las condiciones del caso, en base a un marco interpretativo que abarque algo más que elementos textuales de las sentencias¹¹⁹.

Por todo ello, mientras que la inteligencia artificial ha conseguido ya resultados brillantes para tratar fenómenos mensurables y limitados a cierta estrategia, como el ajedrez o el juego de Go (los programas de *AlphaZero*), se muestra **incapaz de modelizar todas las interacciones necesarias** para dar respuestas que abarquen como un todo a ciertos fenómenos complejos¹²⁰. Dentro de estos fenómenos complejos, el enjuiciamiento de un asunto con elementos internacionales puede alcanzar altísimos niveles de dificultad. De hecho, la incapacidad de modelizar el conjunto de interacciones en ordenamientos jurídicos como el internacional, mutable y dinámico, cobraría un peso aún mayor respecto al Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) y otros tribunales universales o regionales que aplican Derecho internacional *strictu sensu* (es decir, las fuentes previstas en

¹¹⁷ JEAN, J-P. (2018), *Op. cit.*

¹¹⁸ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.* p. 13.

¹¹⁹ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 97.

¹²⁰ JEAN, J-P. (2018), *Op. cit.*

el art. 38 del Estatuto del TIJ y las demás que la comunidad internacional haya podido aceptar como tales). Un análisis del texto de 584 sentencias referidas a tres artículos de la Convención de Roma sólo se refiere, en última instancia, a tres artículos determinados de un tratado internacional. Parece razonable aventurar que una eventual predicción de resultados en áreas del Derecho internacional donde pueda cobrar relevancia la *opinio iuris*, o la aplicación de principios generales a falta de otras fuentes, se encontraría con un obstáculo casi insalvable antes incluso de aplicar determinado algoritmo: la falta de suficientes datos fiables y contrastados.

De una manera indirecta, esta cuestión cobra relevancia específica en el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Su **peculiar naturaleza** hace de él **un tribunal de alcance internacional que, en ciertos casos, actúa como una suerte de tribunal constitucional**¹²¹. Inicialmente compuesto por internaciona- listas, en su estructura actual conviven magistrados especializados en Derecho internacional con constitucionalistas e incluso filósofos del Derecho¹²². El caso «devoluciones en caliente» (asunto *N.D. y N.T. contra España*) es un ejemplo paradigmático de la tensión entre las dos pretendidas naturalezas del TEDH: en primera instancia, la Sala, aplicando una visión *constitucionalista* (entendiendo por tal la actitud que prima una efectiva protección de los derechos reconocidos en la Convención de Roma y sus Protocolos) condenó a España por violación del art. 13 CEDH (que reconoce el derecho a un remedio o recurso efectivo) y del art. 4 del Protocolo nº4 (que prohíbe expulsiones colectivas de extranjeros). En la sentencia de la Gran Sala (2020) primó, sin embargo, una orientación *internacionalista*, menos abierta a otorgar protección a unos demandantes que, a priori, no habían respetado los requisitos que el Derecho internacional exige para poder demandar protección internacional (en este caso, «los solicitantes no habían utilizado los procedimientos oficiales de entrada existentes para ese fin, y [...], por lo tanto, [la expulsión] había sido una consecuencia de su propia conducta»¹²³). El asunto se saldó con la no condena a España y, para el razonamiento que aquí se desarrolla, con una advertencia patente: por muy bien correlacionados que se encontraran los textos de las sentencias en el estudio, por aceptable que fuera su porcentaje de aciertos, los imponderables en la aplicación del Derecho por parte del Tribunal de Estrasburgo abarcan cuestiones cuya profundidad jurídica queda fuera de control con un «*Big Data*» de sólo 584 sentencias.

¹²¹ Un desarrollo de esta visión se puede hallar en STONE SWEET, A., (2009), «On the Constitutionalisation of the Convention: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court», (en línea: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1070&context=fss_papers) [consulta: 30/12/2020].

¹²² De hecho, María Elósegui Ichaso, la actual magistrada española del TEDH, es catedrática de Filosofía del Derecho.

¹²³ Las resoluciones del TEDH y la documentación del caso están disponibles en línea en <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-201353%22%5D%7D> [consulta: 30/12/2020].

El último grupo de limitaciones al estudio sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluye **reflexiones de fondo sobre el empleo de inteligencia artificial para predecir decisiones judiciales**. La primera de estas críticas se refiere a los resultados del estudio, que son clasificados como «poco útiles» para autores como J-P. Jean¹²⁴. A pesar de que los autores del estudio pretenden demostrar la vigencia de las teorías de realismo jurídico en el TEDH a partir de los resultados obtenidos, no parece muy aplicable a otras futuras experiencias en tribunales internacionales un sistema que obtiene mejores resultados de previsión en la parte de «*facts*» (hechos) (76% de aciertos) que en la parte de «*law*» (aplicación de la Convención) (62%)¹²⁵.

Una parte de los operadores jurídicos se muestran reacios a la inteligencia predictiva al considerar que es el propio Estado de Derecho y sus valores fundamentales el que puede quedar en entredicho. La idea que subyace al empleo de algoritmos en este ámbito de la justicia sería la convicción de que un proceso matemático, con los suficientes datos precisos generales e individuales, podría sustituir al Derecho, tal como se entiende hoy en día, en la resolución de determinados contenciosos¹²⁶. El magistrado A. Garapon¹²⁷ habla incluso de un conflicto entre la tradicional *legalidad jurídica* —que es la que aplica el TEDH mediante reglas jurídicas y simbólicas— y la nueva *legalidad científica*, que se basa en correlaciones estadísticas respecto a las que el sistema de IA sólo puede predecir resultados abstractos. Llevada al extremo, la crítica plantea el surgimiento de un potencial anti-democrático, ya que las reglas impuestas por la nueva *legalidad científica* no nacerían de la deliberación colectiva, y sus parámetros (datos y algoritmos) quedarían en manos de unos pocos. No parece de extrañar, en vista de reticencias tan profundas, que ciertos países ya hayan adoptado medidas limitando los sistemas de justicia predictiva. El caso emblemático, dentro del Consejo de Europa, es Francia. La Ley nº 2019-222¹²⁸ prohíbe expresamente utilizar datos sobre la identidad de los magistrados o miembros del tribunal para «evaluar, analizar, comparar o predecir sus actuaciones profesionales reales o supuestas». Con ello se pretende impedir los efectos negativos que los grandes operadores de tecnología jurídica podrían trasladar al funcionamiento de los juzgados, al poder éstos disponer de sistemas predictivos que, precisos o no, quedan fuera del alcance del resto de ciudadanos.

Como puede observarse, la predicción del resultado de sentencias en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha recibido abundantes críticas, tanto por

¹²⁴ JEAN, J-P. (2018), *Op. cit.*

¹²⁵ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 19.

¹²⁶ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 7.

¹²⁷ GARAPON, A., *Postface*, en Van der BRANDEN, A., (2019), *Op. cit.*

¹²⁸ La Ley nº 2019/222 está disponible en línea en <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=phGlaahl7hd3j9yBC-NoZ96WAKkx7JLKOud3uP63A4> [consulta: 30/12/2020].

su enfoque como por la metodología aplicada e incluso por su resultado. Algunas de estas críticas son muy razonables, aunque otras parecen olvidar que sus autores sólo buscaban alimentar a un algoritmo con *inputs* (datos textuales) para obtener *outputs* (predicciones) en abstracto. Incidir en la falta de razonamientos jurídicos conlleva no haber entendido todavía el funcionamiento de la inteligencia artificial aplicada al caso. Así, M Scherer¹²⁹ afirma que, para la mayoría de los juristas, la idea de que un algoritmo pueda predecir el resultado de un pleito es anti-intuitiva, porque instintivamente no renuncian a la idea de que sería necesario un proceso cognitivo *humano* basado en el enjuiciamiento de las posiciones de las partes y la racionalización del Derecho aplicable al caso.

Se puede afirmar que la inteligencia artificial no es capaz, a día de hoy, de dar soluciones exactas a procesos complejos en los que intervienen gran número de variables fácticas o jurídicas, como un contencioso ante un tribunal internacional. Un algoritmo sólo podría, en el mejor de los casos, ofrecer resultados aproximados sobre cuestiones muy concretas, como la abordada por Aletras et Al. Sin embargo, son los mismos autores del estudio quienes mencionan abiertamente en el mismo una célebre predicción que R. Lawlord realizó en 1967¹³⁰: *Llegará el momento en que los ordenadores puedan analizar y predecir las decisiones judiciales*. En el ámbito de la justicia internacional es evidente que el día está aún por llegar. Pero, a pesar de las limitaciones, un porcentaje de aciertos del 79% empleando única y exclusivamente el análisis textual de medio millar de resoluciones parece un precedente halagüeño para las aspiraciones de Lawlord. Y todo un reto para el futuro de los órganos jurisdiccionales internacionales.

¹²⁹ SCHERER, M. (2019), Op. cit., p. 546.

¹³⁰ LAWLORD, R., (1963), «What computers can do: analysis and prediction of judicial decisions», American Bar Association Journal, nº 49, pp. 337-344.

Capítulo IV

INTELIGENCIA ARTIFICIAL COMO ELEMENTO DE PRUEBA: LA PERSECUCIÓN DE CRÍMENES DE GUERRA¹³¹

Da mihi factum, dabo tibi ius

Efectivamente, la inteligencia artificial ofrece potencialidades para facilitar la prueba. Elemento fundamental en la toma de decisiones por parte de cualquier juez el aforismo latino *da mihi factum, dabo tibi ius* («dame los hechos, yo te daré el Derecho») condensa la trascendencia jurídica de la prueba en cualquier proceso que haya de culminar con una sentencia.

En julio de 2020 el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) publicó un artículo¹³² en el que describían los esfuerzos impulsados por una ONG, Global Legal Action Network (GLAN), junto con la Universidad de Swansea (Gales), para probar crímenes de guerra con la ayuda de un sistema de inteligencia artificial. La iniciativa está concebida inicialmente para demostrar ante tribunales británicos el empleo de bombas de racimo¹³³ en Yemen. Pero tiene vocación tanto de extenderse a otros conflictos armados como de emplearse en un futuro cercano ante tribunales penales internacionales.

¹³¹ Agradezco expresamente a Yvonne McDermott Rees, profesora de la Universidad de Swansea y responsable del proyecto, por la información que me proporcionó. Sin ella me habría sido muy difícil comprender el funcionamiento y la relevancia de esta experiencia pionera.

¹³² LIGETI, K. (2019), «Human rights activists want to use AI to help prove war crimes in court», MIT Technology Review, (en línea: <https://www.technologyreview.com/2020/06/25/1004466/ai-could-help-human-rights-activists-prove-war-crimes/>) [consulta: 23/12/2020].

¹³³ De acuerdo con el artículo 1 de la Convención de Dublín de 2008, por «munición en racimo» se entiende una munición convencional que ha sido diseñada para dispersar o liberar submuniciones explosivas, cada una de ellas de un peso inferior a 20 kilogramos, y que incluye estas submuniciones explosivas.

1. La persecución de crímenes de guerra

Se consideran «crímenes de guerra» a las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el transcurso de un conflicto armado. Su regulación básica se encuentra en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos. Su persecución y castigo corresponde a las jurisdicciones nacionales e internacionales. Dentro de éstas destaca, por su carácter y la amplitud del mandato, el Tribunal Penal Internacional (TPI), establecido en cumplimiento del Estatuto de Roma de 1998¹³⁴.

La jurisdicción del Tribunal Penal Internacional tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales (artículo 1 del Estatuto). En el caso español, el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995)¹³⁵ tipifica en su Título XXIV (artículos 605 y ss.) los delitos contra la Comunidad Internacional, y el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial¹³⁶, establece las condiciones para el ejercicio de jurisdicción universal por los tribunales españoles.

2. Descripción del proyecto

2.1 Contexto

Iniciada a raíz del golpe de Estado contra el presidente Abd Rabbuh Mansur al-Hadi en 2014, la guerra de Yemen ha sido desde entonces escenario, según Amnistía Internacional¹³⁷, *Human Rights Watch*¹³⁸ y *Save the Children*¹³⁹, de crímenes de guerra contra la población civil. Algunos de los episodios descritos tienen relación directa con los ataques aéreos llevados a cabo por una coalición de Estados de mayoría sunnita liderados por Arabia Saudí¹⁴⁰, en los que se pudieron emplear bombas de racimo. Tratándose de un material prohibido por la Convención de Dublín sobre Municiones de Racimo (2008)¹⁴¹, ratificada por el Reino Unido, *Global Legal Action Network* (GLAN) se propuso documentar co-

¹³⁴ Disponible en línea, en <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/27/pdfs/A18824-18860.pdf>.

¹³⁵ Disponible en línea, en https://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/Io10-1995.I2t24.html.

¹³⁶ Disponible en línea, en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12666-consolidado.pdf>.

¹³⁷ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/03/yemen-four-years-on-fears-of-further-violations-with-no-end-in-sight-to-brutal-conflict/>.

¹³⁸ <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/yemen>.

¹³⁹ <https://www.savethechildren.org.au/media/media-releases/report-on-atrocities-in-yemen#:~:text=The%20possible%20war%20crimes%20include,for%20the%20UN%20Security%20Council>.

¹⁴⁰ <https://www.dw.com/en/why-is-saudi-arabia-interested-in-yemen/a-36000785>.

¹⁴¹ La Convención de Dublín puede consultarse en <https://www.boe.es/boe/dias/2010/03/19/pdfs/BOE-A-2010-4592.pdf>.

rrectamente, mediante un sistema de que aplica inteligencia artificial, el empleo de bombas BLU-63 (de fabricación británica) para su utilización como prueba ante tribunales ingleses.

El proyecto, que recibe financiación de NESTA¹⁴² (Centro para el Diseño de Inteligencia Colectiva, fundación británica que investiga soluciones que aplican IA a problemas sociales), está liderado por la profesora Yvonne McDermott Rees, de la Escuela de Derecho *Hillary Rodham Clinton* de la Universidad de Swansea (Gales). Participan además la citada *Global Legal Action Network* (GLAN), VFRAME, y las bases de datos *Yemeni Archive* y *Syrian Archive*¹⁴³.

2.2 Funcionamiento

El proyecto se nutre de «contenido generado por los usuarios» (USG, por las iniciales en inglés de *user-generated content*): grabaciones de vídeo realizadas por periodistas, activistas de derechos humanos y población civil, en las que se documentan bombardeos en territorio yemení¹⁴⁴. Gran parte de ese material está disponible en abierto y sin contraprestación, en Internet o en redes sociales (*open source*). Los impulsores se enfrentaron a **dos grandes retos: crear una base de datos segura** para las miles de horas de vídeo recogidas, y **desarrollar un sistema capaz de discriminar en qué momento** de esas grabaciones **aparecen pruebas** del empleo de BLU-63.

La creación de un repositorio de datos con condiciones que permitan su admisibilidad como prueba ante un tribunal se desarrolla en la **primera fase** del proyecto. La **segunda fase** consiste en la aplicación inteligencia artificial para seleccionar los extractos de vídeo que revelan la posible comisión de crímenes de guerra, y que por lo tanto se emplearán como piezas de convicción en el proceso judicial. Esta división en dos fases muestra de manera general el funcionamiento de la mayoría de los sistemas de IA actualmente en uso: un tratamiento de datos y la aplicación de un algoritmo.

¹⁴² La información sobre NESTA se obtuvo de su página web, <https://www.nesta.org.uk/project/centre-collective-intelligence-design/>.

¹⁴³ LINCH, L (2019), «How Global Legal Action Network is documenting digital evidence of airstrikes against civilians in Yemen», Huridocs, (en línea: <https://huridocs.org/2019/11/glan-documents-airstrikes-in-yemen-with-uwazi-digital-evidence-vault-integration/>) [consulta: 26/12/2020].

¹⁴⁴ MINOGUE, D (2019), «Digital Accountability Symposium: Harnessing User-Generated Content in Accountability Efforts for International Law Violations in Yemen», Opiniojuris.org, (en línea: <http://opiniojuris.org/2019/12/18/digital-accountability-symposium-harnessing-user-generated-content-in-accountability-efforts-for-international-law-violations-in-yemen/>) [consulta: 23/12/2020].

2.3 Primera fase: formación de una base de datos segura

La primera fase del proyecto no sólo consiste en la creación de un repositorio de grabaciones de vídeo que muestre los resultados de ataques aéreos durante la guerra de Yemen, sino en el sometimiento de dicha base de datos a unas condiciones muy específicas que puedan salvar los principios procesales de publicidad e igualdad de armas en un ulterior proceso ante tribunales nacionales o, en su caso, ante el Tribunal Penal Internacional. Para ello se establecieron requisitos estrictos en materia de preservación y verificación, en base a experiencias previas y a la creación de una cadena de custodia (*blockchain*). Fue necesario el establecimiento de alianzas entre los participantes en el proyecto y otros actores, y la aplicación de unos protocolos que, como se verá, tienen vocación de ser perfeccionados en el futuro próximo.

a) Sistema basado en protocolos

La preocupación por garantizar la verificación, autenticación y preservación de documentos susceptibles de ser empleados como material probatorio en defensa de los derechos humanos ha llevado a establecer protocolos de tratamiento de datos. La existencia de estas normas auto-reguladoras no es sino el resultado de la falta de una normativa abarcadora del fenómeno de la inteligencia artificial, tal como se expuso en el Capítulo Primero. Uno de los primeros protocolos en la materia aquí tratada, ya empleado en el proyecto de Yemen, ha sido establecido por *Global Legal Action Network* (GLAN) y *Bellingcat* (asociación de periodistas e investigadores de varios países que emplean fuentes abiertas —*open source*— para apoyar iniciativas sociales)¹⁴⁵. Su objetivo es establecer una metodología multidisciplinar que tenga en cuenta criterios de admisibilidad de prueba y permita un tratamiento de datos rápido y efectivo.

Entre las reglas establecidas por el Protocolo, aparecen criterios para la extracción de contenido en Internet que documente violaciones de derechos humanos en base a búsquedas de textos e imágenes tanto en árabe como en inglés¹⁴⁶. Se aborda también la posibilidad de utilizar imágenes obtenidas mediante satélite, en este caso a través de *Google Earth* y *Planet Labs*¹⁴⁷. Todo el material disponible es sometido a un proceso de clasificación en el que cada entrada recibe una etiqueta en la que consta la fecha del incidente, sus coordenadas geográficas, su localización, la fuente de la que proviene la grabación, los participantes en el

¹⁴⁵ VV.AA. (2020), «Methodology and Collection Protocol», Bellingcat, (en línea: <https://yemen.bellingcat.com/methodology/collection-protocol>) [consulta: 23/12/2020].

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴⁷ *Ibid.*

incidente y las víctimas¹⁴⁸. Finalmente, el Protocolo incluye una gradación de cada incidente registrado, asignando un nivel que oscila entre «confirmado», «probable», «improbable», «explosión no provocada por ataque aéreo», «imposible de determinar con las pruebas disponibles» y «desconocido»¹⁴⁹.

A nivel global existe una iniciativa más ambiciosa: *Human Rights Center* encabeza un proyecto para aprobar un Protocolo aplicable a cualquier investigación que emplee fuentes disponibles sin contraprestación en Internet o en las redes sociales (*open source*), y que garantice la preservación y verificación de datos que puedan ser empleados en tribunales penales internacionales o en investigaciones periodísticas¹⁵⁰.

b) Extracción, preservación y autenticación de datos

Los vídeos que se incorporan al repositorio de datos tienen dos posibles orígenes:

- **Fuentes directas**, procedentes de material entregado directamente por periodistas o por testigos, y de grabaciones contenidas en *Mnemonic* (que engloba las bases de datos de *Yemeni Archive* y de *Syrian Archive*, destinadas a documentar violaciones de derechos humanos en ambos conflictos bélicos). Como muestra de la enorme cantidad de datos que en la segunda fase del proyecto son tratados con inteligencia artificial, *Yemeni Archive* dispone actualmente de 600.000 grabaciones. Y *Syrian Archive*, iniciativa homóloga —y susceptible en un futuro de servir para actuaciones similares a la aquí estudiada— almacena 3.300.000 vídeos.
- **Fuentes procedentes de terceros** (Internet, redes sociales, teléfonos móviles) en formato *open source*. De acuerdo con el Protocolo entre GLAN y *Bellingcat*, las reglas para extraer documentos de estas fuentes se aplican mediante la acción sucesiva de *Digital Evidence Vault* (DEV) y de UWAZI.

Es bien conocido que uno de los problemas de los vídeos puestos a disposición del público en Internet por plataformas como YouTube es que en ellas se aplican algoritmos que pueden limitar el tiempo en que el material se encuentra disponible para el público. En otros casos se retiran ciertas grabaciones para cumplir obligaciones legales o la propia *política de empresa*¹⁵¹, o por violación

¹⁴⁸ *Ibid.*, pp. 2 y 3.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵⁰ VV.AA. (2020), «International Open Source Investigations Protocol», Human Rights Center of UC Berkeley School of Law, (en línea: <https://humanrights.berkeley.edu/programs-projects/tech-human-rights-program/international-open-source-investigations-protocol>) [consulta: 23/12/2020].

¹⁵¹ MINOGUE, D (2019), Op. cit., p. 3.

de los llamados «*términos de servicio*»¹⁵². Para sortear esta limitación se emplea **Digital Evidence Vault** (DEV). Es una herramienta informática diseñada por la *Carnegie Mellon University* con el objeto de servir a investigadores, periodistas y juristas para preservar contenido digital. Funciona como una extensión del navegador de Internet, y es capaz de realizar capturas de pantalla, así como almacenar HTML, documentos de sonido o vídeo y metadatos en un sistema que garantiza su preservación y autenticidad. Para ello, una vez extraídos los documentos, utiliza un mecanismo avanzado de *blockchain* (cifrado en el que varios usuarios o nodos verifican y validan sucesivamente cada fase del proceso de manejo de datos). Se pretende con ello ofrecer al tribunal una prueba admisible y que, a la postre, sirva como elemento de convicción indiscutido.

En el proyecto de Yemen, las capturas de DEV son enviadas automáticamente a UWAZI¹⁵³. **UWAZI** desarrolla un sistema informático que permite organizar, analizar y publicar documentos, y establecer relaciones entre ellos. Para conseguirlo, contextualiza y etiqueta rápidamente grandes cantidades de documentos que, en muchos casos, están organizados previamente de manera precaria a partir de metadatos (autor, institución, acontecimiento, año).

En estas condiciones, el repositorio de datos ya está disponible para ser sometido a la segunda fase del proyecto, consistente en un filtrado mediante inteligencia artificial. Antes de exponerlo, conviene precisar que la aplicación sucesiva de DEV y UWAZI no es la única solución de que disponen las organizaciones de defensa de los derechos humanos para recopilar información gráfica sobre posibles violaciones¹⁵⁴. **Otro sistema alternativo** está siendo desarrollado por el *Human Rights Center Open Source Investigations Lab* de la Facultad de Derecho de la Universidad de California en Berkeley¹⁵⁵. Por su parte, ofrecen recursos y apoyo en cuanto a metodología adecuada para el tratamiento de datos tanto el *Human Rights Methodology Lab*¹⁵⁶ como *Digital Verification Corps*¹⁵⁷.

¹⁵² Un análisis de las consecuencias negativas de la retirada de estos vídeos de YouTube se puede consultar en <https://www.wired.com/story/when-youtube-removes-violent-videos-it-impedes-justice/>.

¹⁵³ LINC, L (2019), *Op. cit.*, p. 6.

¹⁵⁴ PIRACES, E (2018), «Collecting, preserving, and verifying online evidence of human rights violations», OpenGlobalRights, (en línea: <https://www.openglobalrights.org/collecting-preserving-and-verifying-online-evidence-of-human-rights-violations/>) [consulta: 23/12/2020].

¹⁵⁵ Una reseña puede consultarse en línea, en <https://www.law.berkeley.edu/research/human-rightscenter/programs/technology/human-rights-investigations-lab-internships/>.

¹⁵⁶ Puede consultarse información sobre la organización en su página web, <http://www.humanrightsmethodologylab.org/>.

¹⁵⁷ Puede consultarse información sobre la organización en su página web, <https://citizenevidence.org/2016/10/06/embarking-on-the-pathof-verification/>.

2.4 Segunda fase: selección de vídeos mediante inteligencia artificial

Concluida la recopilación de datos y garantizada su preservación, las organizaciones que desarrollan el proyecto deben seleccionar los extractos de vídeo a presentar al órgano judicial. Tratándose de una acusación de crímenes de guerra, se decidió crear un sistema de aprendizaje automático (*machine learning*) con un funcionamiento similar al expuesto en el Capítulo Segundo. Su función es detectar aquellos instantes de las grabaciones en que aparezcan posibles restos de bombas de racimo BLU-63. Los vídeos seleccionados pasarán, antes de su aportación al proceso, por una verificación final por parte de expertos y abogados.

El empleo de inteligencia artificial al caso se justifica por motivos económicos: el visionado por humanos de infinitas horas de vídeo tendría un coste elevadísimo. Como ya se expuso, sólo en *Yemeni Archive* constan ya 600.000 grabaciones. Adam Harvey, uno de los encargados de desarrollar el sistema de IA, calcula la existencia de 5.900 millones de fotogramas, que exigirían el trabajo de un humano durante las 24 horas de 2.750 días seguidos. Gracias al sistema creado, el tiempo necesario para seleccionar los vídeos será de unos 30 días¹⁵⁸.

a) Aprendizaje automático (VFRAME)

VFRAME es la institución encargada de crear para el proyecto un algoritmo de aprendizaje automático. Su **tarea** será detectar secuencias de vídeo, contenidas en la base formada mediante DEV y UWAZI, en cuyos fotogramas puedan aparecer restos de bombas de racimo. El **input para «entrenar» al algoritmo** no se conseguirá mediante vídeos ya existentes, sino con otros creados *ad hoc*.

b) Creación del input

Dado que el BLU-63 es un material prohibido por la Convención de Dublín, los investigadores encontraron muchos problemas para disponer de grabaciones que sirvieran de *input* para el sistema. Por ello han recurrido a crear reproducciones tridimensionales que imitan diferentes estados del BLU-63 tras su explosión en racimo. Para ello se han valido de las escasas fotografías que existen, así como de un análisis del artefacto auténtico conservado en el *Imperial War Museum*.

El material en 3-D creado ha sido fotografiado y sometido a técnicas que incorporan diferentes texturas y tipos de daño, condiciones ambientales y lumínicas. Con ello se pretende disponer de unos 2.000 modelos que puedan ser sometidos al sistema de aprendizaje automático. Una vez se consiga perfeccionar, el

¹⁵⁸ LIGETI, K. (2019), *Op. cit.*, p. 4.

repositorio de vídeos será sometido a filtrado y selección. El paso final, antes de su entrega a los tribunales, consistirá en la comprobación de resultados por analistas y abogados. Hasta el momento de la publicación del reportaje por el MIT (julio de 2020), las perspectivas eran prometedoras: más del 90% del material seleccionado por el sistema desarrollado por VFRAME y sometido a la posterior verificación de expertos contenía, efectivamente, muestras del empleo de explosivo BLU-63¹⁵⁹.

3. Admisibilidad como prueba de la inteligencia artificial

Una respuesta específica sobre la admisibilidad del empleo de inteligencia artificial como elemento probatorio exigiría el análisis de las normas procesales que rigen cada uno de los tribunales internacionales existentes. Así, a modo de ejemplo, los artículos 44, 48 y 52 del Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia regulan, muy parcialmente, la cuestión en dicho foro¹⁶⁰. Al tratarse de un asunto que supera ampliamente el ámbito de este estudio, la reflexión acerca de la pertinencia o no de emplear IA se basará, necesariamente, en los principios comunes a todo proceso judicial.

Los procesos se sustancian a partir de unos principios básicos que garantizan el trato justo e igual para todos los litigantes¹⁶¹. La admisión de las pruebas corresponde en general al órgano juzgador, que deberá aceptar todas aquellas que sean útiles y necesarias para esclarecer los hechos litigiosos y que, a su vez, respeten los citados principios que, según J. Montero Aroca¹⁶², son: dualidad de posiciones, contradicción e igualdad de partes. Se puede añadir también el principio de inmediación (que la prueba se practique en presencia directa del órgano juzgador) y de idoneidad, con la facultad del tribunal de repeler las pruebas propuestas que sean manifiestamente improcedentes.

El uso de *macrodatos* combinado con algoritmos de funcionamiento no siempre bien conocido exige además compatibilizar el derecho de prueba con la protección de los datos personales que se hayan podido emplear, así como la transparencia en el funcionamiento del algoritmo. La cuestión alcanza una relevancia procesal tal que un estudio de A. Završnik referido a jurisdicciones penales¹⁶³ llega a la conclusión de que la admisión sin garantías suficientes de prueba

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 3 y 4.

¹⁶⁰ El Estatuto está disponible en línea en <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/27/pdfs/A18824-18860.pdf>.

¹⁶¹ BIEHLER, G., (2008) *Procedures in International Law*, Nueva York, Springer.

¹⁶² MONTERO AROCA, J. et al., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*. Valencia, Tirant lo Blanch.

¹⁶³ ZAVRSNIK, A. (2019) «Algorithmic justice: Algorithms and big data in criminal justice settings», CER. EU European Journal of Criminology, pp. 1–20.

procesada con inteligencia artificial podría comprometer el derecho a un juicio justo consagrado en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derecho Humanos.

Tratándose de una prueba propuesta a instancia de parte, el tribunal debería inadmitirla en caso de que la parte contraria no tenga acceso al régimen completo de recolección, aseguramiento y selección por el algoritmo. Es derecho básico de las partes el poder impugnar las pruebas, y el desconocimiento de cómo se pasó de miles de fotogramas procedentes de fuentes abiertas (*open source*) a un filtrado mediante inteligencia artificial impediría su ejercicio.

Respecto a la fase de recogida, preservación y autenticación de los datos, sería imprescindible ir más allá de una simple cadena de custodia, y tomar precauciones adicionales para garantizar la admisibilidad ante un tribunal¹⁶⁴. Para conseguirlo, en el caso estudiado se recurrió a un complejo sistema de *blockchain*. Se pretende con ello evitar que la sombra de la duda de una posible manipulación de imágenes se proyecte sobre documentación tan relevante desde un punto de vista procesal¹⁶⁵.

En cuanto algoritmo empleado, no cabría admitir aquellos cuyo funcionamiento no se publicite a las partes y al tribunal. Una parte de los sistemas empleados actualmente se basan en decisiones «oscuras»¹⁶⁶: se conoce el resultado, pero no se llega a comprender con facilidad las razones por las cuales el algoritmo alcanzó tal resultado. La cuestión ya ha sido parcialmente tratada en el Capítulo Tercero, al analizar la falta de racionalidad jurídica de los estudios de inteligencia predictiva. El problema de las *black boxes* será abordado en el Capítulo Quinto.

Tal como se expuso en el Capítulo Primero, la comunidad internacional se encuentra en un momento de indefinición respecto a la posible codificación general del fenómeno de la IA. Cobran por tanto gran importancia en la actualidad las normas auto-reguladoras, basadas en principios éticos y en controles externos (auditorías, certificaciones). Cabrían en este ámbito una serie de salvaguardias similares a las que A. Roth propuso en 2016 para ciertos sistemas, dotados de inteligencia artificial, empleados en algunas jurisdicciones penales estadounidenses¹⁶⁷: en un ejercicio de analogía, parece razonable exigir la publicación completa de los datos utilizados para entrenar al algoritmo, del funcionamiento del

¹⁶⁴ PIRACES, E (2018), *Op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁵ MINOGUE, D (2019), *Op. cit.* p. 3.

¹⁶⁶ LIGETI, K. (2019), «Artificial Intelligence and Criminal Justice», AIDP-IAPL International Congress of Penal Law, (en línea: http://www.penal.org/sites/default/files/Concept%20Paper_AI%20and%20Criminal%20Justice_Ligeti.pdf) [consulta: 23/12/2020].

¹⁶⁷ ROTH, A., (2017) «Machine Testimony», *The Yale Law Journal*, n° 126, pp. 1972-2053. En concreto, el texto se refiere al «*machine testimony*», sistemas probatorios dotados efectivamente de IA.

propio algoritmo, de una evaluación de riesgos, y de los informes sobre la seguridad y precisión del *software* empleado.

4. Potencial empleo de la IA como elemento de prueba. Especial referencia al Tribunal Penal Internacional

En materia de protección de los derechos humanos, existen ya experiencias de empleo tanto de bases de datos formadas parcialmente a partir de vídeos procedentes de redes sociales e Internet como de sistemas de aprendizaje automático para discriminar el material procesalmente relevante.

La **recopilación, conservación y verificación de vídeos que contienen violaciones masivas de derechos básicos** se está llevando a cabo en proyectos que muestran desplazamientos masivos y quema de casas en Myanmar, ataques a hospitales en Siria, ejecuciones extrajudiciales en Libia y Camerún y represión de manifestaciones en Hong Kong¹⁶⁸. Aparte de los procesos abiertos en tribunales del Reino Unido y que aspiran a poder emplear la iniciativa analizada en este capítulo, se ha solicitado ante tribunales belgas y alemanes la apertura de diligencias penales en base a elementos probatorios basados en repositorios de vídeos procedentes de redes sociales e Internet, y que tratan de demostrar el envío ilegal a Siria de material susceptible de ser empleado para producir armas químicas. En ambos casos, la iniciativa procede de la base de datos *Syrian Archive*, en colaboración con las organizaciones *TRIAL International* y *Open Justice Initiative*¹⁶⁹.

El **empleo de técnicas de aprendizaje automático** para tratar bases de datos muy extensas y determinar con exactitud la prueba que se entregará al tribunal se está desarrollando también, mediante otro sistema desarrollado por VFRAME, para identificar pruebas del uso de bombas de racimo en la guerra de Siria¹⁷⁰. Y, con objeto de detectar el uso de gases lacrimógenos en la represión de manifestaciones en diferentes lugares del mundo, Amnistía Internacional se encuentra desarrollando un sistema parecido en colaboración con *Forensic Architecture*¹⁷¹.

Por su parte, la Sección de Cuestiones Preliminares del **Tribunal Penal Internacional** ya ha fundamentado parcialmente decisiones en vídeos extraídos de redes sociales e Internet. En concreto, el 15 de agosto de 2017 dictó una orden de arresto contra el líder libio Mahmoud Mustafa Busayf Al-Werfalli por presun-

¹⁶⁸ LIGETI, K. (2019), *Op. cit.* <https://vframe.io/about/collaborations/syrian-archive>.

¹⁶⁹ LINCH, L (2019), *Op. cit.*, p. 9.

¹⁷⁰ <https://vframe.io/about/collaborations/syrian-archive>.

¹⁷¹ Algunos de los escenarios pueden consultarse en línea en <https://forensic-architecture.org/>.

tas ejecuciones masivas en el área de Benghazi¹⁷². Los delitos habrían quedado documentados en vídeos publicados en *Facebook* y otras redes, tal como expresamente se indica en la exposición de hechos contenida en las páginas 4 a 12 de la resolución judicial. En un breve comentario a la decisión del TPI, el profesor M.M. Maas afirmó que, aunque en el caso en cuestión la determinación del momento en que se tomaron los vídeos de las ejecuciones, así como su triangulación geográfica, fueron realizados por humanos, en el futuro «partes sustanciales de [estas tareas] podrían ser automatizadas o mejoradas mediante sistemas de aprendizaje automático»¹⁷³.

En otro esfuerzo de prospectiva, el informe «*Legal Futures of the International Criminal Court*¹⁷⁴» plantea las posibles tendencias de evolución en el Tribunal Penal Internacional a partir de dos posibles escenarios (uno complejo, basado en la superación progresiva del marco estatal, y otro centrado en la re-emergencia del Estado-nación a nivel global). Para ambos escenarios, en materia de cambios procedimentales, se indica textualmente:

«La tecnología es actualmente un factor clave; [...] El procedimiento deberá adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas: métodos de investigación, prueba, seguridad e, incluso, nuevas modalidades delictivas. Los avances tecnológicos en materia de datos —recogida, almacenamiento y análisis de su evaluación y relevancia— necesitarán probablemente de cambios en materia de prueba. [...] ¿Puede convertirse la inteligencia artificial en «testigo» de las atrocidades?»¹⁷⁵

La respuesta a esta última cuestión queda por tanto pendiente. Pero, sea como fuere, la inteligencia artificial se presenta ya como un medio para facilitar la actividad probatoria. La locución *Quod non est in actis non est in mundo* («Lo que no está en las actas [del proceso] no está en el mundo») obliga al juez a decidir teniendo en cuenta exclusivamente lo que haya podido demostrarse durante la sustanciación del proceso. Siendo el Derecho un reflejo de la sociedad en la que surge, la nuestra, híper-tecnificada, no se podría permitir dejar de perseguir y castigar crímenes atroces porque la prueba obtenida con inteligencia artificial no esté presente en el proceso. Y, por tanto, a efectos del tribunal sentenciador, «tampoco esté en el mundo».

¹⁷² La orden de arresto, junto con los fundamentos citados, puede consultarse en línea en https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_05031.PDF.

¹⁷³ MAAS, M. (2019) «International law does not compute: Artificial intelligence and the development, displacement or destruction of the global legal order», *Melbourne Journal of International Law*, nº 20, pp. 1 -29.

¹⁷⁴ VV.AA., (2017), *Legal Futures of the International Criminal Court*, La Haya, HIIL

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 37.

Capítulo V

TOMA DE DECISIONES MEDIANTE INTELIGENCIA ARTIFICIAL. PROSPECTIVA EN ARBITRAJES PRIVADOS INTERNACIONALES

No existe inteligencia sin justicia, ni hay justicia sin inteligencia
(René Lalou)

Este último Capítulo abordará la posible toma de decisiones mediante inteligencia artificial. Siguiendo la lógica aplicable a todo proceso, tras un estudio predictivo y la presentación de las pruebas, el juzgador emitiría un fallo. Frente a la rigidez de los tribunales internacionales, los arbitrajes privados internacionales ofrecen una flexibilidad que podría permitir la introducción más rápida de inteligencia artificial. De hecho, el Reglamento de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional¹⁷⁶ no prohíbe el empleo de tecnologías de la información, y en el Reglamento de Arbitraje del Centro Internacional para la Resolución de Disputas¹⁷⁷ se permite expresamente su uso¹⁷⁸.

1. Los arbitrajes privados internacionales

Se define como *arbitraje* a un mecanismo de resolución de contenciosos alternativo al procedimiento judicial, pero también sometido a los principios de igualdad y contradicción. Las partes se someten al procedimiento mediante un acuerdo expreso (que puede ser previo al surgimiento de la disputa). Por lo tanto,

¹⁷⁶ Disponible en <https://www.iccmex.mx/uploads/uploads/arbitraje2015/ReglamentodeArbitrajeICC.pdf>.

¹⁷⁷ Disponible en https://www.icdr.org/sites/default/files/document_repository/International_Dispute_Resolution_Procedures_Spanish_0.pdf.

¹⁷⁸ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 6.

la aceptación del arbitraje es voluntaria. La libertad de elección puede alcanzar al lugar de celebración, la normativa aplicable, el idioma del procedimiento, y el número e identidad de los árbitros. Sin embargo, la decisión —el laudo— es de obligado cumplimiento. Y, en muchos sistemas jurídicos nacionales, puede ser sometido a reconocimiento y ejecución por los órganos judiciales internos (*exequátur*).

El arbitraje puede encomendarse a árbitros designados *ad hoc*, o a instituciones especializadas. Dentro de ellas destacan, a nivel internacional, la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la Comisión Iberoamericana de Arbitraje Comercial, y el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones) del Banco Mundial. También se realizan arbitrajes en el seno de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL, por sus iniciales en inglés), así como de otras organizaciones que se citarán a lo largo de este Capítulo.

En España, el arbitraje internacional está regulado esencialmente por el Convenio de Nueva York de 1958 sobre reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras¹⁷⁹, la Ley 60/2003, de Arbitraje¹⁸⁰, y —en ciertos aspectos (artículos 39, 65, 66, 722, así como el régimen general de ejecución, una vez reconocido el laudo en España)— por la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil¹⁸¹.

2. Ventajas de aplicar inteligencia artificial en arbitrajes internacionales

Varios son los beneficios que justificarían el empleo de IA en las diferentes fases de un arbitraje privado internacional. En primer lugar, puede suponer un gran **ahorro de tiempo** y, por lo tanto, una **reducción del coste**. Al igual que la generalidad de los procedimientos judiciales internos o internacionales, el sistema arbitral suele recibir la crítica de ser demasiado caro y lento («*too expensive and time-consuming*»¹⁸², en palabras de M. Scherer). Ciertas fuentes estiman que la duración media de un arbitraje internacional oscila entre los 12 y los 18 meses¹⁸³. Por ello, delegar labores auxiliares en sistemas con inteligencia artificial, realizar actividad predictiva e incluso facilitar la presentación del elemento probatorio adecuado son actividades que pueden extrapolarse desde las experiencias

¹⁷⁹ Disponible en línea en <https://www.boe.es/boe/dias/1977/07/11/pdfs/A15511-15512.pdf>.

¹⁸⁰ Disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23646-consolidado.pdf>.

¹⁸¹ Disponible en línea en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf>.

¹⁸² SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 573.

¹⁸³ <https://www.forbes.com/sites/frederickdoso/2020/02/04/arbilex-a-harvard-law-school-legal-tech-startup-uses-ai-to-settle-arbitrations/?sh=e04126252c51>.

pioneras en tribunales internacionales hacia los grandes órganos arbitrales. Incluso algunas de ellas, como la inteligencia predictiva, presentan actualmente un mayor desarrollo en este ámbito jurídico¹⁸⁴.

Se considera además que un sistema informático puede suponer una mayor garantía de **objetividad e infalibilidad** para las partes en conflicto. Los defensores de esta postura suelen apoyar su posición en las llamativas conclusiones de un estudio norteamericano-israelí publicado en 2011 bajo el título «*Extraneous Factors in Judicial Decisions*»¹⁸⁵: analizadas 1.100 decisiones de jueces israelíes sobre concesión de libertad condicional, descubrieron que las posibilidades de obtener una resolución favorable al arrestado eran diferentes en función del momento del día en que eran dictadas. Y era especialmente relevante el hecho de si el juez había almorzado o no al tiempo de tratar el caso.

Es también evidente que, frente a la posibilidad de que un ser humano cometa errores, un sistema informático se encuentra —teóricamente— **exento del riesgo**. Sin embargo, tal como se expondrá posteriormente, que el sistema no tenga errores en la aplicación del algoritmo no significa que el algoritmo esté correctamente constituido. Los sesgos, crítica fundamental a la IA con funciones decisorias, pueden condicionar un laudo basado en un algoritmo teóricamente *objetivo e infalible*¹⁸⁶.

3. ¿Podrá un ordenador dictar un laudo? Límites de la inteligencia artificial en los arbitrajes internacionales

3.1 Estado de la cuestión

En vista de los avances continuos de la inteligencia artificial, una parte de la doctrina comienza a vislumbrar un futuro en el que los algoritmos de toma de decisión puedan sustituir a los árbitros. A. van der Branden¹⁸⁷ afirmó que cabrá sustituir al árbitro o al juez por «robots», al ser éstos —según él— más aptos para llegar a un juicio coherente sobre lo que se está juzgando, porque combinan en una fracción de segundo las fuentes pertinentes que el juez humano habría tardado años en compilar.

¹⁸⁴ PAISLEY, K. et al. (2018), Op. cit., p. 36.

¹⁸⁵ DANZIGER, S. et al. (2011) «Extraneous Factors in Judicial Decisions», PNAS, vol. 108, nº 17, pp. 6889-6892.

¹⁸⁶ SCHERER, M. (2019), Op. cit., p. 559.

¹⁸⁷ Van der BRANDEN, A., (2019), Op. cit.

Sin embargo, el panorama general no es tan alentador. A pesar de iniciativas pioneras como *Arbilex* o *Kleros*, la inteligencia artificial sólo ha realizado avances modestos en el amplio panorama del arbitraje internacional¹⁸⁸. En 2018, la *Queen Mary University* de Londres publicó una encuesta¹⁸⁹ realizada entre un millar de profesionales relacionados con los arbitrajes internacionales. Los resultados indican que sólo el 12% de los encuestados utiliza IA en su actividad profesional, pero un 78% se mostraban convencidos de que su empleo debería incrementarse en los próximos años. Un año antes, la Cámara de Comercio Internacional presentó un informe sobre tecnologías de la información y arbitrajes con conclusiones similares a los resultados de la encuesta, y con la propuesta decidida de fomentar su uso en la resolución de controversias¹⁹⁰.

Se plantea por tanto la cuestión del alcance de la aplicación de IA en los arbitrajes internacionales. Aparte de la posibilidad hipotética de que un algoritmo llegue a tomar decisiones, cabe diferenciar cuatro grandes sectores de actividad¹⁹¹:

- Elección de árbitros en base a la posible decisión que un algoritmo prevea que vayan a tomar,
- preparación de los argumentos que se entiendan más apropiados para que el árbitro elegido decida en determinado sentido,
- reducción del tiempo y el coste en la búsqueda y manejo de datos, y
- previsión de presupuestos y posibles gastos económicos derivados del proceso.

Por su parte, Argerich et Al. añaden también la capacidad de redactar las cláusulas arbitrales valiéndose de IA, y evitando así las dificultades que supone su composición en situaciones de gran tensión y limitado tiempo disponible (no en vano, los juristas suelen denominarlas «cláusulas de medianoche»)¹⁹². Incluso, afirman, la inteligencia artificial puede servir para la redacción parcial de laudos: «Sin incursionar aquí en el tema decisorio, vale decir que los árbitros le dedican mucho tiempo a redactar secciones *estándar* de sus laudos [...] Los árbitros po-

¹⁸⁸ ARGERICH, G. et al. (2019), «Las nuevas tecnologías ¿al servicio de los operadores del arbitraje internacional?», *Cartas Blogatorias*, (en línea: <https://cartasblogatorias.com/2019/12/10/las-nuevas-tecnologias-al-servicio-de-los-operadores-del-arbitraje-internacional/>) [consulta: 27/12/2020].

¹⁸⁹ VV.AA. (2018), *The Evolution of International Arbitration*, Londres, Queen Mary School of International Arbitration

¹⁹⁰ ARGERICH, G. et al. (2019), *Op. cit.* p. 2.

¹⁹¹ PAISLEY, K. et al. (2018), *Op. cit.*, p. 36.

¹⁹² ARGERICH, G. et al. (2019), *Op. cit.* p. 4.

drían ahorrar tiempo y honorarios a las partes si delegasen tales secciones repetitivas en la IA»¹⁹³.

Como se puede constatar, los **estudios existentes muestran todavía cautela** a la hora de plantear la posibilidad de que un algoritmo lleve a cabo funciones decisorias. Afirman Paisley et Al. que, frente a las expectativas optimistas sobre el uso de IA en arbitrajes internacionales para manejar grandes cantidades de datos y realizar predicciones, su posible empleo para decidir sobre el fondo en un laudo arbitral sólo ha dado sus primeros pasos¹⁹⁴.

3.2 Experiencias más avanzadas en materia de toma de decisión mediante inteligencia artificial

Aunque fuera del objeto de esta Memoria, es preciso señalar las experiencias desarrolladas en el seno del sistema judicial de **Estonia**¹⁹⁵. En 2017 puso en funcionamiento un programa piloto que resuelve mediante inteligencia artificial asuntos de cuantía inferior a 7.000 euros. Los litigantes son los encargados de introducir la documentación en un sistema que adopta automáticamente una decisión. Tal decisión es susceptible de recurso ante un juez «humano»¹⁹⁶. En un artículo¹⁹⁷ publicado hace escasos días, el profesor J.I. Solar Cayón destaca las buenas perspectivas de los **proyectos Prometea** (que se emplea desde 2017 en tribunales de Buenos Aires) y **PretorIA** (que comenzó a funcionar en julio de 2020 en la Corte Constitucional de Colombia). Ambos sistemas no adoptan directamente una decisión, sino que elaboran dictámenes sobre los casos planteados que (en el caso argentino) remite la fiscalía al tribunal. El nivel de fiabilidad de *Prometea* alcanza un sorprendente 96%.

Otro ámbito de aplicación de inteligencia artificial es la resolución de litigios en línea (**Online Dispute Resolution u ODR**)¹⁹⁸. El pasado año, un informe de la Comisión Europea mostró su confianza en que desarrollos híbridos de IA que

¹⁹³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹⁴ PAISLEY, K. et al. (2018), *Op. cit.*, p. 36.

¹⁹⁵ VASDANI, T. (2020), «From Estonian AI judges to robot mediators in Canada, U.K. », *The Lawyer's Daily*, (en línea: <https://www.lexisnexis.ca/en-ca/ihc/2019-06/from-estonian-ai-judges-to-robot-mediators-in-canada-uk.page>) [consulta: 27/12/2020].

¹⁹⁶ Una reseña sobre el funcionamiento del sistema de Estonia se puede consultar en línea en <https://www.thetechnolawgist.com/2019/06/12/estonia-se-prepara-para-tener-jueces-robot-basados-en-inteligencia-artificial/#:~:text=Estonia%20no%20es%20el%20primer,sentencias%20penales%20en%20algunos%20estados>.

¹⁹⁷ SOLAR CAYÓN, J.I., (2020) «La inteligencia artificial jurídica: nuevas herramientas y perspectivas metodológicas para el jurista», *Revus [Online]*, nº 41 (en línea: <http://journals.openedition.org/revus/6547>) [consulta: 06/01/2021].

¹⁹⁸ ARGERICH, G. et al. (2019), *Op. cit.*, p. 3.

combinen sistemas basados en reglas y sistemas basados en datos permitan una mejora de las capacidades actuales. En todo caso, puntualiza expresamente que los ODR «no deberían ser totalmente automáticos, sino tener una función de asistencia [para el humano que adopte la decisión final]¹⁹⁹. Con el actual desarrollo tecnológico, la resolución de litigios en línea puede aplicarse a los contenciosos más reiterativos, siempre que no se dé oposición por la contraparte, o existan sólo unos motivos tasados (y por tanto sometidos al control del algoritmo) para enervar la pretensión de la contraparte²⁰⁰.

En febrero de 2020 apareció en la revista Forbes un artículo con el siguiente titular: «**Arbilex**, *A Harvard Law School Legal Tech Startup, Uses AI To Settle Arbitrations*»²⁰¹. La Universidad de Harvard y la propia página web de la compañía presentan el proyecto como la combinación de inteligencia artificial y de analítica predictiva para mejorar el proceso de toma de decisión en arbitrajes internacionales²⁰². El algoritmo de *Arbilex* permite alcanzar soluciones precisas sorteando parcialmente la limitada extensión de las bases de datos disponibles. Además, ofrece la posibilidad de conocer cómo y por qué el sistema ha llegado a determinado resultado. Gracias a ello, *Arbilex* puede realizar un análisis completo de los riesgos asociados al arbitraje y no sólo una clasificación binaria, al modo del estudio de Aletras et Al. para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que fue tratado en el Capítulo Tercero).

Otras iniciativas pioneras en arbitraje internacional²⁰³ son **Arbitrator Intelligence**²⁰⁴, que despliega un novedoso sistema basado en la transparencia para la elección de árbitros y el diseño de estrategias; y **Dispute Resolution Data**²⁰⁵, enorme base de datos especializada en arbitrajes comerciales internacionales. También es pionera en su ámbito **Kleros**²⁰⁶, un sistema de «arbitraje» «descentralizado para Internet, basado en inteligencia colectiva y *blockchain*»²⁰⁷. Tras un pacto entre las partes, éstas remiten al sistema un formulario, a partir del cual

¹⁹⁹ VUCHEVA, M. et al., (2020), *Op. cit.*, p. 43.

²⁰⁰ NIEVA FENOLL, J. (2018), *Inteligencia artificial y proceso judicial*, Madrid, Marcial Pons, p. 32.

²⁰¹ Puede consultarse en línea en <https://www.forbes.com/sites/frederickdoso/2020/02/04/arbilex-a-harvard-law-school-legal-tech-startup-uses-ai-to-settle-arbitrations/?sh=e04126252c51>.

²⁰² Parte de la información empleada se extrajo de la página web de *Arbilex*: <https://www.arbilex.co/welcome>.

²⁰³ ALETRAS, N. et al. (2016), *Op. cit.*, p. 5.

²⁰⁴ Parte de la información empleada se extrajo de la página web de *Arbitrator Intelligence*: <https://arbitratorintelligence.com/about/>.

²⁰⁵ Parte de la información empleada se extrajo de la página web de *Dispute Resolution Data*: https://www.disputeresolutiondata.com/about_drd.

²⁰⁶ Parte de la información empleada se extrajo de la página web de *Kleros*: <https://kleros.io/>.

²⁰⁷ MOLINA, D. (2020) «¿Las Nuevas Tecnologías Extinguirán El Sistema Arbitral? Kleros: Una Mirada Al Futuro Del Arbitraje Internacional», Kluwer Arbitration Blog, (en línea: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/09/30/las-nuevas-tecnologias-extinguiran-el-sistema-arbitral-kleros-una-mirada-al-futuro-del-arbitraje-internacional/>) [consulta: 31/12/2020].

se asignan automáticamente árbitros. La decisión puede ser recurrida tantas veces como se desee, pero la parte que vea desestimadas sus pretensiones deberá asumir los honorarios del arbitraje. Se puede afirmar que éstas son algunas de las propuestas más avanzadas a nivel global, pero están todavía muy lejos de lo que podría sugerir una lectura rápida de los grandes titulares: que un *software* tome la decisión final del laudo.

4. Limitaciones a la toma de decisiones arbitrales mediante inteligencia artificial

4.1 Bases de datos

Los grandes centros internacionales de arbitraje siguen políticas muy diferentes en materia de publicación de sus resoluciones. Conforme al estudio de Paisley et Al.²⁰⁸, en 2018 sólo divulgaban el conjunto de sus laudos el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la Sociedad de Arbitrajes Marítimos (SMA). Tendencia contraria, a no hacer públicas sus resoluciones (aunque pueden solicitarse si se alega un interés legítimo) seguían el Centro Internacional de Arbitraje de Hong Kong (HKIAC) y la Institución de Arbitraje de las Cámaras Suizas (SCAI). El resto de grandes organismos oscilaban entre publicar sólo algunos de sus casos, o simplemente extractos de los mismos.

En su estudio *Artificial Intelligence and Legal Decision-Making: The Wide Open?*²⁰⁹, M. Scherer aborda la escasez de datos disponibles con una perspectiva específica, complementaria de la expuesta en el Capítulo Tercero de esta Memoria. Considera que un algoritmo de arbitraje se vería condicionado por las cuatro «V» del *big data*²¹⁰:

- **Volumen.** Empleando el ejemplo de la Conferencia de Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que inició 62 nuevos arbitrajes en 2016 y 65 en 2017, es posible afirmar que sería difícil disponer de la cantidad de datos necesarios para desarrollar un sistema de inteligencia artificial.
- **Variedad.** Un gran volumen de datos no sería suficiente si no fuera posible extraer patrones repetidos basados en resultados binarios (que permitan sólo dos opciones). La variedad de fórmulas de redacción en los diferentes órga-

²⁰⁸ PAISLEY, K. et al. (2018), *Op. cit.*, pp. 37 y ss.

²⁰⁹ SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*

²¹⁰ *Ibid.*, p. 554.

nos arbitrales dificultaría el trabajo analítico previo a la programación del algoritmo.

- **Velocidad.** Un mecanismo de decisión de arbitrajes internacionales basados en Derecho se enfrentaría al problema de la mutabilidad de las normas jurídicas, o el cambio en la línea doctrinal hasta entonces aplicada en su interpretación. El programador del sistema de toma de decisión tendría la necesidad de actualizar el algoritmo con nuevos —y abundantes— datos. Un ejemplo real de esta situación se dio tras la publicación de la Sentencia del Tribunal de Justicia *Achmea*²¹¹, que modificó profundamente el régimen del arbitraje en materia de inversión.
- **Veracidad.** Una de las ventajas esgrimidas por los defensores de los sistemas algorítmicos de toma de decisión es la objetividad y la infalibilidad de un ordenador. El argumento parece razonable si se limita al funcionamiento —automático— del algoritmo. El problema se encuentra en el estadio anterior del proceso: el sistema ha podido ser «entrenado» con datos no suficientemente veraces, o que reproduzcan estereotipos humanos conscientes o inconscientes. Por tanto, esta cuarta «V» del *big data* ha de ponerse en relación con la siguiente de las limitaciones: los sesgos.

4.2 Los sesgos

En inteligencia artificial, se entiende por *sesgo* al resultado discriminatorio que provoca la aplicación de un algoritmo programado a partir de datos alejados de la realidad, o que reflejen los prejuicios del humano que los ha creado o analizado. Las variedades más comunes son los *sesgos en los datos* y los *sesgos humanos*²¹².

En caso de los arbitrajes internacionales, el sistema de toma de decisión presentará *sesgos en los datos* cuando la base de resoluciones usada para «entrenar» al algoritmo no sea lo suficientemente representativa. Si para resolver un arbitraje comercial se dispone de pocos laudos previos, y alguno de ellos concluye con un resultado no esperado a causa de cualquier motivo específico procesal o de fondo, es probable que la decisión que el sistema ofrezca para el nuevo caso aparezca demasiado viciada por un resultado que, en caso de haber dispuesto de muchos más casos, habría sido discriminada como excepción.

²¹¹ La sentencia está disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0284>.

²¹² BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*, pp. 52 y ss.

Los *sesgos humanos* son aquellos que el sistema «hereda» del comportamiento de las personas que han originado la base de datos. Habitualmente se critica que los árbitros internacionales tienen tendencia a dar la razón a los inversores. Un ejemplo de *sesgo humano* en IA sería que el sistema recibiera demasiados datos favorables a este tipo de litigantes. El efecto final sería, probablemente, una propensión del sistema a fallar a su favor²¹³. El filósofo español D. Innerarity considera que «el problema del aprendizaje de los sistemas es que [...] están concebidos para construir estereotipos a través de una gran cantidad de datos. [...] [Tales sistemas] no sólo es que se apoyen en los estereotipos, sino que están calculados para maximizar la conformidad a los estereotipos»²¹⁴. Los partidarios de aplicar algoritmos en la toma de decisiones alegan objetividad e infalibilidad. Pero, a largo plazo, la presencia de sesgos en los sistemas de aprendizaje automático puede agravar las discriminaciones: el efecto *performativo* de la inteligencia artificial (tratado en el Capítulo Tercero) puede acabar por reforzar las tendencias discriminatorias que se pretendían evitar²¹⁵.

4.3 Black boxes

Explicar cómo funcionan los algoritmos es un desafío cuya necesidad supera el campo de lo técnico. Jurídicamente, no parece aceptable emplear un sistema respecto al cual los litigantes y el órgano decisor no tengan un conocimiento claro del camino recorrido hasta alcanzar la decisión.

En general, los algoritmos de aprendizaje automático son transparentes, y pueden ser entendidos con cierta facilidad. Si es posible que el operador humano identifique qué variables, y en qué grado, han influido en la decisión, los algoritmos se denominan *white boxes* (cajas blancas). Sistemas más complejos que el *machine learning* pueden generar algoritmos completamente opacos, respecto a los cuales la mente humana no alcanza a comprender cómo y por qué han llegado a determinado resultado. Reciben el nombre de *black boxes*, y su empleo es extremadamente polémico²¹⁶. El riesgo de someter la toma de decisiones a algoritmos oscuros es tan alarmante que se ha llegado a afirmar que las matemáticas son una nueva «arma de destrucción masiva»: bajo su aparente neutralidad, permiten la creación de sistemas a medida, que pueden fomentar la arbitrariedad²¹⁷. O, en el mejor de los casos, impiden a sus usuarios llegar a la convicción de que la decisión no es arbitraria.

²¹³ SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 559.

²¹⁴ INNERARITY, D. (2019) «La inteligencia de la inteligencia artificial», artículo publicado en La Vanguardia de 16/12/2019.

²¹⁵ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, pp. 98 y 108.

²¹⁶ BENJAMINS, R., y SALAZAR, I., (2020), *Op. cit.*, pp. 48 y ss.

²¹⁷ MENECEUR, Y. (2020), *Op. cit.*, p. 1.

4.4 Inexistencia de razonamiento jurídico

Con independencia de la posible precisión de los resultados obtenidos, la limitación metodológica por excelencia de todo sistema de decisión mediante IA estriba en su incapacidad de desarrollar un razonamiento jurídico. Es decir, el empleo del algoritmo sobre los datos puede llegar a conclusiones similares a las de un juez o un árbitro, pero «por otro camino». Se trata simplemente de un tratamiento estadístico complejo que no alcanza a conocer la lógica jurídica²¹⁸, ya que esta lógica no depende del establecimiento mecánico de correlaciones, sino de una racionalidad humana fundada en el conocimiento profundo del sistema legal y de las circunstancias fácticas de cada caso. De hecho, el razonamiento humano se funda en la interpretación de un gran conjunto de factores respecto a los que el órgano decisor va adoptando multitud de decisiones discrecionales que determinarán, tomadas el conjunto, el sentido estimatorio o desestimatorio de la sentencia o del laudo²¹⁹.

En garantía de los principios procesales básicos, tres motivos obligan a disponer de decisiones razonadas jurídicamente como fundamento de cualquier decisión. En primer lugar, permitir a la parte vencida comprender las causas y, en su caso, hacer más aceptable su derrota. También le permitiría oponerse a los fundamentos de la decisión en un ulterior recurso. En segundo lugar, que la resolución completa sirva de referencia a futuros litigantes en cuestiones análogas. Y, finalmente, permitir a otros juzgadores disponer de precedentes con los que puedan fundamentar sus futuras decisiones²²⁰.

Las limitaciones tecnológicas y jurídicas para sustituir a un juzgador humano por un sistema algorítmico son numerosas. Sin embargo, el profesor español J. Nieva Fenoll considera que técnicamente «la empresa no es sencilla, pero al final todo se reduce a una gestión de datos, formulación de hipótesis, elaboración de posibles inferencias y uso de patrones conductuales»²²¹. Y, tras analizar el panorama del arbitraje internacional actual, M. Scherer hace una valiente apuesta de futuro: «...la inteligencia artificial afectará de manera fundamental a las profesiones y las actividades jurídicas, incluyendo la toma de decisiones»²²².

²¹⁸ JEAN, J-P. (2018), *Op. cit.*

²¹⁹ REGIS, N. (2016), «Juger, est-ce interpréter », *Cahiers philosophiques*, nº 147, pp. 26-47.

²²⁰ SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 562.

²²¹ NIEVA FENOLL, J. (2018), *Op. cit.*, p. 60.

²²² SCHERER, M. (2019), *Op. cit.*, p. 573.

CONCLUSIONES

El **impacto final** de la inteligencia artificial sobre las relaciones sociales es todavía **desconocido**. Sus potenciales aplicaciones son tan abundantes como preocupantes son los riesgos que plantea su uso irresponsable. Esta afirmación se puede extrapolar a cualquier ámbito en que se apliquen sistemas algorítmicos. En la resolución de contenciosos internacionales, algunas de las experiencias analizadas han de consolidarse necesariamente, mientras que la generalización de otras exigirá no sólo un avance adicional en la inteligencia artificial, sino una reflexión jurídica acerca de cómo garantizar efectivamente el derecho de defensa a las partes en litigio.

Desde un punto de vista social, es evidente que el término *inteligencia artificial* ha hecho fortuna y se ha consolidado globalmente. Sin embargo, no satisface a todos sus estudiosos. El empleo de conceptos antiguamente reservados al ser humano, como «inteligencia» o «*aprendizaje* del algoritmo» ha creado en la opinión pública una confianza, quizás desmedida, en las tecnologías que aplican IA. Se puede llegar a considerar de manera superficial que las capacidades de esta nueva «inteligencia» serán una panacea capaz de realizar con éxito, por ejemplo, las funciones más tediosas de un órgano judicial o arbitral, como la traducción de documentos o la transcripción automática de audiencias públicas. Por extensión, se confía en que un algoritmo pueda predecir el resultado de una sentencia o de un laudo. O, incluso, pueda tomar por sí mismo la decisión final de manera más rápida e imparcial que un juzgador humano.

El **Derecho internacional** debe acomodarse a los grandes avances tecnológicos. La necesidad de contar con una regulación compartida por la comunidad de Estados, sea cual fuere el modelo elegido, exigirá nuevos esfuerzos en un futuro próximo. Incluso sin contar con una convención-marco universal, la humanidad ha de quedar jurídicamente protegida frente a empleos inaceptables de la inteligencia artificial con fines bélicos, terroristas, o contrarios a los derechos humanos.

Es imprescindible, antes de llegar a conclusiones específicas sobre la aplicabilidad de la inteligencia artificial en la resolución de contenciosos internacionales, recordar que de poco sirve una mejora tecnológica si ésta desnaturaliza el sistema al que se pretende ayudar. Cualquier actuación en el ámbito de un proceso debe respetar, imperativamente, los principios básicos en que se fundamenta la existencia del propio órgano decisor. En una palabra, **la tecnología no puede anteponerse a la Justicia**. Es de destacar por ello la labor que el Consejo de Europa lleva realizando en los últimos años para compatibilizar los derechos fundamentales y la aplicación eficaz de algoritmos en el ámbito judicial.

En base a las hipótesis planteadas al comenzar la presente Memoria, se puede concluir que **la inteligencia artificial tiene por delante un futuro brillante como elemento auxiliar al proceso**, capaz de agilizar el funcionamiento de tribunales e instituciones arbitrales internacionales. El multilingüismo suele ser una constante en casi todos ellos, y los sistemas de traducción automática se presentan como una solución ideal no sólo en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino en cualquier otro órgano análogo. Igual conclusión se puede alcanzar de todas las iniciativas auxiliares analizadas en el ámbito del TJUE.

El **empleo de medios de prueba** basados, al menos parcialmente, en un tratamiento con IA **exige la toma de garantías adicionales**, en beneficio de las partes y de la labor del propio órgano judicial. Éste deberá inadmitir todo elemento de convicción que no asegure efectivamente que los datos son reales, no manipulados, y que han sido obtenidos con pleno respeto a los derechos de los litigantes y de terceros. Sería conveniente poner a disposición del juzgador y de la contraparte una explicación transparente sobre el funcionamiento del algoritmo, su margen de error, y las certificaciones o auditorías externas a que haya sido sometido. Cumplidos estos requisitos, una cierta flexibilidad en la admisión de la prueba sería igualmente deseable. Máxime cuando se trate, como en el caso analizado en la Memoria, de persecución de crímenes atroces cuya demostración puede facilitarse a día de hoy gracias al avance de las nuevas tecnologías.

Mayores reservas merecen las conclusiones acerca de las capacidades predictiva y decisoria de la inteligencia artificial. Las limitaciones técnicas son todavía abundantes. Tanto tribunales como instituciones arbitrales internacionales disponen, a lo sumo, de una base de resoluciones muy limitada en cuanto a número, estructura y casuística tratada. Ha de recordarse que, como se expuso gráficamente, los datos funcionan como «materia prima» para entrenar a los algoritmos más sencillos. En teoría, se pueden crear sistemas capaces de predecir o decidir aplicando IA. Algunas experiencias pioneras muestran un aceptable grado de precisión. Pero ni la predicción ni la decisión tendrán fundamentos jurídicos humanos, sino que serán resultado de un complejo juego matemático desarro-

llado por un algoritmo. Ello impide la posibilidad de disponer de razonamientos jurídicos, base de posibles recursos posteriores. Condicionan además la admisibilidad de tales sistemas la presencia de sesgos y de *black boxes*, dos de las críticas más comunes al desarrollo actual de la inteligencia artificial

España, comprometida con los valores del Estado de Derecho, ha de velar por una justa aplicación de la inteligencia artificial en posibles escenarios de resolución de controversias. El esfuerzo articulado en el seno del Consejo de Europa exige que todo uso de *macrodatos* o algoritmos en el ámbito judicial o arbitral respete los grandes principios en que se funda nuestro ordenamiento jurídico. La Unión Europea es el ámbito natural de expansión de la IA española, y cualquier experiencia adoptada en la esfera judicial de los Estados podría ser extrapolada con facilidad a los tribunales internacionales. Del mismo modo, los proyectos internacionales más exitosos podrían servir de fuente de inspiración para una futura —y eventual— estrategia española *Justicia 4.0*, que apueste decididamente por la inteligencia artificial. Parafraseando a P. Calamandrei, la presencia en los foros de decisión relativos a la IA, el apoyo de nuestro país a las experiencias nacionales e internacionales de agilización procesal, y la promoción de los valores de igualdad, libertad y justicia, forman parte de la senda irrenunciable por la que deberá transitar la política exterior española.

Al margen de reflexiones jurídicas, la comunidad internacional ha de tomar conciencia cuanto antes de que **la cuestión ya no es técnica, sino meramente humana**: si merece la pena sustituir a la persona por una máquina en ciertas funciones que están, por naturaleza, reservadas a un proceso cognoscitivo humano. Y es que, en el fondo, una conclusión general puede abarcar el conjunto de reflexiones acerca de la aplicabilidad de la inteligencia artificial a nuevos sectores internacionales, como el judicial o el arbitral: nuestra sociedad global corre el riesgo de olvidar que el ser humano, sujeto de derechos, está por encima de cualquier desarrollo tecnológico. Ha de **evitar que el medio se convierta en el fin; que la inteligencia artificial, en teoría al servicio de jueces o árbitros internacionales, pase por encima de los principios procesales**. Pase, en definitiva, por encima de la Justicia de la que es «una humilde servidora».

Sólo el futuro mostrará si tecnología y Derecho pueden seguir siendo compatibles. Pero es paradójico que el ser humano no se sienta capaz de predecir ese futuro, mientras emplea sus energías en tratar de predecir el resultado de un pleito. Es más paradójico incluso que desarrolle algoritmos capaces de decidir una sentencia o un laudo aún no ha decidido las grandes cuestiones sobre el régimen internacional de la inteligencia internacional.

ANEXO

Índice alfabético de conceptos técnicos, y páginas en que se incluyen su definición

A		M	
Algoritmo	34	Macrodatos (<i>o Big Data</i>)	33
B		Minería de datos (<i>o data mining</i>)	34
Black boxes	83	N	
Clustering	54	N-gramas	54
D		O	
Data sharing	34	Open Data	34
E		P	
Efecto performativo	58	Procesamiento de lenguaje natural	45
G		S	
Ground-truth data	57	Sesgo	82
I		Sistemas de aprendizaje automático	45
Inteligencia artificial	32	Sistemas expertos	45
Inteligencia débil (<i>weak o narrow intelligence</i>)	35	T	
Inteligencia fuerte (<i>strong o deep intelligence</i>)	35	Test de Turing	35
L		W	
Ley de Moore	33	White boxes	83

BIBLIOGRAFÍA

Obras generales

- ALPAYDIN, E.**, (2016), *Machine Learning: The New AI*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- BENJAMINS, R., SALAZAR, I.**, (2020) *El mito del algoritmo*, Madrid, Anaya.
- BIEHLER, G.**, (2008) *Procedures in International Law*, Nueva York, Springer.
- BJOLA, C.**, (2020), *Diplomacy in the Age of Artificial Intelligence*, Abu Dhabi, Emirates Diplomatic Academy.
- BOSTROM, N.** (2016), *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*, Oxford, Oxford University Press.
- DUCASSÉ, P.**, (1958), *Les techniques et le philosophe*, París, PUF.
- JULIA, L.**, (2019), *L'intelligence artificielle n'existe pas*, París, First Editions.
- MENECEUR, Y.** (2020), *L'intelligence artificielle en procès. Plaidoyer pour une réglementation internationale et européenne*, Bruselas, Bruylant.
- MONTERO AROCA, J.** et al., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- NIEVA FENOLL, J.** (2018), *Inteligencia artificial y proceso judicial*, Madrid, Marcial Pons.
- SOLAR CAYÓN, J.I.**, (2019), *La Inteligencia Artificial Jurídica*, Cizur Menor, Aranzadi.
- VV.AA.** (2020), *Defining Artificial Intelligence. Towards an operational definition and taxonomy of artificial intelligence*, Sevilla, AI Watch.
- VV.AA.** (2018), *The Evolution of International Arbitration*, Londres, Queen Mary School of International Arbitration.
- VV.AA.**, (2017), *Legal Futures of the International Criminal Court*, La Haya, HIL.
- Van der BRANDEN, A.**, (2019), *Les robots à l'assaut de la justice*, Bruselas, Bruylant.
- VUCHEVA, M. et al.**, (2020), *Study on the use of innovative technologies in the justice field. Final Report*, Bruselas, Comisión Europea.

Monografías y artículos

ALETRAS, N. et al. (2016), «Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective», *PeerJ Computer Science*, 2:e93.

ARGERICH, G. et al. (2019), «Las nuevas tecnologías ¿al servicio de los operadores del arbitraje internacional?», *Cartas Blogatorias*, (en línea: <https://cartasblogatorias.com/2019/12/10/las-nuevas-tecnologias-al-servicio-de-los-operadores-del-arbitraje-internacional/>) [consulta: 27/12/2020].

DANZIGER, S. et al. (2011) «Extraneous Factors in Judicial Decisions», *PNAS*, vol. 108, nº 17, pp. 6889-6892.

DEMPSEY, J. (2020), «Artificial Intelligence: An Introduction to the Legal, Policy, and Ethical Issues », Berkeley Center for Law & Technology, (en línea: https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2020/08/Artificial-Intelligence-An-Introduction-to-the-Legal-Policy-and-Ethical-Issues_JXD.pdf) [consulta: 23/12/2020].

HAWKING, S., RUSSEL, M., TEGMARK, M., y WILCZEK, F., «Transcendence looks at the implications of artificial intelligence – but are we taking AI seriously enough?», *The Independent*, 1 de mayo de 2014.

INNERARITY, D. (2019) «La inteligencia de la inteligencia artificial», artículo publicado en *La Vanguardia* de 16/12/2019.

LAURITSEN, M. (2018), «Toward a Phenomenology of Machine-Assisted Legal Work», *The Journal of Robotics, Artificial Intelligence & Law*, Vol. 2, nº 1, pp. 67-84.

LAWLORD, R., (1963), «What computers can do: analysis and prediction of judicial decisions», *American Bar Association Journal*, nº 49, pp. 337-344.

LERMA, R. (2020), «El autómatas ajedrecista de Leonardo Torres Quevedo, precursor de la inteligencia artificial», *Técnica Industrial*, nº 325, pp. 92-94.

LIGETI, K. (2019), «Artificial Intelligence and Criminal Justice», *AIDP-IAPL International Congress of Penal Law*, (en línea: http://www.penal.org/sites/default/files/Concept%20Paper_AI%20and_%20Criminal%20Justice_Ligeti.pdf) [consulta: 23/12/2020].

LIGETI, K. (2019), «Human rights activists want to use AI to help prove war crimes in court», *MIT Technology Review*, (en línea: <https://www.technologyreview.com/2020/06/25/1004466/ai-could-help-human-rights-activists-prove-war-crimes/>) [consulta: 23/12/2020].

LINCH, L (2019), «How Global Legal Action Network is documenting digital evidence of airstrikes against civilians in Yemen», *Huridocs*, (en línea: <https://huridocs.org/2019/11/glan-documents-airstrikes-in-yemen-with-uwazi-digital-evidence-vault-integration/>) [consulta: 26/12/2020].

MAAS, M. (2019) «International law does not compute: Artificial intelligence and the development, displacement or destruction of the global legal order», *Melbourne Journal of International Law*, n° 20, pp. 1 -29.

MARTÍN HUERTAS, M.A. (2010), «Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativas a partidos políticos y a sindicatos», *SciELO*, n° 23, (en línea: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140591932010000200004#notas) [consulta: 30/12/2020].

MEYS, R. (2020), «Data Mining Under the Directive on Copyright and Related Rights in the Digital Single Market: Are European Database Protection Rules Still Threatening the Development of Artificial Intelligence?», *GRUR International*, vol. 69, pp. 457-473.

MINOGUE, D (2019), «Digital Accountability Symposium: Harnessing User-Generated Content in Accountability Efforts for International Law Violations in Yemen», *Opiniojuris.org*, (en línea: <http://opiniojuris.org/2019/12/18/digital-accountability-symposium-harnessing-user-generated-content-in-accountability-efforts-for-international-law-violations-in-yemen/>) [consulta: 23/12/2020].

MOLINA, D. (2020) «¿Las Nuevas Tecnologías Extinguirán El Sistema Arbitral? Kleros: Una Mirada Al Futuro Del Arbitraje Internacional», *Kluwer Arbitration Blog*, (en línea: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/09/30/las-nuevas-tecnologias-extinguiran-el-sistema-arbitral-kleros-una-mirada-al-futuro-del-arbitraje-internacional/>) [consulta: 31/12/2020].

PAISLEY, K. et al. (2018), «Artificial Intelligence Challenges and Opportunities for International Arbitration», *NYSBA*, Vol. 11, n° 1, pp. 35-40.

PIRACES, E (2018), «Collecting, preserving, and verifying online evidence of human rights violations», *OpenGlobalRights*, (en línea: <https://www.openglobalrights.org/collecting-preserving-and-verifying-online-evidence-of-human-rights-violations/>) [consulta: 23/12/2020].

POULLET, Y. (2020), «Les robots à l'assaut de la Justice – L'intelligence artificielle au service de la Justice», *La Tribune de AVOCATS.BE*, (en línea: <https://latribune.avocats.be/les-robots-a-lassaut-de-la-justice-lintelligence-artificielle-au-service-de-la-justice/>) [consulta: 07/12/2020].

PUENTE OJEA, G. (1966), «El diplomático profesional», *Revista de Política Internacional*, n° 84, pp. 7-25.

REGIS, N. (2016), «Juger, est-ce interpréter », *Cahiers philosophiques*, n° 147, pp. 26-47.

REILING, A.D. (2020). «Courts and Artificial Intelligence», *International Journal for Court Administration*, n° 11(2), p.8.

ROTH, A. (2017) «Machine Testimony», *The Yale Law Journal*, nº 126, pp. 1972-2053.

SCHERER, M. (2019), «Artificial Intelligence and Legal Decision-Making: The Wide Open?», *Journal of International Arbitration* 36, nº5, pp. 539-574.

SCHERER, M. (2019), «International Arbitration 3.0 – How Artificial Intelligence Will Change Dispute Resolution», *Austrian Yearbook on International Arbitration*, nº 13, pp. 503-513.

SOLAR CAYÓN, J.I., (2020) «La inteligencia artificial jurídica: nuevas herramientas y perspectivas metodológicas para el jurista», *Revus [Online]*, nº 41 (en línea: <http://journals.openedition.org/revus/6547>) [consulta: 06/01/2021].

STONE SWEET, A., (2009), «On the Constitutionalisation of the Convention: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court», (en línea: https://digital-commons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1070&context=fss_papers) [consulta: 30/12/2020].

VV.AA. (2020), «Methodology and Collection Protocol», *Bellingcat*, (en línea: <https://yemen.bellingcat.com/methodology/collection-protocol>) [consulta: 23/12/2020].

VV.AA. (2020), «International Open Source Investigations Protocol», *Human Rights Center of UC Berkeley School of Law*, (en línea: <https://humanrights.berkeley.edu/programs-projects/tech-human-rights-program/international-open-source-investigations-protocol>) [consulta: 23/12/2020].

VASDANI, T. (2020), «From Estonian AI judges to robot mediators in Canada, U.K. », *The Lawyer's Daily*, (en línea: <https://www.lexisnexis.ca/en-ca/ihc/2019-06/from-estonian-ai-judges-to-robot-mediators-in-canada-uk.page>) [consulta: 27/12/2020].

ZAVRSNIK, A. (2019) «Algorithmic justice: Algorithms and big data in criminal justice settings», *CER.EU European Journal of Criminology*, pp. 1–20.

Conferencias y simposios

GARCÍA SAN JOSÉ, D., GÓMEZ, M. y MORAL SORIANO, L. (11 diciembre 2020). «Inteligencia Artificial en el marco del Derecho internacional». En F. LLANO ALONSO et al. (Organizadores). Congreso internacional on-line sobre inteligencia artificial y Derecho: los retos del jurista en la era digital. Simposio celebrado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, Sevilla. [conclusiones no publicadas].

JEAN, J-P. (abril 2018), «Intelligence artificielle et systèmes judiciaires. La justice dite «prédictive»». En *The Independence of the Judicial Power*. Simposio celebrado por Marrakech International Conference on Justice, Marrakech.

STÜKER, S. et al. (8 diciembre 2020) «Practical Applications of Artificial Intelligence: e-Transcription and e-Translation (Showcase)». Digitalisation of Justice. Interconnection and Innovation. Conferencia on-line celebrada por el Ministerio de Justicia de la República Federal de Alemania. Berlín [conclusiones no publicadas].

Documentos jurídicos y otros recursos

- Estatuto del Tribunal Internacional de Justicia de 1945.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950.
- Convenio de Nueva York de 1958 sobre reconocimiento y ejecución de sentencias arbitrales extranjeras.
- Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.
- Protocolo número 11 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994..
- Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal.
- Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998.
- Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil.
- Protocolo de Olivos (Mercosur) (2002).
- Ley 60/2003, de Arbitraje.
- Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, hecho en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.
- Convención de Dublín de 2008 sobre municiones de racimo.
- Reglamento 2016/679, General de Protección de Datos.
- Carta Ética Europea sobre el uso de inteligencia artificial en los sistemas judiciales y en su ámbito (2018).
- Estrategia «Inteligencia artificial para Europa» (2018).

- Informe de la UNESCO «*Steering AI and advanced ICTs for knowledge societies: a Rights, Openness, Access, and Multi-stakeholder Perspective*» (2019).
- Directrices éticas para una IA fiable (2019).
- Estrategia de I+D+I en Inteligencia Artificial (2019).
- Estrategia *e-Justicia* (2019).
- Loi n° 2019-222, *de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice* (Francia).
- Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial (2020).
- Conclusiones del Consejo «*Access to justice – seizing the opportunities of digitalisation*» (2020).
- Conclusiones del Consejo sobre la posible adopción de una «Carta de Derechos Fundamentales en el contexto de la inteligencia artificial y el cambio digital» (2020).
- Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (2020).
- Plan español «Justicia 2030» (2020).
- Proyecto de «Carta de Derechos Digitales» del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (2020).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**El peso de la religión en las relaciones
internacionales de Oriente Próximo**

Alejandro Barambones Adarve

Madrid, Enero de 2021

DEDICATORIA

A mis padres, Agustín y Encarna, por permitirme llegar hasta aquí.

Y a Sandra, mi compañera en este nuevo camino.

RESUMEN

El objetivo fundamental de este trabajo es desmontar algunas de las ideas preconcebidas, mantras o clichés que existen acerca de la geopolítica de Oriente Próximo, y el verdadero peso de la religión en las relaciones internacionales de esta región. Para ello, en el primer capítulo se exponen dichas ideas preconcebidas, tratando de explicar su origen y de arrojar luz sobre la cuestión. Las principales cuestiones abordadas son clichés como que en Oriente Próximo la religión hace que las relaciones entre países sean más violentas o más tendentes a la guerra; la creencia de que el conflicto entre chiíes y suníes explica el comportamiento de los Estados; que Oriente Próximo es la única región en la que la religión está tan presente en las relaciones internacionales, y, por último, la desconfianza hacia el Islam político y la civilización arabo-musulmana, considerados como enemigos naturales de Occidente. Cabe hacer una pequeña puntualización aquí, y es que en el presente estudio no se va a entrar a valorar la compatibilidad o incompatibilidad del Islam con la democracia, siendo éste un asunto que excede los límites de ésta investigación.

Tras ahondar en las cuestiones mencionadas, en la segunda parte, que abarca los capítulos II, III, IV y V, se procederá a examinar la geopolítica de los tres grandes actores de la región, que son la República Islámica de Irán, Arabia Saudí y Turquía. A estos tres países se añade un cuarto, Marruecos, que si bien no pertenece *strictu sensu* a Oriente Próximo, es un caso muy significativo del uso del «Islam moderado» en las relaciones internacionales, y por ello merece ser incluido en el estudio. El análisis de estos países consistirá en una «breve historia» del país, características generales y situación interna, y un estudio particular del papel que juega la religión en las relaciones internacionales del mismo. En cuanto a la «breve historia», en ella se describe someramente la historia del país en cuestión, sobre todo en el ámbito internacional. Esta sección no tiene ánimo de exhaustividad, de forma que se destacarán únicamente aquellos eventos o acontecimientos que vayan a tener relevancia para las secciones posteriores. En la sección de características generales y situación interna se examinan las condi-

ciones políticas, económicas y sociales del país, subrayando sobre todo aquellos aspectos que son importantes para el objeto del análisis. Finalmente, en sección de religión y relaciones internacionales se trata de profundizar en el rol de la religión en la política exterior del país en concreto.

Por último, en el capítulo VI se abordará el futuro de Oriente Próximo y el futuro de la religión en dicha región y a nivel internacional. En este sentido, se analizará la situación de los jóvenes, y se darán algunas pautas de lo que puede suceder en la próxima década en la región. Además, se pondrá de manifiesto la necesidad de tener en cuenta el elemento religioso a nivel internacional, especialmente en un contexto como el actual, en el que se está conformando un nuevo Orden Mundial y en el que las potencias emergentes tendrán mucho que decir.

INTRODUCCIÓN

Oriente Próximo ha sido tradicionalmente una región convulsa. Se trata de un territorio que ha sido cuna de diversas civilizaciones, como la sumeria, la asiria, o la persa, y que ha sido objeto de conquistas y reconquistas. Tras la Segunda Guerra Mundial, el principal factor desestabilizador de la región fue la cuestión de Palestina. No obstante, a medida que avanza el siglo XXI, se identifican nuevos elementos potencialmente desestabilizadores, entre los que destacan la caída de los precios del petróleo y la retirada progresiva de EE. UU. Ambas son tendencias que están llamadas a continuar, al menos, en la próxima década, y por ello, todo apunta a que la inestabilidad será también la tónica general en dicho periodo. En este contexto, resulta imperativo tanto para los responsables políticos como para el público en general el conocer de primera mano la complejidad de una región que está llamada a ocupar los titulares de los diarios internacionales en los próximos años. La toma de decisiones en lo que respecta a Oriente Próximo deberá realizarse sobre la base de análisis sólidos que huyan de los clichés y las ideas preconcebidas que circulan por el imaginario colectivo común. ¿Es verdaderamente más violenta la región por la presencia de la religión en la política y las relaciones internacionales? ¿Es acaso Oriente Próximo la única región en la que la religión está presente en las relaciones internacionales? ¿Hasta qué punto se puede reducir la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán a un conflicto milenario entre suníes y chiíes? ¿Acaso la civilización arabo-musulmana es enemiga natural de la civilización occidental, como defendía Samuel P. Huntington en su «choque de civilizaciones»?

En este trabajo, se tratará de dar respuesta a estas preguntas, y estas respuestas se verán posteriormente respaldadas con el análisis en profundidad del comportamiento geopolítico de las grandes potencias regionales, como son la República Islámica de Irán, Arabia Saudí, y Turquía, y añadiendo a Marruecos como invitado de excepción.

Finalmente, se centrará la atención en algunos aspectos a tener en cuenta para la próxima década. En concreto, se estudiará el papel de los jóvenes en las transformaciones de la región y el peso de la religión en el nuevo Orden Mundial.

Los jóvenes constituyen el sector poblacional mayoritario de Oriente Próximo, pero sus condiciones de vida son precarias. Sus demandas se han puesto de manifiesto en sucesivas olas de protestas, pero siguen sin ser atendidas. Salvo un cambio drástico de las circunstancias, los jóvenes serán protagonistas en la próxima década en Oriente Próximo. Para poder comprender la realidad que vendrá, es preciso saber cómo piensan estos jóvenes. ¿Son estos jóvenes más seculares que las generaciones anteriores? ¿Cuál es el vínculo entre el yihadismo y la radicalización juvenil? Y sobre todo, teniendo en cuenta lo peligrosa que fue la represión de las protestas en la llamada «Primavera Árabe», ¿hasta qué punto apostar por regímenes autoritarios que viven de espaldas a estas demandas juveniles sigue siendo la opción más segura?

Capítulo I

La religión en las relaciones internacionales de Oriente Próximo

1. El mito de la violencia religiosa

En el mundo occidental existe la creencia generalizada de que la religión tiende a radicalizar los conflictos, atrae la violencia y promueve la intolerancia. Se entiende que cuando los individuos están imbuidos por una fe que les hace creer que Dios está de su lado, las concesiones se reducen al mínimo y el margen de negociación desaparece. Cuando se está tan seguro de tener la razón, no hay espacio para el diálogo, y la violencia y la crueldad no tienen límites. Si la causa que se defiende está por encima de todo lo material o humano, cualquier sacrificio material o humano es aceptable e incluso necesario. En este sentido se han pronunciado autores como el científico británico Richard Dawkins, que en su obra «El espejismo de Dios» (2006) afirma que «sólo la fe religiosa es una fuerza lo suficientemente fuerte para motivar tal locura o delirio en personas que de no ser por ello serían decentes.¹» Por su parte, el escritor estadounidense Robert Pirsig defendía que «cuando una persona sufre delirio, lo llamamos locura. Cuando mucha gente sufre el mismo delirio, lo llamamos religión.»² En términos similares se expresaba el propio Voltaire cuando decía que «la religión mal entendida es una fiebre que puede terminar en delirio.»³

Sobre la base de estas asunciones generalizadas, desde algunos sectores de Occidente se observa a aquellas regiones en las que el peso de la religión es muy relevante como «atrasadas políticamente», especialmente en el caso de Oriente Próximo. La imbricación de la religión en asuntos civiles y políticos, incluida la política internacional, forma parte de una visión totalmente ajena a la de los

¹ DAWKINS, R. (2006), *El espejismo de Dios*, Madrid, Espasa, p. 78.

² *Ibid.*, Prefacio.

³ En línea: <https://proverbia.net/cita/7392-la-religion-mal-entendida-es-una-fiebre-que-puede->.

occidentales, para quienes las guerras de religión quedan ya muy atrás. Incluso parecería que, desde algunos sectores del mundo occidental, se espera que estos países recorran el camino que un día recorrió Occidente, el camino de la secularización y la separación entre religión y estado. Pero, ¿hasta qué punto es cierto que esta secularización vaya a traer mayor paz y estabilidad a las regiones concernidas? O, mejor dicho, ¿hasta qué punto es cierta la premisa de que la religión lleva a la violencia y a la radicalización de conflictos?

Según la experta en religión comparada Karen Armstrong, de nacionalidad británica, en Occidente se incurre constantemente en «el mito de la violencia religiosa»⁴. Así, la religión no sería la causa de la violencia sino un instrumento de las clases dominantes para ganarse la lealtad de sus súbditos, para conseguir que éstos estén dispuestos a sacrificar todo por una causa.

Desde el surgimiento de la Reforma Protestante en 1517 hasta finales del siglo XVII, Europa se vio sacudida por numerosas guerras de religión que enfrentaron de forma recurrente a católicos y protestantes. No obstante, las causas originarias de estas guerras iban mucho más allá del conflicto religioso, como se puso de manifiesto en la Guerra de los 30 años, que enfrentó a católicos contra protestantes, y en la que la Francia católica luchó en el bando protestante. Las causas reales de estas guerras eran la lucha por el poder, el dominio territorial, de recursos naturales y humanos por parte de las distintas monarquías del momento. La lucha por la hegemonía continental enfrentó al Imperio Español, adalid del catolicismo, contra todos aquellos territorios que se resistían a someterse a su dominio, y muchos de ellos coinciden, no por casualidad, con los lugares en los que el protestantismo arraigó con más fuerza, como es el caso de los principados alemanes de la Liga de Esmalcalda o los territorios de Flandes liderados por Guillermo de Orange. Fue precisamente en estas guerras cuando se creó el mito de la violencia religiosa. Se consideraba que católicos y protestantes estaban tan imbuidos por la pasión religiosa que se aniquilaron mutuamente sin piedad, mermando en un 35% la población de Europa Central. La violencia y crueldad que afloró durante estas guerras se asoció al tinte religioso de las mismas. Por ello, cuando los ciclos revolucionarios instauraron el Estado Liberal, que incluía una separación entre religión y Estado, los europeos creyeron haber dado un paso adelante en cuanto a la paz y estabilidad del continente.

Sin embargo, tan pronto como los revolucionarios se habían librado de una religión, otra ocupó su lugar. Su nuevo Dios era la nación, a la cual adoraban en festivales «tradicionales», con ropa «tradicional» y canciones populares. El mis-

⁴ ARMSTRONG, K. (2014), «*The myth of religious violence*», The Guardian, (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/25/-sp-karen-armstrong-religious-violence-myth-secular>).

mo año en el que la diosa de la razón fue entronada en el altar de Notre Dame de París, el reino del terror sumió a la nueva nación francesa en un baño de sangre irracional en el que aproximadamente 17.000 hombres, mujeres y niños fueron ejecutados por el Estado⁵.

En 1807, cuando las tropas de Napoleón invadieron Prusia, el filósofo Johann Gottlieb Fichte urgió a sus *compatriotas* a dar la vida por la patria, lo cual no es sino una manifestación del carácter divino y sagrado que se le otorga a la nación. A partir de ese momento, ya no es admirable morir por la religión, pero sí por la nación. Y así lo será hasta nuestros días⁶.

La sustitución de la religión cristiana por el nacionalismo en Europa no supuso, por tanto, un apaciguamiento de los conflictos. El instrumento utilizado para galvanizar a las poblaciones había cambiado, pero los motivos originarios de los conflictos eran los mismos, y por ello éstos siguieron reproduciéndose, con idénticas o superiores muestras de crueldad y violencia, como se pudo atestiguar en la II Guerra Mundial con las atrocidades cometidas por los Ustachas de Ante Pavelic en Croacia.

Tampoco desaparecieron algunos de los fenómenos sociales que habían estado aparejados típicamente a la preeminencia de la religión en la sociedad. Un ejemplo es la persistencia de la «herejía» en otras formas. Durante su gobierno, Napoleón aprobó el «Decreto infame» en virtud del cual se obligaba a los judíos a adoptar nombres franceses, privatizar su fe y garantizar que uno de cada tres matrimonios por familia sería con un no-judío. A medida que el sentimiento nacional se convertía en un valor supremo, los judíos serían vistos cada vez más como desarraigados y cosmopolitas. A finales del siglo XIX hubo una explosión de antisemitismo en Europa, que sin duda heredaba siglos de prejuicios cristianos, pero dotado esta vez de un sostén científico que afirmaba que los judíos no encajaban en el perfil genético y biológico del «Volk» (pueblo), y debían ser extirpados de la nación como si de un cáncer se tratase.

De la misma forma, aquellos que eran tildados de herejes al protestar contra el *statu quo*, o de brujas en el caso de las mujeres, ahora serían acusados de traidores a la patria. Aquellos que son críticos con el orden establecido representan una amenaza para las clases dominantes, y éstas tratarán de deslegitimarlos y derribarlos por todos los medios. Antes la herejía y hoy el concepto de anti-nacional son los instrumentos más eficaces en este sentido, pues moviliza a la mayoría de la sociedad contra esa minoría discordante.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Así pues, las guerras siguieron sucediéndose en Europa con la llegada del nacionalismo con una periodicidad y virulencia similar. Sólo con la creación de la Unión Europea y su comunitarización de recursos se frenó dicha tendencia. El nacionalismo fue, por tanto, el sustituto de la religión en Europa como elemento galvanizador de la sociedad. Pero el hecho de que el instrumento sea uno u otro no determina el grado de violencia o agresividad existente en las relaciones entre los Estados.

A pesar de todo, la convicción de que aquellas regiones dominadas por la religión y no por el nacionalismo son más violentas y tienden en mayor medida al conflicto sigue persistiendo. Esta premisa se ve sostenida por una serie de conflictos que son interpretados como religiosos, cuando en realidad responden a una realidad de injusticia e impunidad. En este sentido, el investigador turco-británico Ziya Meral relaciona la violencia con la impunidad⁷. La gobernanza del Estado de Derecho a través de instituciones consolidadas puede limitar la escalada de violencia al evitar la impunidad. A medida que se van produciendo actos violentos sin oposición aparente y sin penalización, la violencia se va normalizando poco a poco como vía de expresión legítima. Cuando la violencia es parte de la rutina, los conflictos étnico-religiosos que se puedan producir a nivel local tienen un potencial mucho mayor de escalar a nivel nacional e incluso global. Cuando estos conflictos se producen, el espectador, en un análisis simple, deduce que es la religión la que genera conflictos regionales. Sin embargo, no es la religión sino la ausencia de un Estado sólido lo que conduce a este tipo de conflictividad. La religión y los líderes religiosos locales son, en muchas ocasiones, un elemento de desescalada de la violencia a través de un liderazgo apaciguador. Al contrario de lo que se suele pensar, estas figuras religiosas son en mayor medida parte de la solución y no del problema⁸. Por ello, es muy relevante un análisis profundo de la situación y las circunstancias del conflicto, para comprender el contexto local y no extraer o promover teorías que preconizan un inevitable choque entre religiones sin solución aparente.

La impunidad suele estar presente sobre todo en aquellos lugares en los que el Estado es débil, aquellas regiones a las que el Estado de Derecho y la ley no son capaces de llegar. A su vez, los regímenes autoritarios también son proclives a generar un sentimiento profundo de impunidad, especialmente cuando la desigualdad es elevada y la clase dominante actúa como las «élites extractivas» descritas por Daron Acemoglu⁹, algo que sucede sobre todo en países con economías basadas en la exportación de hidrocarburos.

⁷ MERAL, Z. (2018), *«How violence shapes religion»*, Cambridge University Press.

⁸ Ibid.

⁹ ACEMOGLU, D. (2012), *«Por qué fracasan los países»*, Barcelona, Deusto S.A. Ediciones.

2. La religión en las relaciones internacionales, ¿sólo en Oriente Próximo?

Los esfuerzos de los estados por controlar y dirigir el potencial político y social de la religión no es algo nuevo en la historia, ni tampoco exclusivo de Oriente Próximo. El uso de la religión como elemento de poder blando se ha podido observar en numerosas ocasiones y regiones. Así pues, durante los siglos XVIII y XIX, a menudo existió un vínculo cercano entre los funcionarios coloniales británicos y la actividad misionera cristiana en la expansión del Imperio Británico. Otro ejemplo lo encontramos en la Guerra Fría, en la que EE. UU. colaboró con grupos extremistas religiosos, y les apoyó de diferentes maneras con el objetivo de contrarrestar la expansión de la URSS, caracterizada por su ateísmo. En concreto, es bien conocido el apoyo estadounidense a los muyahidines en la guerra de Afganistán, promoviendo el islamismo radical que posteriormente se volvería en su contra. De hecho, fue el propio Osama Bin Laden el que gestionó financieramente las operaciones de la CIA en Afganistán¹⁰.

También hoy en día encontramos ejemplos de Estados que tratan de hacer valer el factor religioso como elemento de poder blando. El Kremlin ha hecho uso del alcance transnacional de la Iglesia Ortodoxa rusa para promover el apoyo a Moscú en Ucrania¹¹. En la India, el BJP (Bharatiya Janata Party) de Narendra Modi está apostando por la Hindutva, una ideología nacionalista hindú, para llegar a la diáspora india en el exterior¹². Por su parte, Israel ha estrechado lazos con la comunidad evangélica en EE. UU., tratando de presentarse como el guardián natural de la herencia judeocristiana común¹³.

Así pues, la presencia del elemento religioso en las relaciones internacionales ha sido constante a lo largo de los últimos siglos, con independencia de la región geográfica que se analice. Por tanto, no es un fenómeno exclusivo del Oriente Próximo moderno.

¹⁰ VIANA, I. (2012), «Bin Laden, aquel agente de la CIA», Diario ABC, (En línea: https://www.abc.es/internacional/abci-historia-qaida-201105020000_noticia.html).

¹¹ MRACHEK, A. (2019), «How Putin uses Russian Orthodoxy to grow his empire», The Daily signal, (En línea: <https://www.dailysignal.com/2019/02/22/how-putin-uses-russian-orthodoxy-to-grow-his-empire/>).

¹² PRATAP SINGH, A. (2021), «Hindutva's Realism in Modi's Foreign Policy», The Diplomat (En línea: <https://thediplomat.com/2021/01/hindutvas-realism-in-modis-foreign-policy/>).

¹³ GARCÍA GASCÓN, E. (2019), «El lobby israelí, los evangélicos y Netanyahu», Diario Público. (En línea: <https://www.publico.es/internacional/israel-lobby-israeli-evangelicos-netanyahu-alianza-dispara-alarmas-relacion-extrema-derecha.html>).

3. Chiíes contra sunníes: ¿un conflicto religioso irresoluble?

A pesar de la complejidad de los conflictos entre países de Oriente Próximo, marcados por aspectos tanto geopolíticos, como económicos y sociales, en numerosas ocasiones su análisis se reduce a un enfrentamiento religioso, fundamentalmente entre chiíes y sunníes. En este sentido, el senador estadounidense Ted Cruz sugirió que «los sunníes y los chiíes han estado envueltos en una guerra civil sectaria desde el año 632 d.C., y por tanto, es de gran ignorancia y arrogancia pretender que la seguridad nacional americana sea dependiente de la resolución de un conflicto religioso de 1.500 años.¹⁴» Por su parte, Mitch McConnell, el líder de la mayoría republicana del senado de EE. UU. ha asegurado que lo que está sucediendo en el mundo árabe es «un conflicto religioso que ha estado activo durante un milenio y medio».¹⁵

Sin llegar a negar que el factor religioso posea una gran importancia en la región, sí que se puede afirmar que la religión no es la causa fundamental y originaria del conflicto, sino un instrumento para galvanizar a la población. Un ejemplo que lo demuestra es que incluso la propia división entre chiíes y sunníes puede considerarse como fruto de un enfrentamiento político, de sucesión, y no religioso. Sólo posteriormente, con el cisma ya patente, cada una de las ramas del Islam se fue dotando de fundamentos religiosos diferenciados¹⁶.

El cisma surge debido a que, para los sunníes, cualquier miembro de la tribu de Quraysh podía dirigir la comunidad islámica siempre que fuera un buen musulmán. Por su parte, los chiíes defendían que la persona que debía estar al mando de esa sociedad debía ser un descendiente directo de Mahoma, o sea, de su hija Fátima, que contrajo matrimonio con Ali. Los cinco años en los que Ali administró el poder son considerados por sus seguidores como un ejemplo de rectitud, justicia, y gobierno para los pobres. Por él apostaban los desheredados de Arabia y los antiguos esclavos que denunciaban los abusos de poder y la corrupción de las autoridades del momento. De ahí que los chiíes de izquierdas consideren que con Ali nació el socialismo islámico. Argumentan que estaba a favor de la sociedad islámica sin clases, que predicaba el reparto de las riquezas y luchaba contra la discriminación social, como asegura el libro «Vía de la elocuencia», una compilación de citas, sermones y discursos atribuidos a este primer santo del chiismo y recogidos por Sarif al Razi (1016), uno de los maestros de esta corriente de la

¹⁴ TASPINAR, O. (2018), «The Sunni-Shiite divide in the Middle East is about nationalism, not a conflict within Islam», Brookings Institution. (En línea: <https://www.brookings.edu/opinions/the-sunni-shiite-divide-in-the-middle-east-is-about-nationalism-not-a-conflict-within-islam/>).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ ARMANIAN, N. (2017), «No es la religión, estúpido», Madrid, Akal, pp. 35-39.

escuela de Bagdad. En él se desprende la fidelidad del líder por los principios éticos y morales y su sentido de la justicia económica. Una de las frases incluidas en el libro «no se levanta un palacio sin antes haber derruido las casas de los humildes», se convirtió en la bandera de la lucha por los desheredados. Sin embargo, esto no gustó a la aristocracia árabe del momento. Ya durante su reinado, Ali tuvo que enfrentarse a sus detractores en diversas guerras. La primera guerra civil o primera «fitna» contra la viuda de Mahoma, y la segunda, la de Nahrawan, contra los jariyíes. Finalmente Ali moriría asesinado por un jariyí en venganza por Nahrawan, y la aristocracia musulmana nunca permitiría el acceso al poder a un descendiente de Ali. Así, el conflicto tiene en su origen una trama política e incluso socioeconómica, o de «lucha de clases». Si a los descendientes de Ali no se les permitió alcanzar el poder fue, fundamentalmente, por la línea política que representaban, que no favorecía en nada a la clase dominante del momento, y no tanto por discrepancias religiosas¹⁷.

De esta manera, la confrontación actual entre chiíes y sunníes no se encuentra en el origen de los conflictos de la región. De hecho, las guerras en Siria o Yemen no llegarían inmediatamente a su fin si, de repente, sunníes y chiíes se pusieran de acuerdo en quién era el legítimo heredero de Mahoma. No se trata de conflictos ancestrales irresolubles, sino más bien de guerras por el poder en las que la religión se instrumentaliza en beneficio propio.

4. Islamismo y yihadismo en Oriente Próximo

El islamismo es un conjunto heterogéneo de movimientos políticos cuya ideología y programa político consiste esencialmente en la adaptación de la vida política a los mandatos religiosos del Islam. Se basa en la adopción de la sharía, del conjunto de normas basadas en el Corán y en las sentencias del profeta, como norma fundamental, con el objeto de mantener o forjar un orden social regido en su totalidad por el principio de «ordenar el bien y prohibir el mal» cuyo contenido marcan los textos sagrados¹⁸. Se trata, en definitiva, de establecer el Islam en el centro del proyecto político. Dentro del islamismo, distinguimos entre los islamistas moderados, que son aquellos que renuncian a la violencia como medio para realizar su proyecto, y los islamistas radicales o yihadistas, que sí aceptan el uso de la violencia y el terrorismo como medio para implantar su proyecto político-religioso. Dentro del islamismo moderado se puede encuadrar a organi-

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ELORZA, A., (2011), «Islam y Democracia», El País. (En línea: https://elpais.com/diario/2011/11/01/opinion/1320102004_850215.html).

zaciones como los Hermanos Musulmanes, mientras que en la vertiente yihadista encontramos organizaciones como Al-Qaeda o el Daesh.

A lo largo de las últimas décadas se ha librado un debate en el mundo musulmán entre los que consideran que Occidente y las grandes potencias mundiales nunca van a permitir que el islam político llegue a gobernar un país, y que por tanto la única vía posible para realizar su proyecto político es la violencia, y aquellos que rechazan la violencia y sólo contemplan la vía política. Si bien desde Occidente siempre se ha insistido en que la vía política es la única opción posible, en la práctica esto no se ha puesto de manifiesto con una política exterior activa. Así, en Argelia, tras el proceso electoral de 1992 que otorgó la victoria al Frente Islámico de Salvación (FIS), se produjo un golpe de Estado que no conllevó la condena o intervención militar de ningún país occidental. Finalmente, tras una larga guerra civil, los islamistas serían apartados del poder por los militares. Un segundo ejemplo se dio en Palestina, el 25 de enero de 2006. Tras la presión de Occidente, Israel permitió a Hamás (organización islamista sunní) presentarse a las elecciones en el territorio ocupado palestino. El resultado fue la victoria de Hamás, lo que hizo que a los pocos días Israel manifestase que no reconocía a Hamás como interlocutor porque era una organización terrorista y todo el mundo occidental siguió a Israel en esa línea¹⁹. El tercer gran hito en esta serie fue el caso de Egipto. Tras el derribo del régimen de Mubarak, las elecciones otorgaron la victoria a los Hermanos Musulmanes liderados por Mohamed Morsi. Poco después, el ejército perpetró un nuevo golpe de estado que no sería condenado ni por la Unión Europea ni tampoco por EE. UU.²⁰

Ciertamente, no es de extrañar que el yihadismo haya ido ganando terreno durante las últimas décadas a expensas del islamismo moderado. Según afirma el investigador español Jesús Núñez Villaverde, «hemos dicho al islamismo radical que no es cierto que tengan posibilidad de acceder al poder a través de las urnas, después de haberles dicho que esa era la forma en que tenían que actuar si querían integrarse en el juego político y gobernar sus países. ¿Nos puede extrañar que a partir de ahí el islamismo radical se radicalice todavía más? Evidentemente no.»²¹

5. El choque de civilizaciones: el origen de la desconfianza

¹⁹ MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. (2006), «Europa y EE UU congelan la ayuda al Gobierno de Hamás», El País. (En línea: https://elpais.com/diario/2006/04/08/internacional/1144447209_850215.html).

²⁰ RODRÍGUEZ, O. (2013), «Las contradicciones de un golpe de Estado ‘democrático’», El Diario. (En línea: https://www.eldiario.es/internacional/contradicciones-golpe-llaman-democratico_1_5734702.html).

²¹ BIOSCA AZCOITI, J. (2018), «Entrevista a Jesús Núñez Villaverde», El Diario. (En línea: https://www.eldiario.es/internacional/arabia-saudi-isis-yihadistas_128_2822996.html).

Detrás de esta actitud occidental se encuentra el recelo y la desconfianza hacia el Islam y la civilización musulmana. En algunos sectores de Occidente predomina una visión que considera a la civilización arabo-musulmana como enemigo natural de Occidente, visión que hunde sus raíces en el «choque de civilizaciones» de Samuel P. Huntington. Tras el final de la Guerra Fría, el mundo de las relaciones internacionales se encontraba desorientado. Tras décadas de bipolaridad, la realidad de las relaciones internacionales había dado un giro de 180 grados, y las teorías que antes servían para comprender el mundo ya no eran válidas. La nostalgia por un mundo y un modelo conocido, en el que todo el mundo había aprendido a manejarse bien, se hacía patente. Por ello, en aquel momento surgieron diversas teorías que trataban de explicar la nueva realidad de la política internacional, tales como el «fin de la Historia» de Francis Fukuyama, o «el choque de civilizaciones» de Samuel P. Huntington. Este último va a tener una gran aceptación, ya que reduce el panorama internacional a un juego de buenos y malos al que ya sabemos jugar, y además, permite a EE. UU. seguir legitimando sus actuaciones y su posición predominante en el mundo, ahora que la amenaza de la URSS ha desaparecido. Según Huntington, el origen de los futuros conflictos ya no va a encontrarse en las diferencias ideológicas o económicas, sino las diferencias culturales. Por tanto, los principales conflictos tendrán lugar únicamente entre naciones y comunidades de diferentes civilizaciones. Entre las diferentes civilizaciones descritas, Huntington hace hincapié en la civilización arabo-musulmana, a la que retrata como violenta y tendente inevitablemente al conflicto con Occidente²².

Más adelante, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 reforzarán esta teoría, ahondando en la desconfianza entre algunos sectores de Occidente y el mundo musulmán. Desde entonces, en Occidente se va a generar una desconfianza general hacia cualquier tipo de islamismo. El islam político se observa también con recelo, pues basándonos en las teorías de Huntington, las diferencias entre la tradición judeo-cristiana de Occidente y la musulmana del mundo árabe nos conducen inevitablemente al conflicto.

No obstante, esta desconfianza se basa en una premisa falsa, pues considera que los elementos ideológicos o religiosos van a pesar más en el comportamiento de un Estado en la escena internacional que cualquier otro elemento. Sin embargo, la práctica muestra que son los intereses económicos y geopolíticos los que mueven al Estado, los que guían su comportamiento, por encima de ideologías y religiones. Por muy central que sea la ideología o la religión para un dirigente, el Estado posee intereses y estos acaban imponiéndose a las ideologías. Incluso se podría decir que éstas (ideología y religión) acaban siendo utilizadas al servicio

22 HUNTINGTON, S. (1993), «The clash of civilizations», *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3.

de los intereses del Estado. Existen numerosos ejemplos en este sentido, como el hecho de que el Irán chií haya estado apoyando financieramente durante años al Hamás suní en Palestina²³. Al mismo tiempo, se observa como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y otros países como Egipto se acercan cada vez más a Israel, pues se sienten cada vez más vulnerables ante la progresiva retirada de EE. UU. de la región, y necesitan reequilibrar las fuerzas con el bloque liderado por Irán. Para estos países, la situación de los palestinos (hermanos árabes y musulmanes) queda en un segundo plano cuando los intereses geopolíticos lo reclaman. Por su parte, Catar (suní) mantiene buenas relaciones con Irán, en parte por el yacimiento de gas «South Pars» que comparten ambos países en el golfo Pérsico, y en parte por la disputa con Arabia Saudí por el liderazgo en la región que ha llevado a crisis diplomáticas como la del año 2017. De la misma forma, Omán, dominado por ibadíes y suníes, tiene una relación más estrecha con Irán —con quien comparte el control de las rutas vitales de transporte de petróleo en el estrecho de Ormuz— que con Arabia Saudí. ¿Y cómo explicar el apoyo iraní a Armenia (cristianos) contra Azerbaiyán (chiíes) en el marco del conflicto de Nagorno-Karabaj²⁴?

La política también se impone a la religión en Israel. El impulso expansionista del primer ministro, Benjamín Netanyahu, en Cisjordania tiene que ver con el poder político, no con el judaísmo. Después de todo, la creación de un Estado binacional con mayoría palestina significaría diluir seriamente la «identidad judía» del país²⁵. En este sentido, el exministro de Relaciones Exteriores israelí Shlomo Ben Ami opina que «para mantener el control en los territorios ocupados, la coalición religioso-nacionalista de Israel ha vendido su alma a los antisemitas cristianos: los evangelistas norteamericanos. La alianza de Netanyahu con este grupo —encendidos defensores de la colonización de Judea y Samaria— es una afrenta tanto a la comunidad judío-norteamericana abrumadoramente liberal como al poderoso establishment rabínico en Israel.»²⁶

Un último ejemplo es Irak, donde el clérigo chií Muqtada al Sadr, otrora líder de ataques a las tropas estadounidenses, es actualmente la principal esperanza de EE. UU. para reducir la influencia iraní en Irak. Para ello, ya ha llevado a cabo un acercamiento a los príncipes herederos de Arabia Saudí y de Emiratos Árabes Unidos (suníes)²⁷.

²³ HAFEZI, P. (2020), «Iran lauds arms supply to Palestinians against ‘tumor’ Israel», Reuters. (En línea: <https://www.reuters.com/article/us-iran-israel-khamenei-idUSKBN22Y10L>).

²⁴ MOTAMEDI, M. (2020), «Iran’s delicate balancing act in the Nagorno-Karabakh conflict», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/5/iran-nk>).

²⁵ BEN AMI, S. (2018), «La religión retrocede en Oriente Próximo», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2018/07/02/actualidad/1530555619_035007.html).

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

Así pues, la geopolítica y los intereses económicos tienden a imponerse al componente ideológico o religioso de los países, también en Oriente Próximo, como se aprecia en los sucesivos ejemplos mencionados. Sin embargo, cabe realizar algunas matizaciones. En primer lugar, es preciso reconocer que actuaciones que a priori son instrumentales e incluso cínicas pueden desarrollar posteriormente su propia atmósfera ideológica. Los actores pueden decidir, tras tomar alguna decisión, que realmente creían en el fundamento ideológico de dicha decisión. En segundo lugar, los gobiernos no son actores unitarios, incluso en el caso de regímenes autoritarios. Esto implica que algunos miembros del gobierno pueden tomarse más en serio que otros las premisas ideológicas, y tomar decisiones con un mayor fundamento ideológico o religioso del que en principio se pretendería. Por tanto, no se trata de afirmar que la ideología o religión nunca sirven como fundamento para la toma de decisiones en política exterior, sino más bien que cuando esto sucede es de forma accidental o colateral, pues la intención principal de los gobiernos es la instrumentalización de ideologías o religiones al servicio de los intereses económicos y geopolíticos.

A continuación se examinará la política exterior de tres grandes actores regionales, como son Irán, Arabia Saudí y Turquía, atendiendo en particular al lugar que ocupa la religión, más como vector de poder blando que como principio inspirador. A estos tres países se añadirá Marruecos, que si bien no pertenece *strictu sensu* a la región, precisa de un análisis *ad hoc* por lo particular de su capitalización del islam moderado en la escena internacional.

Capítulo II

La República Islámica de Irán

1. Breve historia de Irán

Hasta el año 1501 Irán había sido un reino de mayoría suní. Con la llegada de la dinastía Safávida, reinando Ismael I, el Irán suní se convierte al chiismo por decreto real. El motivo principal es el de marcar una rígida frontera con el principal enemigo de Irán, los turco-sunníes del Imperio Otomano. Para ello, se va a tratar de crear una identidad distintiva en su nuevo imperio combinando identidades: la iranidad con el chiismo. Frente a los Estados vecinos turco-suní y árabe-suní, Irán se distingue por ser persa-chií. Se trata por tanto de una medida geoestratégica, que tiene por objetivo ganar influencia en la región diferenciándose de sus principales competidores²⁸.

En este sentido, Irán incluso se llegaría a aliar con los reyes cristianos europeos contra el enemigo común (Imperio Otomano) y enviará a Europa una misión diplomática, que en España será recibida por Felipe III. Curiosamente, uno de los integrantes de esta comitiva será Uruch Beg, que con el tiempo se convertiría, posiblemente, en el primer chií que se catolizó. Conocido como el «Don Juan de Persia», fue además el cronista de aquel viaje por Rusia, Italia y Francia, entre otros. Finalmente fue asesinado en 1604 en una pelea callejera en Valladolid²⁹.

Ya en el siglo XX, Irán se va a convertir en el principal aliado de EE. UU. en Oriente Próximo, además de ser el *gendarme* de Golfo Pérsico. El Sah Reza Pahlavi llevará a cabo un conjunto de reformas modernizadoras que implicarán la liberalización del sistema económico y la secularización del espacio público y social. No obstante, en el terreno político mantendrá un férreo régimen auto-

²⁸ ARMANIAN, N. (2017), «No es la religión, estúpido», Madrid, Akal.

²⁹ Ibid

ritario. De hecho, muchas de estas medidas se impondrán de forma autoritaria, con episodios como el de los soldados iraníes arrebatando y cortando los velos de todas aquellas mujeres que lo portasen en público, en virtud de las leyes de uniformidad de vestimenta³⁰. Esto ayudó a generar en el imaginario colectivo iraní una asociación entre secularismo y autoritarismo. Con este caldo de cultivo, cuando la revolución democrática iraní estalló, el clero chií liderado por el Ayatolá Jomeini no tuvo mucha dificultad en adueñarse de ella y hacerse con las riendas de la nueva república, la República Islámica de Irán (RII), convirtiéndola en un régimen teocrático.

A partir de 1979, la RII pasa a ser uno de los principales enemigos de EE. UU., que lanza al Irak de su entonces aliado Saddam Husein a una guerra que abarcará casi la totalidad de la década de los ochenta. Con el derrumbamiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría, la RII se verá sumida en un aislamiento cada vez mayor, tanto político como económico, con embargos comerciales que todavía hoy se mantienen, siendo de especial relevancia el embargo en hidrocarburos. La percepción de fragilidad llevaría a la RII a considerar el desarrollo de la bomba nuclear como única vía para asegurar su supervivencia, siendo este asunto objeto de numerosas tensiones a largo de la década de los 2.000.

Finalmente, en un giro estratégico de Barack Obama, EE. UU. firmaría con Irán y otras grandes potencias los Acuerdos de Viena de 2015, que suponía la renuncia de la RII al arma nuclear a cambio de levantamiento parcial de sanciones. No obstante, este acuerdo se truncaría con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. en 2016, y su doctrina de la «presión máxima» sobre la RII, que pretendía, a través de sanciones, asfixiar económicamente al país para provocar revueltas que, en última instancia, derrocasen al régimen de los Ayatolás³¹. Con la victoria de Joe Biden en las elecciones de EE. UU. de 2020, todo apunta a un nuevo giro en las relaciones entre ambos países, aunque todavía es pronto para aventurarse en este sentido.

2. Características generales y situación interna

La RII posee un territorio que equivale a tres veces el territorio de Francia o cuatro veces el territorio de Alemania, y alberga grandes reservas de petróleo y

³⁰ Ibid.

³¹ BARZEGAR, K. (2020), «The Hard Chess Puzzle: Trump's 'Maximum Pressure' versus Iran's 'Maximum Resistance», Aljazeera. (En línea: <https://studies.aljazeera.net/en/reports/hard-chess-puzzle-trump%E2%80%99s-%E2%80%98maximum-pressure%E2%80%99-versus-iran%E2%80%99s-%E2%80%98maximum-resistance%E2%80%99>).

gas (las segundas y cuartas del mundo respectivamente). En concreto, el petróleo iraní es de buena calidad, fácil de extraer y barato de refinar. Sin embargo, en las últimas décadas no ha podido obtener el rédito económico que se podría esperar de estos recursos debido al embargo comercial internacional.

En los últimos años, la situación económica se ha agravado, con inflación de dos dígitos, escasez de alimentos y un desempleo muy elevado. El aumento de los precios de la gasolina en un 50% en noviembre de 2019 actuó como catalizador, y supuso el inicio de una serie de protestas contra el régimen que todavía hoy en día continúan³². El abatimiento del general Qassem Soleimani llevó a un parón en esta presión ciudadana, ya que la población tomó las calles pero, en esta ocasión, para respaldar al régimen ante el enemigo extranjero, en este caso EE. UU.³³. No obstante, el parón no duró mucho, pues días después el ejército iraní derribó por error un avión en el que murieron 176 civiles, de los cuales 82 eran iraníes. La incompetencia de dicho error se asoció a la incompetencia general del régimen para conducir los asuntos político-económicos del país, y la población retomó las protestas masivas³⁴.

En cuanto a su situación demográfica, el territorio iraní alberga aproximadamente 80 millones de habitantes, de los cuales más del 60% es menor de 30 años³⁵. El 97% de la población es musulmana, y de ellos el 89% es chií. El idioma oficial es el farsi o persa, y la etnia mayoritaria es la persa, a diferencia del resto de países del golfo, de mayoría árabe.

3. Un país, dos ejércitos

Una de las particularidades de la RII es que posee de facto dos ejércitos independientes. Por un lado el ejército regular, dirigido por el gobierno, y por otro la Guardia Revolucionaria, que únicamente responde ante el líder supremo. Ésta última fue creada por el Ayatolá Jomeini tras hacerse con el poder en 1979. Jomeini temía que el ejército pudiera rebelarse y dar un golpe de estado, como ya había sucedido con el Sah Reza Pahlavi, por lo que decidió crear un cuerpo militar independiente que se encargase de proteger la revolución. La Guardia

³² FASSIHI, F. (2019), «Iran Abruptly Raises Fuel Prices, and Protests Erupt», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2019/11/15/world/middleeast/iran-gasoline-prices-rations.html>).

³³ (2020), «Killing Soleimani: an unprecedented US strike», France 24. (En línea: <https://www.france24.com/en/20200103-killing-soleimani-an-unprecedented-us-strike>).

³⁴ FASSIHI, F. (2020), «Anatomy of a Lie: How Iran Covered Up the Downing of an Airliner», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2020/01/26/world/middleeast/iran-plane-crash-coverup.html>).

³⁵ Datosmacro (En línea: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/iran>).

Revolucionaria está mejor equipada y financiada que el ejército regular, y en su seno se encuentra la Fuerza Quds, especializada en guerra asimétrica y en operaciones de inteligencia militar.

La Fuerza Quds se crea en 1980, en el contexto de la guerra entre Irak e Irán. En aquel momento, los iraníes se dieron cuenta de que no contaban con un ejército moderno y avanzado que les permitiese hacer frente a sus rivales regionales en términos de guerra convencional, por lo que apostaron por la guerra asimétrica. Desde entonces, Irán se ha especializado en la guerra no convencional, y ha extendido su influencia por la región a través del entrenamiento y envío de milicias a países como Siria, Irak o el Líbano con Hezbollá.

La invasión de Irak y Afganistán por EE. UU. a principios de los años 2000 creó el contexto ideal para la intervención de milicias iraníes o entrenadas y controladas por Irán en estos territorios. En Afganistán, por ejemplo, se procedió al entrenamiento y formación de los guerrilleros talibanes³⁶.

Más adelante, las primaveras árabes generaron también un vacío de poder en países como Siria o Yemen, y la influencia iraní aumentó con la llegada de sus milicias. Así, el contexto de vacío de poder ha permitido a la RII ir extendiendo su influencia a través de la región a un coste muy bajo. A pesar de los limitados medios con los que cuentan, el dominio de la guerra asimétrica por parte de estas milicias es verdaderamente sobresaliente, hasta el punto que en el año 2006 Hezbollá derrotó al ejército israelí en el Líbano y le obligó a retirarse, constituyendo la única derrota militar de Israel desde su fundación.³⁷ Otro ejemplo son las tribus hutíes en Yemen, que cuentan también con el apoyo de la RII, y que llevan años resistiendo el hostigamiento por parte de ejércitos regulares bien formados y equipados como los de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos³⁸. Por todo ello, no es de extrañar el impacto que tuvo el abatimiento por parte del ejército estadounidense del general Qasim Soleimani, dirigente principal de la Fuerza Quds, el 3 de enero de 2020.

³⁶ LOYD, A. (2018), «Taliban's best fighters being trained by Iran», The Times. (En línea: <https://www.thetimes.co.uk/article/talibans-best-fighters-being-trained-by-iran-bbzc68n3m>).

³⁷ ERLANGER, S. (2006), «A disciplined Hezbollah surprises Israel with Its training, tactics and weapons», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2006/08/07/world/middleeast/07hezbollah.html>).

³⁸ AL-SHAMAH, A. (2020), «After five years of war in Yemen, battles continue to rage», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/26/after-five-years-of-war-in-yemen-battles-continue-to-rage>).

4. La religión en las relaciones internacionales de la RII

Por muy específica y central que pueda ser la ideología o religión de los dirigentes de un Estado o de su población, el Estado posee intereses y estos acaban imponiéndose a las ideologías, o más bien, éstas acaban siendo utilizadas al servicio de los intereses del Estado. La RII ha seguido en este sentido una estrategia muy flexible, utilizando diferentes narrativas según la audiencia a la que se dirige. Así, Irán se presenta como país protector de las minorías chiíes en aquellos lugares en los que éstas existen y están sometidas al poder suní. Sin embargo, en aquellos territorios de mayoría suní en los que la población chií es insignificante, la RII abandona el componente chií y se presenta como defensor del Islam en general, como es el caso de Palestina. Otra de sus narrativas es la de la «resistencia», resistencia ante el imperialismo de EE. UU. que le otorga la legitimidad de la revolución de 1979, y que le permite estrechar lazos con países como Rusia. Finalmente, en su esfera oriental, la RII deja a un lado el componente religioso y pone el énfasis en su carácter persa, haciendo valer los vínculos étnicos, lingüísticos y el pasado histórico en común con la antigua Persia³⁹.

Se identifican, por tanto, cuatro grandes líneas narrativas. A continuación, desgranaremos cada una de ellas, mostrando al mismo tiempo algunos de los países y conflictos en los que está implicada la RII actualmente.

4.1 Irán, protector de la minoría chií

La primera gran narrativa a destacar es la de Irán como protector de las minorías chiíes en el mundo. En ocasiones, este discurso ha estado ligado con la defensa de los oprimidos, de los desposeídos del mundo árabe. Históricamente, los chiíes han sido una minoría, y en la actualidad lo siguen siendo, pues no representan más de 10-15% del total de musulmanes en el mundo. En este sentido, la comunidad chií está vinculada a una larga historia de persecuciones, marginación y empobrecimiento por parte de autoridades suníes. Esto permite a la RII apropiarse del legado de opresión de la rama chií del Islam y presentarse como defensor de los desposeídos.

Especial relevancia tuvo este discurso en el marco de las revueltas de la Primavera Árabe en 2011, en las que las reivindicaciones contra el autoritarismo y la opresión se alineaban con las reivindicaciones históricas de las comunidades

³⁹ MANDAVILLE, P. (2018), «Islam as statecraft: How governments use religion in foreign policy», Brookings Institution. (En línea: <https://www.brookings.edu/research/islam-as-statecraft-how-governments-use-religion-in-foreign-policy/>).

chiíes. En este contexto, la RII trataría alentar las protestas a través de la comunidad chií local. Un ejemplo son las revueltas de 2011 en Bahrein, país de mayoría chií gobernado por suníes, en las que existían vínculos entre Irán y algunos grupos extremistas chiíes como el de «al Haqq»⁴⁰. No obstante, estos vínculos también serían aprovechados e incluso exagerados por las autoridades bahreínes y por Arabia Saudí para legitimar la represión del movimiento, acusándolo de estar instigado desde Irán para obtener el poder⁴¹.

Otro ejemplo en este sentido es Yemen. Yemen se encuentra situado en una posición estratégica, pues controla el golfo de Adén. Teniendo en cuenta que las dos únicas vías para el transporte marítimo de petróleo hacia Asia desde Arabia Saudí son las del estrecho de Ormuz y el estrecho de Adén, y que Irán ya controla el estrecho de Ormuz, es manifiesta la importancia que tiene para Arabia Saudí impedir el bloqueo del estrecho de Adén, y por ende evitar que Irán controle Yemen. Por ello, cuando la inestabilidad política se adueñó de Yemen a raíz de la primavera árabe en 2011, ambas potencias pugnarón por hacerse con el control del país. Los iraníes aprovecharon su condición de líder del mundo chií y apoyaron a los hutíes, un conjunto de tribus chiíes situadas en el norte del país. Cuando los hutíes se hicieron con el control de Saná, la capital, y más de la mitad del país, amenazando el puerto de Adén, Arabia Saudí no dudó en intervenir militarmente, con la operación «tempestad decisiva», en la que participaron también algunos de los aliados del reino, como Emiratos Árabes Unidos (E.A.U.), y que goza del apoyo logístico de EE. UU.⁴². Así, desde 2014 se libra una guerra en Yemen que amenaza con la desintegración del país. La RII no considera este conflicto como de vital importancia, a diferencia de los saudíes, pero aprovecha la situación para debilitar a su gran rival por la hegemonía regional en un conflicto que tiene un precio «low cost» para Teherán, especialista en guerra asimétrica.

Por su parte, en Irak se da una curiosa situación. Irak es un país cuya población es mayoritariamente chií pero que, hasta la invasión de EE. UU. en 2003, había sido gobernado por una minoría suní durante casi 500 años. A pesar de que gran parte de los chiíes iraquíes no aprueban el modelo teocrático iraní, la RII posee un gran ascendente sobre este sector de la población, haciendo valer su narrativa de protector de las comunidades chiíes. Si bien para EE. UU. la RII es el principal enemigo en Oriente Próximo, con su intervención en Irak ha contribuido enormemente a la extensión de influencia iraní en este país. Tras la caída de Saddam Husein, los chiíes se convirtieron en la fuerza política más importante

⁴⁰ RIVERA, J. (2015), «Iran's Involvement in Bahrain», Smallwars Journal. (En línea: <https://smallwars-journal.com/jrnl/art/iran%E2%80%99s-involvement-in-bahrain>).

⁴¹ ABDO, G. (2011), «Shia in Bahrain: Repression and regression», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/features/2011/5/1/shia-in-bahrain-repression-and-regression>).

⁴² PREVE, A. (2020), «The US is complicit in Saudi atrocities in Yemen», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/3/19/the-us-is-complicit-in-saudi-atrocities-in-yemen>).

del país, y a día de hoy lo siguen siendo, facilitando así la extensión de influencia de Irán a nivel regional. De hecho, algunas de las Fuerzas de Movilización Popular que surgieron para combatir contra Daesh en 2014 están en realidad bajo el control de Irán, aunque oficialmente respondan al mando de Bagdad⁴³. De especial relevancia es también la cuestión de la sucesión del octogenario Gran Ayatolá Ali al-Sistani, uno de los eruditos religiosos más seguidos en el mundo chií. Teherán lleva unos años haciendo un importante esfuerzo de lobby para influenciar el proceso de sucesión y conseguir que el puesto sea ocupado por alguien que les permita tener acceso e influencia en Irak⁴⁴.

La alianza entre Siria e Irán también merece un breve análisis. Desde el estallido de las revueltas en Siria en 2011 en el contexto de la Primavera Árabe, los principales aliados del régimen de Bashar al-Asad han sido Rusia e Irán. En concreto, Irán utiliza la supuesta proximidad religiosa con Siria para fundamentar unas relaciones muy necesarias en términos geopolíticos. La familia Asad pertenece a una minoría religiosa, los alauitas, considerados como una rama del chiismo. No obstante, en numerosas ocasiones diversos líderes alauitas sirios se han manifestado en contra de esta relación, afirmando que ellos constituyen una tercera rama del Islam, independientes de chiismo y sunismo⁴⁵. Pero tanto Bachar al-Asad como la RII prefieren mantener esta ficción para proveer a las relaciones políticas de un sustento cultural, religioso y simbólico que apunte la lógica geopolítica y que permita justificar las decisiones en política exterior ante sus respectivas poblaciones. En este sentido, la población iraní se ha manifestado en distintas ocasiones en contra del dispendio de fondos en misiones militares externas mientras la población sufre un empobrecimiento creciente, bajo el lema «Ni Gaza ni Líbano, me sacrifico por Irán»⁴⁶. La presencia de Hezbollah, que es el brazo armado y político de la RII en el Líbano, en territorio sirio combatiendo contra los enemigos del régimen, especialmente contra ISIS, ha sido argumentado desde Teherán como un esfuerzo por proteger los lugares sagrados del Islam en Siria, lo que nos lleva a otra de las grandes narrativas utilizadas por Irán.

4.2 Irán, líder de la Umma, defensor del Islam

Irán se presenta como defensor del Islam en general, deshaciéndose de su componente chií, en aquellos países de mayoría suní en los que la población es árabe. El caso más paradigmático es el de Palestina.

⁴³ MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁴⁴ MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁴⁵ KRAMER, M. (1987), «Syria's Alawis and Shi'ism», Colorado, Westview Press, pp. 237-254.

⁴⁶ FALAHI, A. (2017) «La policía y partidarios del régimen hacen frente a las protestas en Teherán», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2017/12/30/actualidad/1514647154_837490.html).

Tras el triunfo de la revolución iraní en 1979, la RII pasó a presentarse en los territorios palestinos como un país aliado que buscaba ante todo recuperar las tierras islámicas arrebatadas por los judíos. En este caso no importaba que la inmensa mayoría de los palestinos fuesen suníes, pues eran todos «hermanos» de la «Umma» o comunidad islámica luchando contra la ocupación israelí. En tanto que enemigo de los EE. UU. y de Israel, la RII representaba una gran esperanza para los palestinos, un ejemplo de que se podía vencer a lo que éstos consideraban como imperialismo estadounidense e israelí. En este sentido, la RII potenció su vertiente islámica y su imagen de «resistance», a la que nos referiremos también más adelante, para ganar influencia en una región clave. El apoyo de la RII a Hamás, partido de derechas suní con un programa islamista, se produjo desde que éste se creó en 1987 en el marco de la primera intifada. Desde entonces, Hamás ha recibido un importante apoyo militar y financiero desde Teherán⁴⁷.

Por su parte, Arabia Saudí y otros países árabes del Golfo también han financiado a la Organización para la Liberación Palestina, tratando de pugnar por la influencia en dichos territorios, aunque con menos éxito que Irán en un primer momento. Sin embargo, a partir de 2011 se produce un punto de inflexión. En el contexto de la Primavera Árabe, los palestinos creyeron que el triunfo de los Hermanos Musulmanes, organización islamista suní, en Egipto, supondría el apoyo de este país hacia la causa palestina. Además, se posicionaron contra el régimen de Bachar al-Asad en Siria, siendo conscientes de que esto supondría un alejamiento de la RII. Pero a cambio contaban con el apoyo de Arabia Saudí, Egipto y el resto de países árabe-suníes, rompiendo así su aislamiento de su entorno «natural». Por su parte, la RII también vio con buenos ojos un alejamiento de Hamás, abonando así el terreno para un pacto nuclear con EE. UU. que finalmente se firmaría en 2015. Todo ello ha hecho que en los últimos años la influencia del bloque saudí haya aumentado en Palestina en detrimento de Irán⁴⁸.

4.3 Irán, símbolo de «resistance»

La «resistance» o resistencia ante el imperialismo es otro de los enfoques que utiliza la RII en su política exterior. Esta es especialmente útil para fortalecer relaciones amistosas con países que se encuentran en confrontación directa o indirecta con los EE. UU. Así, en su alianza con la Rusia de Vladimir Putin, se esgrime esta narrativa anti-imperialista como soporte común de unas relaciones que son necesarias para ambas partes. Lo mismo sucede con algunos países del sudeste asiático, en particular con China. De hecho, con la llegada de Donald

⁴⁷ ARMANIAN, N., Op. cit.

⁴⁸ ARMANIAN, N., Op. cit.

Trump y la aplicación de la doctrina de la «presión máxima», los EE. UU. incluso incluyeron en las sanciones la imposibilidad de operar en el mercado de EE. UU. para todas aquellas empresas que comerciasen con Irán. Uno de los pocos países que fue excluido de esta cláusula fue China. Así, en la actualidad China lleva a cabo un sistema de «trueque» a través del cual intercambia directamente petróleo y gas iraní por productos manufacturados chinos, evitando así el uso del dólar como divisa comercial.

Finalmente, es preciso destacar que esta narrativa se utiliza también para sustentar las relaciones con algunos países de América Latina. Destaca en este sentido la cadena de televisión Hispan TV, creada por Irán para extender su influencia en América Latina⁴⁹.

4.4 Irán, heredero del Imperio Persa

La última de las vertientes narrativas es la que enfatiza la herencia persa de la RII. En los países de su entorno, especialmente su esfera oriental, que suelen ser de mayoría suní, Irán resta énfasis a su condición de líder del mundo chií y se muestra como un país prominentemente persa. Esto se aprecia en países como Afganistán o Tayikistán, siendo este último un país de mayoría suní pero de habla persa, y llega hasta países como Indonesia, de mayoría suní. Un ejemplo claro lo encontramos en 2007, cuando Teherán estableció un «Islamic corner» en una de las sedes de la Universidad Islámica Nacional (UIN) fuera de Yakarta. En lugar de funcionar como un foro dedicado a alabar las grandezas de la RII o a hacer proselitismo chií, este «Islamic corner» creó una pequeña biblioteca dedicada a ensalzar las contribuciones históricas de los persas al sufismo, que es la corriente religiosa dominante en la UIN y que constituye a su vez un elemento clave en la definición de la cultura religiosa de Indonesia⁵⁰.

En definitiva, en lo que al poder blando se refiere, se podría decir que la RII tiene una ligera ventaja comparativa respecto a Arabia Saudí, pues su enfoque no ha sido el de tratar de imponer una serie de interpretaciones concretas y particulares del Islam allá donde quiere expandir su influencia, que es la forma en la que a veces se percibe la exportación del wahabismo saudí. Los iraníes han sabido entender cuáles son sus fuerzas y debilidades a la hora de presentarse ante la población local en Oriente Próximo, el Norte de África, y Asia Central, y han sabido adaptar su mensaje a las sensibilidades y preocupaciones de cada uno de

49 OLMO, J.M. (2013), «El entramado que se esconde tras la cadena iraní censurada por el Gobierno», El Confidencial. (En línea: https://www.elconfidencial.com/espana/2013-02-10/el-entramado-que-se-esconde-tras-la-cadena-irani-censurada-por-el-gobierno_228900/).

50 MANDAVILLE, P., Op. cit.

los países a los que se dirigen. Para llevar a cabo esta labor, la RII se vale de dos grandes instrumentos, como son la Organización de Cultura Islámica y Relaciones (OCIR) y las fundaciones culturales. La OCIR constituye el brazo de la diplomacia pública internacional de la RII, y está encajado a menudo en las propias embajadas, aunque siempre bajo el control directo del líder supremo. Entre sus actividades destaca la financiación de actividades culturales como exhibiciones de arte, creación de bibliotecas (es responsable del «Iranian corner» en Indonesia), iniciativas educativas, entre otras. Por su parte, las fundaciones culturales se encuentran algo más alejadas del control del gobierno, y realizan actividades similares, aunque incluyen también la creación de universidades y seminarios y la financiación de programas de intercambio de estudiantes⁵¹.

5. La religión, también en la rivalidad

La religión no es utilizada únicamente para expandir la influencia de un país, en este caso la RII, o para sustentar relaciones amistosas. También sirve para dar sentido y atraer la lealtad de la opinión pública en los conflictos y rivalidades regionales. Es lo que el académico del Center for Global Policy (CGP) Kamran Bokhari denomina «geosectarismo»⁵². Si bien es cierto que las diferencias religiosas existen, el hecho de que esos países sean al mismo tiempo competidores políticos y rivales estratégicos permite que las diferencias religiosas sean movilizadas al servicio de los intereses geopolíticos. Los dos ejemplos más claros en el caso de Irán son las rivalidades con Israel y Arabia Saudí.

5.1 Irán vs. Israel

La rivalidad entre la RII e Israel tampoco tiene su origen en un conflicto de religiones, sino más bien en una pugna por el control de un territorio estratégico como es Palestina. A pesar de los discursos antisemitas del expresidente Mahmud Ahmadineyad⁵³, Irán nunca ha sido un país genuinamente antisemita. El contacto entre Irán y el pueblo judío se remonta al siglo VI a.C., cuando Ciro el Grande, tras conquistar Babilonia en el 539 a.C., los libera del cautiverio, invitándolos a vivir en Irán. Es así como miles de judíos convierten Irán en su hogar, donde se les llamará *parsim* (significa persas en hebreo). Esto explicaría que Ester (estrella

⁵¹ MANDAVILLE, P., Op. cit

⁵² MANDAVILLE, P. (2020), «Islamic Soft Power in the U.S.-Iran Crisis: A Conversation with Peter Mandaville», Berkley Center. (En línea: <https://berkeleycenter.georgetown.edu/posts/islamic-soft-power-in-the-u-s-iran-crisis-a-conversation-with-peter-mandaville>).

⁵³ ADL, (2012), «Iranian President Mahmoud Ahmadinejad In His Own Words». (En línea: <https://www.adl.org/news/article/iranian-president-mahmoud-ahmadinejad-in-his-own-words>).

en persa) se convirtiera en la reina judía de Irán. Más adelante, Ciro el Grande promulgó un decreto en el que se autorizaba a los judíos exiliados a regresar a Jerusalén y reedificar sus templos, se les otorgaba total libertad a la hora de practicar su religión, de hablar su lengua y de mantener sus tradiciones. En la historia más reciente, durante el Holocausto, miles de judíos, entre ellos 871 niños polacos, fueron acogidos por Irán, al tiempo que sus embajadas en varios países europeos expedían pasaportes iraníes para los hebreos amenazados⁵⁴.

Hubo también una «lista de Schindler iraní». Abdul Husein Sardari (1895-1981) fue un diplomático iraní que puso en riesgo su vida para ayudar a los judíos iraníes que vivían en Francia a huir de los nazis⁵⁵. «Sardari utilizó su influencia y sus contactos alemanes para obtener dispensaciones para más de 2.000 judíos iraníes y posiblemente otros, argumentando que éstos no tenían lazos sanguíneos con los judíos europeos». Más adelante, el Sah Reza Pahlavi sería aliado de Israel hasta su derrocamiento en 1979, pues compartían objetivos comunes como la contención del comunismo. Hoy en día, todavía más de 25.000 parsims habitan en Irán, y tienen a su disposición hasta 43 sinagogas en funcionamiento. Por su parte, en Israel viven actualmente unos 50.000 iraníes, en su mayoría judíos⁵⁶.

5.2 Irán vs. Arabia Saudí

En la rivalidad entre Arabia Saudí y la RII también se puede afirmar que su origen va más allá de la religión. Si de pronto chiíes y suníes se uniesen en un credo común y desapareciese el cisma religioso, la confrontación entre estos dos países seguiría estando presente. De hecho, ambos países mantuvieron relaciones amistosas durante las décadas de los 50 y los 60, pues en aquel momento ambos eran aliados de EE. UU. y tenían objetivos comunes, tales como la contención de la expansión de la URSS y del panarabismo que lideraba el entonces presidente de Egipto Gamal Abdel Naser.

No obstante, con la revolución de 1979 se produjo un punto de inflexión, y la RII pasó a ser una amenaza para el reino saudí por distintos motivos: con la RII se instaura una república, modelo que goza de mayor popularidad que el monárquico; se trata además de un sistema teocrático, con lo que el papel de líder del mundo musulmán (la Umma) pasa a estar mucho más disputado; finalmente, es un sistema político que tiene su origen en una revolución popular anti EE. UU., no en un golpe de estado, lo que le otorga gran legitimidad entre la población de

⁵⁴ ARMANIAN, N., Op. cit

⁵⁵ WHEELER, B (2012), «The ‘Iranian Schindler’ who saved Jews from the Nazis», BBC News. (En línea: <https://www.bbc.com/news/magazine-16190541>).

⁵⁶ ARMANIAN, N., Op. cit

la región, a lo que hay que añadir el componente de protección de los desheredados. A partir de entonces, tanto Riad como Teherán utilizarán la religión para restarse credibilidad mutuamente. Irán acusará a Arabia Saudí de no ser digno de proteger los lugares sagrados de la tierra de Mahoma, y los saudíes se valdrán del cisma entre sunismo y chiismo para deslegitimar a la RII, acusándoles de no ser verdaderos musulmanes.

La rivalidad entre ambos países alcanza ya todos los ámbitos, incluso el de la gramática y la geografía. Los países árabes, liderados por Arabia Saudí, han gastado millones de dólares en campañas de publicidad para eliminar el adjetivo «pérsico» del golfo. Tanto es así que la primera guerra de EE. UU. contra Irak, en 1991, fue llamada por la prensa «la Guerra del Golfo», sin más. Se trata de una reivindicación que trata de burlar el peso de la Historia: documentos de la Antigua Grecia lo denominan *Limen Persikos*; los romanos, *Sinus Persicus*, y los historiadores árabes, al *Bahr al Farsi* (el mar pérsico). Todos ellos vinculan esta zona geopolítica, estratégica y de alto interés militar y comercial con una única trayectoria cultural, la persa⁵⁷.

⁵⁷ ARMANIAN, N., Op. cit.

Capítulo III

Arabia Saudí

1. Breve historia de Arabia Saudí

La alianza de la casa de Saúd con el predicador religioso Muhammad ibn ‘Abd al-Wahhab en el siglo XVIII se encuentra en el origen del nacimiento de Arabia Saudí. Al Wahhab fundó su propia corriente religiosa, el wahabismo, una corriente dentro de la rama suní del Islam, y dentro de ésta encuadrada en la escuela Hanbali, la más rigorista. El wahabismo defiende una interpretación rígida del Islam, no considera aceptable cualquier otra rama religiosa, y predica la austeridad. De la mano de la casa de Saúd, el wahabismo se ha mantenido como la doctrina predominante en Arabia Saudí hasta nuestros días. Entre ambos se estableció una suerte de pacto en virtud del cual los Saúd se encargarían de los asuntos político-económicos del reino mientras que el clero wahabista se encargaría de los asuntos socio-religiosos. Con ello, monarquía y religión, dinastía Saúd y wahabismo, irán de la mano en Arabia Saudí desde su nacimiento hasta la actualidad.

En un primer momento la familia real saudí controlaba únicamente el territorio de Riad, una pequeña parte de lo que es hoy Arabia Saudí. En las primeras décadas del siglo XX las distintas tribus que ocupaban la península arábiga entraron en guerra, y los Saúd salieron vencedores con el apoyo del Reino Unido, conformándose así en 1932 el Reino de Arabia Saudí.

Ya en 1938, los hallazgos de reservas de petróleo transformarán el país por completo, convirtiéndolo en uno de los principales exportadores de petróleo del mundo. Es a partir de este momento cuando se conforma el pacto social saudí, en virtud del cual la población vive en una suerte de utopía económica, con subvenciones para vivienda, exención de impuestos y puestos funcionariales con salarios que hoy en día rondan los 3.000€, a cambio su conformidad bajo el gobierno

de la casa real saudí⁵⁸. Hoy en día, más del 70% de los ciudadanos saudíes que forman parte de la población activa del país ocupan puestos de funcionarios, y el total de porcentaje de población activa que trabaja para el estado es del 38%. Una cantidad muy elevada, sobre todo si se tiene en cuenta que un país como Francia en el que la dimensión funcional es muy importante sólo llega al 24%⁵⁹.

Tras la II Guerra mundial, Arabia Saudí será uno de los principales aliados de EE. UU. en la región, y su principal rival por la hegemonía regional en las primeras décadas de la Guerra Fría sería el Egipto panarabista de Gamal Abdel Nasser. Tras la revolución iraní de 1979, será la República Islámica de Irán la que ocupará el lugar más prominente en la lucha por la supremacía regional, algo que se ha mantenido hasta nuestros días.

Desde finales de los años 2000 se va a producir la progresiva retirada de EE. UU. de la región, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque el mundo deja de ser unipolar para ser multipolar, y por tanto EE. UU. deja de ser la única superpotencia para convertirse en un «primus inter pares» o primero entre iguales. En este contexto, EE. UU. no puede permitirse su presencia en todas las regiones, y prioriza el continente asiático, donde el ascenso de China es percibido como la principal amenaza, y donde se encuentra el mayor crecimiento económico del planeta. Y en segundo lugar, por la independencia petrolera de EE. UU. Con el desarrollo del petróleo y gas de esquisto a finales de los años 2000, EE. UU. pasa en pocos años a convertirse en el primer productor de petróleo y gas del mundo, y cada vez es menos dependiente del crudo saudí.

Así, la retirada progresiva de EE. UU. va a dejar a sus tradicionales aliados, Arabia Saudí e Israel entre otros, con una sensación de indefensión ante Irán. Para compensarlo, ambos tratarán de unir fuerzas, y esta realidad ha llevado al acercamiento entre el bloque de Arabia Saudí (EAU, Egipto,...) e Israel, lo que explica el reciente reconocimiento de Israel por parte de EAU y Bahrein⁶⁰, y no sería de extrañar que en un futuro próximo Arabia Saudí hiciese lo propio.

⁵⁸ FONSECA, E. (2020), «¿Por qué Arabia Saudita nos va a preocupar en esta década?», Visualpolitik. (En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=BLpxbS8HT48>).

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ HOLMES, O. (2020), «Israel signs historic deal with UAE that will 'suspend' West Bank annexation», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/13/israel-and-uae-to-form-diplomatic-ties-says-donald-trump>).

2. Características generales y situación interna

Arabia Saudí se encuentra situado en la península arábiga, y en su territorio alberga los dos grandes lugares sagrados del Islam, como son La Meca y Medina.

Su sistema político es una monarquía autoritaria encarnada por la dinastía de los Saúd. En este punto, cabe puntualizar que cuando se habla de la familia real saudí no se está haciendo referencia a una familia de tamaño reducido como podría ser la familia real británica o la española. Actualmente se calcula que la familia real saudí cuenta con más de 15.000 miembros, de los cuales más de 2.000 poseen poder político y sobre todo económico⁶¹. De hecho, el primer rey de Arabia Saudí, el rey Abdulaziz bin Saud, tuvo 37 hijos. La gran cantidad de miembros con poder y recursos es un elemento clave para comprender el juego de poder interno en Arabia Saudí, y cómo éste se refleja en su política exterior

Desde su fundación, el sistema político saudí ha tenido un carácter tribal. Como muestra cabe recordar que, hasta el momento, sólo han reinado en Arabia Saudí distintos hijos directos del rey Abdulaziz, nunca sus nietos. Sin embargo, con la llegada de Mohamed Bin Salman (MBS), nombrado príncipe heredero en 2017, el régimen ha dado un giro hacia la concentración de poder y el autoritarismo. Así, una de las primeras medidas tomadas por MBS fue reunir en el Hotel Ritz de Riad a muchos de los príncipes saudíes, magnates y ministros con poder y dinero como para hacerle frente, y encarcelarlos acusándoles de corrupción⁶². Desde entonces, MBS actúa de facto como líder indiscutible de Arabia Saudí.

Por su parte, la economía saudí se basa en la exportación de hidrocarburos. En concreto, Arabia Saudí alberga las segundas mayores reservas probadas de petróleo en el mundo, que se encuentran sobre todo en la costa este del país, y aproximadamente el 90% de sus ingresos están relacionados con los hidrocarburos⁶³. No obstante, la caída del precio del petróleo durante la última década ha puesto a la economía saudí contra las cuerdas. A medida que el precio cae, los ingresos se reducen, y cada vez resulta más difícil para el gobierno mantener las privilegiadas condiciones de vida de los ciudadanos saudíes. El gobierno ha dejado de ofrecer plazas de funcionarios para los saudíes, y el desempleo juvenil se ha disparado hasta el 28%. Además, en 2018 se instauró por primera vez el impuesto

⁶¹ FONSECA, E., Op. cit.

⁶² CHULOV, M. (2020), «'Night of the beating': details emerge of Riyadh Ritz-Carlton purge», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/19/saudi-accounts-emerge-of-ritz-carlton-night-of-the-beating>).

⁶³ FONSECA, E., Op. cit.

de valor añadido (IVA) con un tipo del 5%, tipo que en 2020 se ha incrementado hasta el 15%.

Así pues, el contrato social saudí se está viendo amenazado. Es por ello que el príncipe heredero MBS ha emprendido un conjunto de reformas económicas orientadas a la diversificación de la economía, sobre todo hacia el turismo y la alta tecnología, en el marco del proyecto Saudi Vision 2030. Viendo el éxito de la Meca como centro de atracción religiosa, MBS se ha propuesto crear otras «Mecas» desde cero, construyendo ciudades como Qiddiya, la meca del turismo de ocio sano, o Neom, la meca de la alta tecnología⁶⁴. En concreto, el proyecto de Neom es el más relevante de los que hasta el momento ha emprendido MBS. Se trata de una mega ciudad que abarcará el equivalente al actual territorio de Bélgica, y cuyo coste asciende a más de 500.000 millones de dólares, es decir, todo el PIB de Bélgica⁶⁵. Sin embargo, por el momento ninguno de estos proyectos está teniendo éxito. La salida a bolsa de Aramco fue un fracaso en la medida en que sólo recaudó 26.600 millones de dólares, en su casi totalidad procedente de inversores saudíes, siendo la inversión extranjera casi inexistente⁶⁶. Por su parte, para la ciudad de Neom apenas hay inversores interesados, especialmente desde que se conociera el asesinato del periodista Jamal Jashoggi en la embajada saudí en Ankara en 2018⁶⁷. A todo ello se añade la crisis del Covid-19, que ha golpeado especialmente a los hidrocarburos, con un desplome del precio del barril de Brent sin precedentes⁶⁸.

En cuanto al ámbito social, la población de Arabia Saudí asciende a los 33 millones de habitantes, de los cuales el 65% es menor de 30 años. Los habitantes saudíes son mayoritariamente suníes (85-90%), aunque existe una importante minoría chií (10-15%) que habita en la zona de Hasa, en la costa este, precisamente donde se encuentran las reservas de petróleo de las que depende la economía del reino.

El wahabismo es la corriente oficial y mayoritaria en el reino. Pero en este punto es preciso realizar algunas puntualizaciones. En concreto, cabe remontarse de nuevo a 1938. Con el descubrimiento del petróleo, la casa real saudí se hizo multimillonaria, y sus extravagantes gastos entraron en contradicción con la austeridad que tanto predica el wahabismo. Durante las siguientes décadas se fue agrandando esa brecha ideológica entre la familia real, que no estaba dispuesta

⁶⁴ FONSECA, E., Op. cit.

⁶⁵ FONSECA, E., Op. cit.

⁶⁶ FONSECA, E., Op. cit.

⁶⁷ MCKERNAN, B. (2019), «Jamal Khashoggi murder: timeline of key events», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/23/jamal-khashoggi-timeline-of-key-events>).

⁶⁸ AMBORSE, J. (2020) «Over a barrel: how oil prices dropped below zero» (En línea: <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/20/over-a-barrel-how-oil-prices-dropped-below-zero>).

a renunciar al lujo, y los clérigos wahabistas, que criticaban dicha actitud desde sus mezquitas. Esta deriva culminaría en 1979 con la toma de la gran mezquita de la Meca por grupos de radicales salafistas⁶⁹. Estos denunciaban el olvido de las raíces religiosas y la relajación moral. Fue necesaria la intervención de más de 50.000 comandos saudíes para desalojar a dichos grupos de la mezquita, con un balance de 250 muertes.

A partir de entonces, el gobierno saudí siguió una doble política. Por un lado, complacer al clero wahabista en sus demandas más extremas a nivel interno, como por ejemplo prohibir conducir a las mujeres, y por otro continuar con el lujo. Hasta entonces, tanto el gobierno saudí como muchos de los príncipes habían financiado la construcción de mezquitas wahabistas en el extranjero, mezquitas que en ocasiones habían servido como centros de radicalización y reclutamiento de yihadistas y terroristas. En el contexto de la Guerra Fría y la guerra de Afganistán, esto había sido utilizado por EE. UU. para combatir la expansión soviética.

Sin embargo, la toma de la gran mezquita de la Meca sirvió como punto de inflexión, pues el gobierno saudí se dio cuenta de que, para los yihadistas, el enemigo principal no era otro que los «falsos musulmanes», entre los que se incluía la propia casa real saudí, que hacía tiempo que se había alejado de los fundamentos austeros del wahabismo. De hecho, Osama Bin Laden amenazó públicamente a la casa real saudí en el año 2003⁷⁰. Esto explica que Arabia Saudí haya sido uno de los países más interesados en la lucha contra el terrorismo, llegando a firmar un acuerdo para la lucha antiterrorista con EE. UU. en 2008⁷¹. En 2015 Arabia Saudí lideró una coalición internacional de países musulmanes contra el terrorismo de ISIS⁷².

No obstante, algunos de los príncipes saudíes han seguido su propia agenda, y han seguido financiando mezquitas wahabistas y apoyando económicamente a organizaciones yihadistas. De hecho, es conocido que gran parte de la financiación del atentado del 11-S provino de príncipes saudíes⁷³. Incluso ha llegado a darse la situación de que armas vendidas por EE. UU. a Arabia Saudí han acabado en manos de Al-Qaeda⁷⁴. Un último ejemplo de la incapacidad del gobierno saudí de luchar contra el extremismo radical es el caso del predicador Mohamad al-Arefe, predicador extremista que sigue trabajando en la universidad Rey Saud

⁶⁹ HUSSEIN, M. (2019), «Recordando el asedio de La Meca en 1979», Monitor de Oriente. (En línea: <https://www.monitordeoriente.com/20191204-recordando-el-asedio-de-la-meca-en-1979/>).

⁷⁰ FONSECA, E., Op. cit.

⁷¹ FONSECA, E., Op. cit.

⁷² FONSECA, E., Op. cit.

⁷³ FONSECA, E., Op. cit.

⁷⁴ FONSECA, E., Op. cit.

en Riad. Cada una de las veces que el gobierno ha tratado de arrestarle, miles de seguidores se han lanzado a las calles para impedirlo⁷⁵.

3. La religión en las relaciones internacionales de Arabia Saudí

Según afirma Hillary Clinton, «los saudíes han exportado más ideología extremista que ningún otro país en el mundo»⁷⁶.

La exportación del Wahabismo por parte de Arabia Saudí ha sido el medio principal a través del cual este país ha tratado de extender su influencia por el mundo en las últimas décadas. Desde los años 60, diversas entidades del reino o conectadas al mismo han empleado miles de millones de dólares en la promoción de esta interpretación austera y conservadora del Islam por el mundo. Los motivos que han llevado a Arabia Saudí a realizar este tipo de actividad han ido evolucionando con el paso del tiempo, a medida que el entorno regional y la política interna saudí iban cambiando.

Durante los años 60, la proyección del wahabismo formaba parte de una respuesta islámica y monárquica hacia el panarabismo secular de Gamal Abdel Naser, el entonces presidente de Egipto, que en aquel momento era el principal rival del reino en la región. Ya durante los años 70 y 80 la expansión religiosa se debía, por un lado, al alineamiento con los EE. UU., que veía en el Islam un instrumento ideológico útil para contrarrestar la influencia soviética, y por otro, a la Revolución Iraní de 1979. Los posteriores esfuerzos de Teherán por exportar la revolución inaugurarían una nueva fase de competición «georeligiosa» entre ambos países. En este sentido, Riad siempre ha sentido una enorme preocupación por la influencia que pudiera llegar a alcanzar Irán entre su población chií, una comunidad que ha sido discriminada históricamente por las autoridades suníes y que constituye una suerte de ciudadanía de segunda clase, pero que está situada en un enclave estratégico petrolero.

Ya en la década de los 80, el destino principal de la financiación saudí se dirige hacia Asia central y el subcontinente indio. En concreto, La «islamización» llevada a cabo por el presidente paquistaní Zia ul-Haq, así como la construcción de madrazas y la promoción de la educación religiosa se llevaron a cabo con la colaboración financiera de Riad⁷⁷. Además, Arabia Saudí fue uno de los actores

⁷⁵ FONSECA, E., Op. cit.

⁷⁶ FONSECA, E., Op. cit.

⁷⁷ MANDAVILLE, P., Op. cit.

más relevantes en lo relativo al apoyo que recibieron los muyahidines en Afganistán en el marco de la guerra contra la URSS.

En los años 90 se produjo una mayor diversificación del marco geográfico de expansión saudí, con la financiación de mezquitas y educación religiosa en el África subsahariana, en parte como respuesta al ascenso de cristianismo pentecostal. Esta diversificación se ha ido intensificando a lo largo de las últimas décadas, en el contexto de un mundo cada vez más multipolar. Así, la exportación del wahabismo se ha dirigido también al sudeste asiático, especialmente hacia Indonesia y Filipinas, a las comunidades musulmanas que habitan en Europa y en Norteamérica, y también a las distintas repúblicas de Asia central tras su independencia de la URSS.

Uno de los motivos que ha movido a Arabia Saudí a expandir su influencia de esta forma en las últimas décadas ha sido la preocupación por la extensión de la influencia iraní, especialmente desde 2003, cuando Irán comenzó a actuar de forma más asertiva como consecuencia de su percepción de acorralamiento por parte de los EE. UU., que habían incluido al régimen de los Ayatolás en el conocido como «eje del mal».

Ahora bien, ¿hasta qué punto se puede hablar de una estrategia sólida y unificada de Arabia Saudí en su exportación del wahabismo? Si bien es cierto que algunas de las entidades que están involucradas en dicha expansión son en efecto agencias ministeriales y gubernamentales, otras son privadas o semi-gubernamentales. Algunas de estas políticas están financiadas por la familia real saudí, pero son independientes del aparato burocrático del gobierno, pues no todos los miembros de la familia real son a su vez parte del gobierno, como ya hemos comentado. Otras políticas están relacionadas con el establishment religioso del reino, que ha gozado tradicionalmente de una independencia considerable tanto del gobierno como de la casa de Saúd. En algunos casos, los benefactores saudíes se han apoyado en grupos y redes no saudíes, tales como los Hermanos Musulmanes en los años 70 y 80, para llevar a cabo sus actividades de expansión religiosa. En la práctica, esto significa que con independencia de las intenciones originales que tengan los actores saudíes, éstas se verán difuminadas por otras agendas. Así pues, no es acertado observar a Arabia Saudí como una entidad única en su labor expansionista religiosa, sino que es preciso advertir la presencia de múltiples actores dentro del reino, públicos y privados, que no siempre han guardado coherencia entre sí, y que son una manifestación del juego de fuerzas que se desarrolla en el interior del país⁷⁸.

⁷⁸ MANDAVILLE, P., Op. cit.

En cualquier caso, el grado de penetración del wahabismo en las comunidades a las que va dirigida no es el siempre el mismo. En aquellos países en los que las instituciones regionales locales son sólidas y están fuertemente vinculadas al Estado, como es el caso de Turquía, las influencias transnacionales tienen un impacto mucho menor. Por el contrario, en aquellos lugares en los que las instituciones religiosas son débiles y la capacidad regulatoria del estado en relación a la religión es baja, el impacto del wahabismo suele ser mucho mayor, como es el caso en Afganistán. Otro factor a tener en cuenta es la presencia previa en estos países de movimientos islamistas alternativos, como sucede con los Hermanos Musulmanes, pues dificulta en mayor medida la toma de tracción en el terreno de las influencias wahabistas, pues ambas corrientes se basan en los mismos pilares constituyentes.

Numerosos académicos relacionan la corriente wahabista del Islam, dentro de la escuela Hanbali, la más rigorista y conservadora, con la formación de grupos extremistas religiosos que llevan a cabo actividades terroristas y yihadistas⁷⁹. Los vínculos entre mezquitas financiadas por Arabia Saudí, por ejemplo en Pakistán, y el reclutamiento de militantes yihadistas, son numerosos. Sin embargo, cabe preguntarse si el objetivo de los saudíes ha sido el de potenciar la formación de grupos terroristas, o más bien extender su influencia a través de una corriente que, en ocasiones, ha derivado en una radicalización que se les ha ido de las manos e incluso se ha vuelto en su contra. Joseph Nye afirma en su obra «Poder Blando» que «se ha demostrado que el poder blando del wahabismo no es un recurso que el gobierno saudí pueda controlar. En lugar de ser un agente al servicio del gobierno, el wahabismo se ha mostrado más bien como un aprendiz de brujo que vuelve para molestar a su creador original»⁸⁰. En cualquier caso, desde la llegada de MBS se ha producido un giro en la política exterior en términos religiosos que tiene por objetivo la «deswahabización» del poder blando religioso saudí. Se pretende apostar por un Islam moderado que sea aceptable a ojos de la comunidad internacional, que no derive en radicalización yihadista, y que al mismo tiempo siga en la línea de secularización interna de Arabia Saudí⁸¹.

⁷⁹ BIOSCA AZCOITI, J., Op. cit.

⁸⁰ MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁸¹ BARMIN, Y. (2018), «Can Mohammed bin Salman break the Saudi-Wahhabi pact?», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/opinions/2018/1/7/can-mohammed-bin-salman-break-the-saudi-wahhabi-pact/>).

Capítulo IV

Turquía

1. Breve historia de Turquía

El Estado Turco se funda tras la caída del Impero Otomano por Mustafá Kemal Atatürk. Con Atatürk se instaura un secularismo que va a ser seña de identidad de Turquía hasta principios del siglo XXI. A lo largo del siglo XX, el ejército se va a erigir como garante del laicismo, con sucesivos golpes de estado cada vez que se consideraba que se había producido una desviación de la senda secular. Durante la Guerra Fría, Turquía sería un país clave en la contención de la expansión soviética. Con el segundo ejército más numeroso de la OTAN, Turquía constituiría el dique que mantendría a los soviéticos sin acceso al mar Mediterráneo.

En 2002 llega al poder el partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), liderado por Recep tayyip Erdogan. Se trata de un partido de un ideario conservador, nacionalista e islamista. De hecho, el propio Erdogan había sido encarcelado previamente por su condición de islamista y sus vínculos con los Hermanos Musulmanes. No obstante, durante sus primeros años en el poder, el AKP llevó a cabo un programa reformista que reactivó la economía, modernizó el país y mantuvo una agenda moderada en lo que al Islam político se refiere, hasta el punto de que en 2005 se iniciarían las negociaciones para el ingreso de Turquía en la Unión Europea. Sin embargo, estas negociaciones nunca llegarían a buen puerto, y Erdogan seguirá entonces una nueva hoja de ruta.

A finales de los años 2000, y ante la imposibilidad de integrarse en el mundo occidental, Turquía reorienta su política exterior hacia lo que se ha denominado el «neo-otomanismo», que consiste en proyectar su influencia hacia los países que anteriormente fueron parte del Imperio Otomano, para así convertirse en la potencia regional hegemónica de Oriente Próximo y el norte de África. En esta nueva deriva, su principal rival por la hegemonía regional será Arabia Saudí, líder

del mundo musulmán suní. Al mismo tiempo, se va a producir un alejamiento de Occidente, lo que se pone de manifiesto actualmente con asuntos como la compra del sistema de misiles S-400 a Rusia⁸², o las disputas territoriales con Grecia⁸³.

2. Características generales y situación interna

En términos políticos, Turquía es un Estado democrático, aunque en los últimos años el Presidente Erdogan ha dado un giro autoritario con el cierre de algunos medios de comunicación no afines al gobierno, o la persecución de rivales políticos⁸⁴. Esta deriva autoritaria se vería intensificada tras el golpe de Estado fallido de 2016, que fue aprovechado por Erdogan para despedir a gran parte de funcionarios y jueces no afines al gobierno, así como a gran parte del ejército.

Además del giro autoritario, se ha producido también un giro religioso. Tras los primeros años de moderación, y una vez la esperanza de entrar en la Unión Europea se había desvanecido, Erdogan dio rienda suelta al modelo islamista que tanto había defendido antes de llegar a la presidencia⁸⁵. Sin embargo, el ejército no vería con buenos ojos el alejamiento de la tradición kemalista de secularización, y esto explica en parte el golpe de Estado de 2016. El fracaso del golpe permitió a Erdogan quitarse de encima definitivamente la tutela del ejército, y continuar así con ambos giros, autoritario y religioso.

En términos económicos, la llegada de Erdogan supuso una gran mejora de la situación. En concreto, uno de los males tradicionales de la economía turca había sido la inflación, y la estabilización de los precios fue por tanto uno de los éxitos más reconocidos de los primeros años de Erdogan. No obstante, en los últimos años la economía turca ha sufrido un notable deterioro, como se pudo apreciar con la crisis de la lira turca en 2018 tras las sanciones estadounidenses⁸⁶, y que parece regresar en este año 2020 con la pandemia del Covid-19.

⁸² MCKERNAN, B. (2019), «Russian missile delivery to Turkey strains ally's relations with US», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/12/russian-missile-delivery-to-turkey-strains-allys-relations-with-us>).

⁸³ WINTOUR, P. (2020), «How a rush for Mediterranean gas threatens to push Greece and Turkey into war», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/11/mediterranean-gas-greece-turkey-dispute-nato>).

⁸⁴ S. GOODMAN, P. (2018), «The West Hoped for Democracy in Turkey. Erdogan Had Other Ideas», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2018/08/18/business/west-democracy-turkey-erdogan-financial-crisis.html>).

⁸⁵ BUTLER, D. (2018), «With more Islamic schooling, Erdogan aims to reshape Turkey», Reuters. (En línea: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/turkey-erdogan-education/>).

⁸⁶ (2018), «Turkey lira crisis: Six things you need to know», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/economy/2018/8/17/turkey-lira-crisis-six-things-you-need-to-know>).

En cuanto al ámbito social y demográfico, Turquía es un país de 83 millones de habitantes, de los cuales una gran mayoría es musulmana suní. Étnicamente los turcos son mayoría, pero conviven con otras minorías étnicas, en particular con los kurdos. En concreto, la aspiración kurda de crear un Kurdistán independiente es uno de los principales desafíos para Turquía, pues supone una amenaza para su integridad territorial.

3. La religión en las relaciones internacionales de Turquía

El instrumento principal para manejar y gestionar la influencia religiosa de Turquía en el exterior es el Directorado de Asuntos Religiosos, más conocido como Diyanet. Tradicionalmente, su función se ha limitado a asegurarse de que las comunidades turcas en el exterior no se apartaran de la senda del kemalismo laico que ha sido dominante en Turquía hasta muy recientemente. Un ejemplo en este sentido era la DITIB, (*Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği*), la sucursal del Diyanet en Alemania, que se encargaba de asegurarse de que las convicciones religiosas de la comunidad turca siguieran siendo compatibles con la versión apolítica del Islam predominante en Turquía⁸⁷. En aquellos tiempos la DITIB competía con la sucursal del movimiento islamista Milli Görüs. Sin embargo, desde que Recep Tayyip Erdogan llevó a cabo su giro religioso, el Diyanet se ha convertido en un mecanismo para extender la influencia de Turquía en el exterior a través del Islam, tratando de posicionarse como líder del mundo sunní. Actualmente lleva a cabo actividades de formación de imanes (con becas que permiten a estudiantes extranjeros realizar estudios religiosos en Turquía), administración de mezquitas y escuelas religiosas, y supervisa el sermón de los viernes. Desde 2008, la relevancia del Diyanet ha aumentado exponencialmente, como se aprecia en el incremento de su presupuesto anual, cuatro veces mayor que hace diez años y muy superior al de otros ministerios tales como el de exteriores o el de interior. A su vez, su personal se ha multiplicado por dos en este periodo aumentando también sus funciones y su alcance, y desde 2014 depende directamente del primer ministro⁸⁸.

No obstante, como en el caso de Arabia Saudí, el poder blando religioso de Turquía no es un asunto controlado entera y absolutamente por el Estado. Gran parte del total de fondos destinados a la construcción de instalaciones religiosas o a la financiación de becas proviene de fuentes privadas, en concreto, de grandes empresarios conservadores, que son además el principal soporte político del AKP.

⁸⁷ MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁸⁸ MANDAVILLE, P., Op. cit.

Algo más complicada es la relación entre la Turquía de Erdogan y el movimiento Hizmet del predicador Fethullah Güllen. La red de más de 1.000 escuelas gulenistas por todo el mundo ha sido algo que el gobierno turco siempre ha estado encantado de apoyar, incluso en los primeros años del AKP, como parte del poder blando global turco. Sin embargo, en 2013 el aumento de tensiones en la relación entre Erdogan y Güllen llevó al gobierno turco a solicitar a los países extranjeros el cierre o la denegación de licencias a las escuelas gulenistas. Tras el golpe de estado de 2016, que Erdogan atribuyó directamente a Güllen, la represión sobre cualquier entidad o agencia vinculada al predicador Güllen no ha hecho sino aumentar, hasta el punto de tildar al movimiento gulenista de «FETO» («Fethullah Gülen Terrorist Organization»)⁸⁹.

En los primeros años del gobierno del AKP, la mayoría de las actividades del Diyanet iban dirigidas a los Balcanes y a otras regiones vecinas donde Turquía tuviera afinidades culturales, étnicas o lingüísticas naturales, o vínculos con la herencia otomana. No obstante, desde hace poco más de diez años, y coincidiendo con la reorientación geoestratégica hacia el «neo-otomanismo», se ha ido ampliando el espectro, y se ha podido observar la financiación de mezquitas en países como Sudán, Somalia, Sudáfrica e incluso en los Estados Unidos, en Maryland por ejemplo⁹⁰.

El poder blando religioso turco no consiste en promover una determinada doctrina o visión teológica dentro del Islam. Más bien se trata de complementar las relaciones político-económicas entre Turquía y otros países aportando también un componente cultural y religioso que ayude a crear proximidades y afinidades que permitan sentar las bases para una relación más sólida y duradera. Así, Turquía no ha hecho del Islam moderado un «producto» que ofrecer a otros países, incluidos los occidentales. Sin embargo, Ankara no duda en enfatizar el carácter «moderado» del Islam turco cuando opera en regiones como los Balcanes, es decir, en aquellos lugares en los que existe preocupación por los efectos de la influencia saudí, en especial por la radicalización y la proliferación del yihadismo.

⁸⁹ MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁹⁰ MANDAVILLE, P., Op. cit.

Capítulo V

Marruecos

1. Breve historia de Marruecos

Desde su independencia de Francia y España en 1956, Marruecos va a presentarse como un firme aliado de los EE. UU. en el contexto de la Guerra Fría. En este sentido, su principal rival por la hegemonía regional será Argelia, que a su vez estará apoyado por la URSS. Más adelante, la descolonización del Sáhara Occidental se encontrará con las pretensiones de Marruecos, que desde entonces va a reclamar el territorio como propio. A partir de ese momento, el asunto del Sáhara Occidental va a constituir el eje central alrededor del cual va a pivotar la política exterior marroquí, entablando buenas relaciones con aquellos países que reconocen la soberanía de Marruecos sobre dicho territorio, y dificultando las relaciones con aquellos que no la reconocen. El ejemplo más reciente en este sentido va a ser el reconocimiento del Estado de Israel por Marruecos a cambio del reconocimiento de soberanía marroquí del Sáhara Occidental por parte de los EE. UU. de Donald Trump⁹¹.

Por otro lado, otro acontecimiento clave a tener en cuenta son los atentados yihadistas en Casablanca del año 2003. Desde entonces, el Reino de Marruecos va a emprender una serie de reformas, tanto internas como de política exterior, que serán analizadas posteriormente.

⁹¹ KESTLER D'AMOURS, J. (2020), «US recognised Morocco's claim to Western Sahara. Now what?», Al-jazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/12/11/us-recognised-moroccos-claim-to-western-sahara-now-what>).

2. Características generales y situación interna

El sistema político de Marruecos es la monarquía constitucional, gobernado por la dinastía alauí. Se compone de 35 millones de habitantes, de los cuales una amplia mayoría es musulmana, pertenecientes a la rama sunní. Étnicamente, el grupo principal y mayoritario son los árabes, aunque un 35% aproximadamente de la población son bereberes. El 30% de la población es menor de 30 años, y en este sentido cabe destacar el elevado paro juvenil, de casi el 25% en 2019.

3. La religión en las relaciones internacionales (y a nivel interno) de Marruecos

Marruecos es, en muchos aspectos, un modelo de lo efectivo que puede llegar a ser el doble uso de la religión por un régimen árabe. El poder blando religioso marroquí tiene dos funciones al mismo tiempo, pues por un lado apuntala la legitimidad del régimen al reforzar las raíces religiosas de la monarquía, y por otro presenta al país en la escena internacional como un representante destacado de la moderación religiosa, con independencia de lo que esta moderación signifique después en la práctica.

A nivel interno, el papel espiritual que juega el rey de Marruecos como *amir al-muminin* (comandante de los fieles) está recogido en la constitución. Mientras que desde Occidente se observa a menudo a Marruecos como uno de los países más seculares del mundo árabe, el hecho de que la monarquía esté tan íntimamente ligada con la religión muestra que en realidad no existe tal grado de secularidad. La legitimidad espiritual es clave para la monarquía, pues le permite justificar su dominio sobre la política y los poderes del estado⁹². En 1969, el rey Hasan II lo explicó de la siguiente manera: «El Islam me prohíbe implementar una monarquía constitucional en la que yo, el rey, tuviera que delegar mis poderes y no gobernar. Yo podría delegar mis poderes, pero no puedo hacerlo por propia iniciativa porque no me corresponde, ya que mis poderes también son espirituales.⁹³» La legitimidad religiosa es, por tanto, clave para la monarquía marroquí, más si cabe desde los atentados terroristas en Casablanca en el año 2003. Desde entonces, el gobierno de Marruecos no sólo ha estado atento a la actividad de los predicadores independientes, sino que ha sido proactivo en contrarrestar su influencia al controlar su publicación de fatwas y su acceso y dirección de mez-

⁹² MANDAVILLE, P., Op. cit.

⁹³ MANDAVILLE, P., Op. cit.

quitas. Para prevenir el extremismo religioso, el gobierno también supervisa la formación de académicos y predicadores moderados.

Por el momento, los resultados están siendo satisfactorios para el gobierno marroquí, pues el país goza de relativa estabilidad en este sentido. No obstante, cabe apuntar los riesgos que este tipo de políticas pueden conllevar, en concreto, el alejamiento de la población de los líderes religiosos oficiales al considerarles como agentes de un estado autoritario. Un ejemplo en este sentido es el Egipto de Gamal Abdel Nasser. Sus esfuerzos por mantener el control del clero le llevaron a absorber a este sector como un cuerpo más de los funcionarios del estado. Durante siglos, el clero había actuado como un escudo protector entre el pueblo y la violencia sistémica del Estado. Tras esta transformación, los ciudadanos egipcios pasaron a rechazarles como a un agente más del Estado. Esta medida tendría consecuencias muy negativas en última instancia, pues privó al gran público de un liderazgo religioso culto y conocedor de la complejidad de la tradición islámica. Ante ese vacío, otros autodenominados líderes religiosos con un conocimiento del Islam más limitado y sesgado ocuparon el espacio. Es el caso de Sayyed Qutb y el fundamentalismo religioso que emana de las teorías de Hasan al Banna, creador de los Hermanos Musulmanes⁹⁴

En el terreno político, es preciso mencionar el caso del PJD (Partido de la Justicia y el Desarrollo), principal partido islamista del país, que ha seguido la senda no sólo de la moderación sino también de la secularización. Tras los atentados del año 2003 en Casablanca, los partidos islamistas fueron acusados de ser moralmente responsables del mismo por los partidos seculares. Para responder a estas presiones, el PJD realizó un movimiento estratégico, pues decidió separarse del movimiento religioso que lo había creado originariamente, el MUR (Movimiento de Unidad y Reforma). No se trataba de una separación total entre partido y movimiento, sino que era más bien una división de trabajo que situó al PJD como encargado de la vertiente política, mientras que el MUR se ocuparía de la *dawa* (predicación) y la educación⁹⁵. Si bien a priori se trataba de una moderación táctica, finalmente se ha convertido en un cambio ideológico. Tras realizar la separación, el PJD cambió su espectro ideológico para responder mejor a las necesidades de la población (liberalización económica, crecimiento económico, medidas sociales, etc.) y así ganar un mayor apoyo popular. Además, la necesidad de apoyos seculares para poder entrar en el gobierno también ha impulsado el seguir por esa línea. Así, hoy en día el PJD es un partido islamista pragmático

⁹⁴ ARMANIAN, N., Op. cit.

⁹⁵ MASBAH, M. (2017), «North Africa's Islamist Parties Provide Important Lessons in Secularization», Chatham House. (En línea: <https://www.chathamhouse.org/2017/02/north-africas-islamist-parties-provide-important-lessons-secularization>).

y moderado, tal y como se pudo apreciar en 2017, cuando Marruecos prohibió el burka por motivos de seguridad, y el PJD no opuso la más mínima resistencia⁹⁶.

El caso del PJD no es único en la región, siendo el partido tunecino «Ennahda» otro ejemplo similar de partido de origen islamista que acaba moderándose e incluso abogando por la secularización. Ambos supuestos muestran que los movimientos islamistas son tan capaces de adaptar sus ideologías a las diferentes situaciones a las que se ven confrontados como los partidos no islamistas. Esto no significa que siempre vayan a seguir el mismo camino, como demostraron los Hermanos Musulmanes en Egipto, pero sí que demuestra que son partidos capaces de seguir una «realpolitik» y de no dejarse llevar por argumentos exclusivamente religiosos o ideológicos⁹⁷.

A nivel internacional, Marruecos ha sabido postularse como un país referente del Islam moderado. Tras los atentados del año 2003, el régimen marroquí puso mucho empeño en controlar, envolver e incluso apropiarse del sector religioso. Entre otras medidas, se creó en 2006 la «Rabita Mohammadia des Oulémas», una organización centrada en promover una interpretación moderada de la religión. A través del Instituto Mohamed VI para la formación de imanes, Marruecos también ha desarrollado e implementado programas para entrenar imanes en valores como la tolerancia y el pluralismo. Incluso se ha creado toda una red internacional que permite a imanes extranjeros acudir a Marruecos a recibir formación y también ofrece formación religiosa en el extranjero, en particular en África Occidental y el Sahel⁹⁸. Así, Marruecos ofrece sus servicios de formación en la moderación religiosa a otros Estados, incluyendo Estados seculares que necesitan de su saber hacer para prevenir el extremismo religioso en determinadas comunidades.

Todo ello le ha llevado a posicionarse como un aliado de gran relevancia para Occidente. Desde el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., la comunidad internacional en general y Occidente en particular se han mostrado ansiosos por encontrar narrativas de reforma religiosa y moderación que puedan contrarrestar el extremismo y el terrorismo religioso. El surgimiento del Daesh, ya en la década de los 2010, no ha hecho sino acrecentar esta tendencia. De esta forma, Marruecos es un actor que gana cada vez más peso en la escena internacional.

Un último aspecto que vale la pena considerar es el de la lucha contra la influencia saudí a través del wahabismo. Muchos de los países que actualmente

⁹⁶ ALAMI, A. (2017), «Morocco said to ban sale of burqas, citing security concerns», The New York Times. (En línea: https://www.nytimes.com/2017/01/11/world/africa/morocco-ban-burqa-niqab.html?_r=1).

⁹⁷ MASBAH, M., Op. cit.

⁹⁸ MANDAVILLE, P., Op. cit.

promueven un Islam moderado, como Marruecos, Jordania o Egipto entre otros, también se han visto afectados por el impacto del conservadurismo religioso saudí dentro de sus fronteras. La enfatización del centrismo religioso como antídoto para combatir contra Al Qaeda y el Daesh les aporta un mensaje mucho más digerible para contrarrestar la influencia del wahabismo saudí sin levantar ampollas en Riad. En este sentido, la promoción actual del Islam moderado puede considerarse también como el último capítulo dentro una serie mucho más larga de esfuerzos de los países de Oriente Próximo y el Magreb por contener la influencia de la potencia religiosa con mayores recursos de la región⁹⁹.

⁹⁹ MANDAVILLE, P., Op. cit.

Capítulo VI

Oriente Próximo y la religión en la próxima década

1. Los jóvenes en Oriente Próximo

Cuando hablamos del futuro de la región, es preciso hablar de los jóvenes. Casi la totalidad de los países de Oriente Próximo cuenta con pirámides demográficas expansivas, en las que aproximadamente el 65% de la población tiene menos de 30 años. No obstante, se trata de un sector de la población que se encuentra en una situación precaria, con un desempleo que ronda el 27%¹⁰⁰, y una tasa de pobreza infantil del 25%, es decir, uno de cada cuatro niños de la región vive en una situación de pobreza¹⁰¹. Además, uno de los principales problemas de la región es la desigualdad. Entre 1990 y 2016, el 64% del ingreso total regional fue a parar al 10% de la población que más ingresos tiene en la región, en comparación con el 37% en Europa Occidental o el 47% en EE. UU. Esto hace de Oriente Próximo una región con más desigualdad en ingresos que cualquier país a nivel individual del mundo, superando a países como Brasil o Sudáfrica¹⁰².

La desigualdad en la región se debe a una serie de factores estructurales. En primer lugar, la mayoría de países de la región tienen economías rentistas basadas

¹⁰⁰ TRINGALI, G. (2020), «Educación y empleo sostenibles, las mejores ayudas para los países del norte de África», ABC. (En línea: https://www.abc.es/economia/abci-educacion-y-empleo-sostenibles-mejores-ayudas-para-paises-norte-africa-202012011816_noticia.html).

¹⁰¹ (2017), «At least one in four children live in poverty in the Middle East and North Africa», UNICEF. (En línea: <https://www.unicef.org/press-releases/least-one-four-children-live-poverty-middle-east-and-north-africa#:~:text=Press%20release-,At%20least%20one%20in%20four%20children%20live%20in%20poverty,Middle%20East%20and%20North%20Africa&text=RABAT%2C%2015%20May%202017%20%E2%80%93%20According, four%20children%20in%20the%20region>).

¹⁰² ASSOUAD, L. (2020), «Inequality and Its Discontents in the Middle East», Carnegie Middle East Center. (En línea: [https://carnegie-mec.org/2020/03/12/inequality-and-its-discontents-in-middle-east-pub-81266#:~:text=According%20to%20the%20numbers%2C%20regional,Africa%20\(see%20figure%201\),&text=The%20bottom%2050%20percent%20of%20the%20population%20received%20only%20about,to%2018%20percent%20in%20Europe](https://carnegie-mec.org/2020/03/12/inequality-and-its-discontents-in-middle-east-pub-81266#:~:text=According%20to%20the%20numbers%2C%20regional,Africa%20(see%20figure%201),&text=The%20bottom%2050%20percent%20of%20the%20population%20received%20only%20about,to%2018%20percent%20in%20Europe)).

en la exportación de hidrocarburos, remesas y ayuda al desarrollo, entre otros. Esto no sería un problema per se si estos estados contasen con instituciones inclusivas que llevasen a cabo una redistribución de la riqueza entre la población, pero no es el caso. Normalmente, los recursos petroleros están en manos de dirigentes hereditarios o de instituciones controladas por el poder político y sus socios del sector privado, en un contexto en el que la línea entre el capital público y el privado es difusa. Todo ello conduce a la formación de redes clientelares y al establecimiento de prácticas de corrupción institucionalizadas. Si a esto se añaden los clivajes étnicos, tribales o religiosos, el caldo de cultivo para la corrupción y el clientelismo es inmejorable¹⁰³.

Otro de los factores a destacar es que los gobiernos no dependen de los impuestos de sus ciudadanos para mantenerse en el poder. Como consecuencia, poseen menos incentivos para desarrollar capacidades estatales sólidas o para responder eficazmente a las necesidades públicas y sociales. Si se presta atención a los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, que muestra la capacidad de los estados para recaudar impuestos, el ratio es relativamente bajo en la mayoría de los países de la región. Los ingresos fiscales representan un 2% del PIB en Irak, 8% en Sudán, 12,5% en Egipto y 15% en el Líbano, mientras que en países como Francia, Suecia o el Reino Unido están entre el 25% y el 35%. En consecuencia, sólo entre el 30 y el 40% de la población de Oriente Próximo está cubierto por algún tipo de sistema social de protección¹⁰⁴.

Ante esta situación, los jóvenes iniciaron protestas masivas en distintos países de la región en 2011 en lo que se conoce como la Primavera Árabe, que se saldaría con un resultado muy dispar. Así, en países como Marruecos o Arabia Saudí, la adopción de una serie de medidas y reformas políticas bastaron para apaciguar a las masas. En concreto, en Arabia Saudí el gobierno lanzó un paquete de gasto de 93.000 millones de dólares, y nuevas plazas de funcionarios¹⁰⁵. En otros países como Libia o Siria, las protestas se enquistaron, derivando en cruentas guerras civiles que todavía hoy permanecen activas. En otros, las protestas fueron reprimidas por las fuerzas de seguridad, como fue el caso de Bahreín. Y finalmente, sólo en Túnez y Egipto se iniciaron procesos de democratización, aunque sólo el tunecino llegó a cristalizar, viéndose el proceso de democratización egipcio interrumpido por un golpe de estado militar en 2013. En definitiva, las aspiraciones de la juventud de la región de democratización, eliminación de corrupción y clientelismo no se vieron satisfechas. Las demandas se mantuvieron latentes, y regresaron en una suerte de segunda ola de protestas a partir de 2018.

103 Ibid.

104 Ibid.

105 FONSECA, E., Op. cit.

En esta segunda ola se aprecian dos características en común con la primera. En primer lugar, los jóvenes son el sector social protagonista en las manifestaciones. En segundo lugar, las protestas están ligadas a los mismos factores económicos de desigualdad y pobreza que las primeras. Así, en diciembre de 2018, un aumento del precio del pan en Sudán llevó a una serie de protestas masivas que culminó con la caída del presidente Omar al Bashir, en el cargo desde hacía 30 años. En 2019, la población egipcia salió a las calles a protestar por supuesto desvío de fondos públicos y corrupción por parte del presidente Al-Sisi. Al mismo tiempo, en Irak se produjeron manifestaciones masivas demandando servicios básicos como agua corriente y electricidad. Por su parte, un impuesto sobre la aplicación «Whatsapp» en el Líbano condujo también a protestas multitudinarias contra las medidas de austeridad del gobierno. Finalmente, en Irán, un aumento en el precio de la gasolina derivó también en manifestaciones contra el gobierno de los Ayatolás.

Como puede observarse, la situación de la población en general, y de los jóvenes en particular, es crítica en la región. Sin embargo, sus demandas no están siendo atendidas. Teniendo en cuenta este contexto, se pueden extraer tres conclusiones para la próxima década en la región.

La primera conclusión a destacar es que los jóvenes van a ser el sector social protagonista en la década que entra. Se trata del sector de población mayoritario en Oriente Próximo, como ya hemos mencionado. Pero, además, los jóvenes constituyen una fuerza catalizadora capaz de generar transformaciones en los sistemas políticos en los que se insertan, con independencia de que los cambios sean positivos o negativos, o puedan desembocar en aperturismo o autoritarismo. La fuerza catalizadora debe encauzarse de forma adecuada, pues de lo contrario puede descarriar. Así, si la esperanza y voluntad de los jóvenes se combate con medidas represivas, la frustración puede conducirles a ingresar en las filas de grupos terroristas como Daesh. De hecho, existe una correlación directa entre el fracaso de las Primaveras Árabes entre 2011 y 2013 y el surgimiento del Daesh, que alcanzó su máximo esplendor en 2014-2015, y que se nutrió fundamentalmente de jóvenes de los distintos países de la región. Todo ello conduce a su vez a la segunda conclusión: apostar por regímenes autoritarios ya no es una opción «segura».

Con frecuencia, las grandes potencias mundiales han optado por ofrecer su apoyo a regímenes autoritarios en Oriente Próximo. A cambio, éstos garantizaban la estabilidad política y social de la región, y aseguraban el suministro regular de petróleo y gas. Sin embargo, tras analizar la situación actual de la región, se puede apreciar la inestabilidad subyacente que existe, y lo peligroso que puede llegar a ser no escuchar las demandas de la ciudadanía. Si no se escucha a los jó-

venes en esta segunda ola, no sería de extrañar que una tercera se extendiese por la región en un futuro cercano. Por ello, aquellos países que consideren renunciar a sus principios a cambio de obtener «seguridad» deben saber que pueden acabar quedándose sin lo uno ni lo otro.

En tercer y último lugar, es preciso resaltar el surgimiento de una nueva clase social, los jóvenes urbanos con acceso a Internet, desde hace más de una década. Se trata de jóvenes que rechazan los clivajes étnicos, religiosos o ideológicos previos que tanto peso han tenido en Oriente Próximo en el último siglo. Así se puede apreciar en las demandas de esta segunda ola, fundamentadas sobre todo en aspectos económicos. En concreto, en el Líbano las protestas recientes tras la explosión en el puerto de Beirut han mostrado a una juventud que rechaza el sectarismo religioso y aboga por el secularismo y la separación entre asuntos religiosos y asuntos políticos (cabe recordar que en el Líbano, incluso los puestos políticos más importantes están distribuidos en función de criterios religiosos). Que exista una juventud más secular no implica que, en el caso de producirse un cambio aperturista y democrático en un país, los partidos islamistas no puedan ganar las elecciones. Pero sí que se trata de un dato que muestra la tendencia que, al parecer, va a producirse en la próxima década, y apunta hacia la secularización de la sociedad y la política.

Finalmente, cabe hacer una última puntualización. El hecho de que los jóvenes tiendan hacia la secularización no entra en contradicción con la radicalización de los jóvenes y su ingreso en grupos como Daesh, pues nada tiene que ver. Hasta la década de los 90, los yihadistas tenían un perfil mucho más religioso. Se trataba de personas que dedicaban años al estudio del Corán y poco a poco iban radicalizándose, hasta que finalmente pasaban a la acción. Ese era el perfil de los autores del atentado del 11-S en 2001, y el de yihadistas como el propio Osama Bin Laden. No obstante, la nueva generación de yihadistas está mucho más ligada a la radicalización. No se trata de la radicalización del Islam, sino de la islamización de los radicales, como defiende el politólogo francés Olivier Roy. Así, éste afirma que «los yihadistas no tienen en sus cabezas un proyecto político-religioso; hay pocos salafistas entre ellos, aunque sí muchos radicales inmersos en un proceso nihilista, autodestructivo, apocalíptico, que ha explotado a las mil maravillas el ISIS.»¹⁰⁶ Aquellos jóvenes que son expulsados a los márgenes de la sociedad, abandonados en los extremos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, se convertirán fácilmente en extremistas. Una vez en predisposición de radicalizarse, las ideas del salafismo tienen mucho mayor impacto. Un ejemplo en este sentido son Mohammed Ahmed y Yusuf Sarwar, los dos jóvenes británicos mu-

¹⁰⁶ GUTIÉRREZ GARRIDO, O. (2017), «¿El islam se radicaliza o los radicales se islamizan?», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2017/02/15/actualidad/1487154199_174004.html).

sulmanes de Birmingham que fueron detenidos en 2014 acusados de haber viajado a Siria para ingresar en el Daesh. En la investigación se pudo saber que ambos compraron por Amazon ejemplares de libros como «Islam para dummies» y «El Corán para dummies» justo antes de su partida hacia Siria¹⁰⁷.

2. La religión y el nuevo orden mundial

Según dijo el politólogo estadounidense Kenneth Waltz: «El vicio al que sucumben las grandes potencias en un mundo bipolar es la sobrerreacción, en un mundo unipolar la sobre extensión, y en un mundo multipolar la inatención.¹⁰⁸»

En cuestión de 30 años, el mundo ha sido testigo de una evolución de la sociedad internacional que ha pasado por estas tres etapas, y en las que la tentación de las grandes potencias de sucumbir a estas actitudes ha estado muy presente. Así, tras la Segunda Guerra Mundial, en el contexto bipolar de la Guerra Fría, se implantó, en el bloque occidental liderado por EE. UU., el Orden Liberal Internacional 1.0 (OLI 1.0), que se basaba en tres pilares o valores principales. El primero era la soberanía estatal, principio que tuvo su manifestación práctica en las emancipaciones de nuevos países a través de un proceso de descolonización promovido por las Naciones Unidas (ONU). El segundo pilar era el libre comercio, que se vio impulsado por las sucesivas rondas GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Finalmente, el tercero de los grandes principios fue el multilateralismo en las relaciones internacionales, que se puso de manifiesto con la creación de numerosas organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, o la propia ONU y sus instituciones conexas.

Con el fin de la Guerra Fría, se pasa del mundo bipolar a un mundo unipolar en el que EE. UU. es la única superpotencia. En este punto, EE. UU. trata de implantar el OLI 2.0, que se caracteriza por la extensión de los valores occidentales por todo el mundo, valores que priman incluso sobre otros valores del OLI 1.0, como la soberanía estatal. Esto se plasma con instituciones como la Corte Penal Internacional o el principio de Responsabilidad de Proteger. Se podría considerar que, en este punto, EE. UU. cayó en la tentación de la sobre extensión, pues al tratar de imponer sus valores al mundo generó una tensión entre el «orden» y el carácter «liberal» del mismo. Al potenciar la dimensión liberal generó reticencias en muchos actores, lo que acabó finalmente por socavar el orden que pretendía

¹⁰⁷ DODD, V. (2014), «Two British men admit to linking up with extremist group in Syria», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/08/two-british-men-admit-linking-extremist-group-syria>).

¹⁰⁸ WALTZ, K. (1979), «Teoría de las Política Internacional», Grupo Editor Latinoamericano, p. 89.

alcanzar. Esto explica que iniciativas como la Corte Penal Internacional o la Responsabilidad de Proteger no llegasen a consolidarse, y actualmente se encuentren en fase de estancamiento.

En cualquier caso, este periodo de unipolaridad sería breve, pues ya a mediados de los años 2000 se constata la multipolaridad en las relaciones internacionales. EE. UU. pasa a ser un «primus inter pares», y cae progresivamente en la tentación de la desatención. Se observa la emergencia de otros actores, mayoritariamente líderes regionales, en especial China. Este nuevo contexto va a tener dos grandes consecuencias, que son el aumento de las tensiones internacionales y el desmoronamiento del OLI.

En cuanto a la primera, la progresiva retirada de EE. UU. de las distintas regiones en las que solía estar presente conduce al incremento de conflictos y tensiones derivados de la lucha por convertirse en potencia hegemónica regional. Hasta entonces, EE. UU. había sido el único país en convertirse en líder regional, ya a finales del siglo XIX, y esto le había permitido frenar el ascenso de otras potencias que aspiraban también a convertirse en líderes de sus respectivas regiones, como hubiera sido el caso de Japón en el Pacífico o de Alemania en Europa durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, ante la nueva tesitura, EE. UU. se ve incapaz de mantener el esfuerzo, y se va replegando progresivamente, dejando un espacio que rápidamente ocupan las potencias en ascenso. Un ejemplo claro es Oriente Próximo, en el que la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán se acrecienta a medida que EE. UU. se retira de la región.

La segunda gran consecuencia es el desmoronamiento del OLI. Los nuevos actores en ascenso reclaman una reconfiguración de un orden que ellos no crearon y que en algunos aspectos no les beneficia. EE. UU. no sólo tiene cada vez más dificultades en mantenerlo, sino que incluso renuncia deliberadamente a algunos de sus pilares, como ha sucedido con Donald Trump, su política proteccionista y su rechazo al multilateralismo. En este contexto, se está fraguando la configuración de un nuevo orden internacional 3.0 (no está claro si será liberal o no, aunque todo apunta a un orden internacional posliberal o pos-occidental), y en este proceso se tendrá en cuenta las visiones y principios de estos nuevos actores. Por ello, resulta de especial relevancia prestar atención a las ideas y narrativas presentes en estos estados emergentes. El ‘revival’ religioso que se está viviendo en numerosos países en el mundo nos indica que la religión, o al menos alguno de sus fundamentos o narrativas, pueden estar presentes en la configuración del nuevo Orden Internacional. Si atendemos a potencias regionales como Turquía, Irán o Arabia Saudí, observamos cómo el factor religioso ocupa un lugar central en la narrativa de estos países para extender su influencia por el mundo. Pero también sucede con otras potencias regionales, como la India y el rol central

del hinduismo. Con esto no se pretende afirmar que lo religioso ocupará un lugar central en el nuevo Orden Internacional, ni tampoco que éste vaya a ser antitético al liberal, pero sí que es preciso simplemente prestar atención a este fenómeno, pues está muy presente en las potencias regionales que van a conformar las nuevas bases de las relaciones internacionales globales¹⁰⁹.

¹⁰⁹ MANDAVILLE, P., Op. cit.

CONCLUSIONES

Tras analizar el peso y el rol de la religión en Oriente Próximo, se pueden extraer una serie de conclusiones, siendo la principal de ellas que la religión no es el origen de los conflictos en Oriente Próximo, sino más bien un instrumento a través del cual se da sentido a dichos conflictos y se galvaniza y atrae la lealtad de la población. Por muy religioso que sea un líder o un Estado, los intereses geopolíticos y económicos acabarán imponiéndose a los condicionantes religiosos o ideológicos. Incluso se puede afirmar que éstas (ideología y religión) acaban siendo utilizadas al servicio de los intereses del Estado. Partiendo de esta premisa, se deduce que no cabe considerar a Oriente Próximo como una región particularmente violenta o convulsa por la presencia de la religión en los asuntos políticos y las relaciones internacionales. El conflicto entre chiíes y suníes no explica por sí solo las rivalidades regionales, pues éstas van más allá del cisma dogmático. De hecho, si mañana chiíes y suníes se pusiesen de acuerdo en un dogma común, es muy probable que los conflictos en Yemen, Siria o Irak continuaran sin alteración.

Por otro lado, Oriente Próximo no es la única región en la que la religión está presente en la política y las relaciones internacionales. Otras regiones, antaño y actualmente, también se han caracterizado por ello. No se trata de una anomalía de Oriente Próximo, por tanto. En este sentido, la desconfianza de Occidente hacia Oriente Próximo, basada en la teoría del «choque de civilizaciones» de Samuel P. Huntington, no parece estar justificada. Por muy radical que sea el Islam político, al final acabará sucumbiendo a la «raison d'Etat», y se comportará como cualquier otro Estado en el tablero internacional. Así lo ha demostrado el Irán de los Ayatolás y su flexible poder blando religioso.

Finalmente, al hablar del futuro, es preciso centrar la atención de los jóvenes de la región, que están llamados a ser protagonistas en la década que entra. Si no se escuchan sus demandas, la situación puede derivar en radicalización y una gran inestabilidad. Por ello, es necesario replantearse el apoyo a determinados

regímenes autoritarios. Aquellos países que consideren renunciar a sus principios a cambio de obtener «seguridad» deben saber que pueden acabar quedándose sin lo uno ni lo otro.

BIBLIOGRAFÍA

(2017), «At least one in four children live in poverty in the Middle East and North Africa», UNICEF. (En línea: https://www.unicef.org/press-releases/least-one-four-children-live-poverty-middle-east-and-north-africa#:~:text=Press%20release-,At%20least%20one%20in%20four%20children%20live%20in%20poverty,Middle%20East%20and%20North%20Africa&text=RABAT%2C%2015%20May%202017%20%E2%80%93%20According,four%20children%20in%20the%20region)).

(2018), «Turkey lira crisis: Six things you need to know», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/economy/2018/8/17/turkey-lira-crisis-six-things-you-need-to-know>).

(2020), «Killing Soleimani: an unprecedented US strike», France 24. (En línea: <https://www.france24.com/en/20200103-killing-soleimani-an-unprecedented-us-strike>).

ABDO, G. (2011), «Shia in Bahrain: Repression and regression», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/features/2011/5/1/shia-in-bahrain-repression-and-regressio>).

ACEMOGLU, D. (2012), «Por qué fracasan los países», Barcelona, Deusto S.A. Ediciones.

ADL, (2012), «Iranian President Mahmoud Ahmadinejad In His Own Words». (En línea: <https://www.adl.org/news/article/iranian-president-mahmoud-ahmadinejad-in-his-own-words>).

ALAMI, A. (2017), «Morocco said to ban sale of burqas, citing security concerns», The New York Times. (En línea: https://www.nytimes.com/2017/01/11/world/africa/morocco-ban-burqa-niqab.html?_r=1).

AL-SHAMAH, A. (2020), «After five years of war in Yemen, battles continue to rage», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/26/after-five-years-of-war-in-yemen-battles-continue-to-rage>).

AMBORSE, J. (2020) «Over a barrel: how oil prices dropped below zero» (En línea: <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/20/over-a-barrel-how-oil-prices-dropped-below-zero>).

ARMANIAN, N. (2017), «No es la religión, estúpido», Madrid, Akal.

ARMSTRONG, K. (2014), «The myth of religious violence», The Guardian, (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/sep/25/-sp-karen-armstrong-religious-violence-myth-secular>).

ASSOUAD, L. (2020), «Inequality and Its Discontents in the Middle East», Carnegie Middle East Center. (En línea: [https://carnegie-mec.org/2020/03/12/inequality-and-its-discontents-in-middle-east-pub-81266#:~:text=According%20to%20the%20numbers%2C%20regional,Africa%20\(see%20figure%201\).&text=The%20bottom%2050%20percent%20of%20the%20population%20received%20only%20about,to%2018%20percent%20in%20Europe](https://carnegie-mec.org/2020/03/12/inequality-and-its-discontents-in-middle-east-pub-81266#:~:text=According%20to%20the%20numbers%2C%20regional,Africa%20(see%20figure%201).&text=The%20bottom%2050%20percent%20of%20the%20population%20received%20only%20about,to%2018%20percent%20in%20Europe)).

BARMIN, Y. (2018), «Can Mohammed bin Salman break the Saudi-Wahhabi pact?», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/opinions/2018/1/7/can-mohammed-bin-salman-break-the-saudi-wahhabi-pact/>).

BARZEGAR, K. (2020), «The Hard Chess Puzzle: Trump's 'Maximum Pressure' versus Iran's 'Maximum Resistance'», Aljazeera. (En línea: <https://studies.aljazeera.net/en/reports/hard-chess-puzzle-trump%E2%80%99s-%E2%80%98maximum-pressure%E2%80%99-versus-iran%E2%80%99s-%E2%80%98maximum-resistance%E2%80%99>).

BEN AMI, S. (2018), «La religión retrocede en Oriente Próximo», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2018/07/02/actualidad/1530555619_035007.html).

BIOSCA AZCOITI, J. (2018), «Entrevista a Jesús Núñez Villaverde», El Diario. (En línea: https://www.eldiario.es/internacional/arabia-saudi-isis-yihadistas_128_2822996.html).

BUTLER, D. (2018), «With more Islamic schooling, Erdogan aims to reshape Turkey», Reuters. (En línea: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/turkey-erdogan-education/>).

CHULOV, M. (2020), «'Night of the beating': details emerge of Riyadh Ritz-Carlton purge», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/nov/19/saudi-accounts-emerge-of-ritz-carlton-night-of-the-beating>).

DAKHLI, L. (2019), «Historia contemporánea de Medio Oriente», Madrid, Clave intelectual

Datosmacro (En línea: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/estructura-poblacion/iran>).

DAWKINS, R. (2006), El espejismo de Dios, Madrid, Espasa, p. 78.

DODD, V. (2014), «Two British men admit to linking up with extremist group in Syria», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2014/jul/08/two-british-men-admit-linking-extremist-group-syria>).

ELORZA, A., (2011), «Islam y Democracia», El País. (En línea: https://elpais.com/diario/2011/11/01/opinion/1320102004_850215.html).

ERLANGER, S. (2006), «A disciplined Hezbollah surprises Israel with Its training, tactics and weapons», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2006/08/07/world/middleeast/07hezbollah.html>).

FALAHÍ, A. (2017) «La policía y partidarios del régimen hacen frente a las protestas en Teherán», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2017/12/30/actualidad/1514647154_837490.html).

FASSIHI, F. (2019), «Iran Abruptly Raises Fuel Prices, and Protests Erupt», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2019/11/15/world/middleeast/iran-gasoline-prices-rations.html>).

FASSIHI, F. (2020), «Anatomy of a Lie: How Iran Covered Up the Downing of an Airliner», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2020/01/26/world/middleeast/iran-plane-crash-coverup.htm>).

FONSECA, E. (2020), «¿Por qué Arabia Saudita nos va a preocupar en esta década?», Visualpolitik. (En línea: <https://www.youtube.com/watch?v=BLpxbS8HT48>).

GARCÍA GASCÓN, E. (2019), «El lobby israelí, los evangélicos y Netanyahu», Diario Público. (En línea: <https://www.publico.es/internacional/israel-lobby-israeli-evangelicos-netanyahu-alianza-dispara-alarmas-relacion-extrema-derecha.html>).

GUTIÉRREZ GARRIDO, O. (2017), «¿El islam se radicaliza o los radicales se islamizan?», El País. (En línea: https://elpais.com/internacional/2017/02/15/actualidad/1487154199_174004.html).

HAFEZI, P. (2020), «Iran lauds arms supply to Palestinians against ‘tumor’ Israel», Reuters. (En línea: <https://www.reuters.com/article/us-iran-israel-khamenei-idUSKBN22Y10L>).

HOLMES, O. (2020), «Israel signs historic deal with UAE that will ‘suspend’ West Bank annexation», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/13/israel-and-uae-to-form-diplomatic-ties-says-donald-trump>).

HUNTINGTON, S. (1993), «The clash of civilizations», Foreign Affairs, Vol. 72, No. 3.

HUSSEIN, M. (2019), «Recordando el asedio de La Meca en 1979», Monitor de Oriente. (En línea: <https://www.monitordeoriente.com/20191204-recordando-el-asedio-de-la-meca-en-1979/>).

KESTLER D’AMOURS, J. (2020), «US recognised Morocco’s claim to Western Sahara. Now what?», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/12/11/us-recognised-moroccos-claim-to-western-sahara-now-what>).

KRAMER, M. (1987), «Syria’s Alawis and Shi‘ism», Colorado, Westview Press.

LOYD, A. (2018), «Taliban's best fighters being trained by Iran», The Times. (En línea: <https://www.thetimes.co.uk/article/talibans-best-fighters-being-trained-by-iran-bbzc68n3m>).

MANDAVILLE, P. (2018), «Islam as statecraft: How governments use religion in foreign policy», Brookings Institution. (En línea: <https://www.brookings.edu/research/islam-as-statecraft-how-governments-use-religion-in-foreign-policy/>).

MANDAVILLE, P. (2020), «Islamic Soft Power in the U.S.-Iran Crisis: A Conversation with Peter Mandaville», Berkley Center. (En línea: <https://berkleycenter.georgetown.edu/posts/islamic-soft-power-in-the-u-s-iran-crisis-a-conversation-with-peter-mandaville>).

MARTÍNEZ DE RITUERTO, R. (2006), «Europa y EE UU congelan la ayuda al Gobierno de Hamás», El País. (En línea: https://elpais.com/diario/2006/04/08/internacional/1144447209_850215.html).

MASBAH, M. (2017), «North Africa's Islamist Parties Provide Important Lessons in Secularization», Chatham House. (En línea: <https://www.chathamhouse.org/2017/02/north-africas-islamist-parties-provide-important-lessons-secularization>).

MCKERNAN, B. (2019), «Jamal Khashoggi murder: timeline of key events», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/23/jamal-khashoggi-timeline-of-key-events>).

MCKERNAN, B. (2019), «Russian missile delivery to Turkey strains ally's relations with US», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/12/russian-missile-delivery-to-turkey-strains-allys-relations-with-us>).

MERAL, Z. (2018), «How violence shapes religion», Cambridge University Press

MOTAMEDI, M. (2020), «Iran's delicate balancing act in the Nagorno-Karabakh conflict», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/5/iran-nk>).

MRACHEK, A. (2019), «How Putin uses Russian Orthodoxy to grow his empire», The Daily signal, (En línea: <https://www.dailysignal.com/2019/02/22/how-putin-uses-russian-orthodoxy-to-grow-his-empire/>).

OLMO, J.M. (2013), «El entramado que se esconde tras la cadena iraní censurada por el Gobierno», El Confidencial. (En línea: https://www.elconfidencial.com/espana/2013-02-10/el-entramado-que-se-esconde-tras-la-cadena-irani-censurada-por-el-gobierno_228900/).

PRATAP SINGH, A. (2021), «Hindutva's Realism in Modi's Foreign Policy», The Diplomat (En línea: <https://thediplomat.com/2021/01/hindutvas-realism-in-modis-foreign-policy/>).

PREVE, A. (2020), «The US is complicit in Saudi atrocities in Yemen», Aljazeera. (En línea: <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/3/19/the-us-is-complicit-in-saudi-atrocities-in-yemen>).

RIVERA, J. (2015), «Iran's Involvement in Bahrain», Smallwars Journal. (En línea: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/iran%E2%80%99s-involvement-in-bahrain>).

RODRÍGUEZ, O. (2013), «Las contradicciones de un golpe de Estado ‘democrático’», El Diario. (En línea: https://www.eldiario.es/internacional/contradicciones-golpe-llaman-democratico_1_5734702.html).

ROMERO, J. (2019), «El tapiz de Oriente Medio. Geopolítica. Poder. Religión.», Madrid, Ecúmene Ediciones.

S. GOODMAN, P. (2018), «The West Hoped for Democracy in Turkey. Erdogan Had Other Ideas», The New York Times. (En línea: <https://www.nytimes.com/2018/08/18/business/west-democracy-turkey-erdogan-financial-crisis.html>).

TASPINAR, O. (2018), «The Sunni-Shiite divide in the Middle East is about nationalism, not a conflict within Islam», Brookings Institution.

TRINGALI, G. (2020), «Educación y empleo sostenibles, las mejores ayudas para los países del norte de África», ABC. (En línea: https://www.abc.es/economia/abci-educacion-y-empleo-sostenibles-mejores-ayudas-para-paises-norte-africa-202012011816_noticia.html).

VIANA, I. (2012), «Bin Laden, aquel agente de la CIA», Diario ABC, (En línea: https://www.abc.es/internacional/abci-historia-qaida-201105020000_noticia.html).

WALTZ, K. (1979), « Teoría de las Política Internacional», Grupo Editor Latinoamericano.

WHEELER, B (2012), «The ‘Iranian Schindler’ who saved Jews from the Nazis», BBC News. (En línea: <https://www.bbc.com/news/magazine-16190541>).

WINTOUR, P. (2020), «How a rush for Mediterranean gas threatens to push Greece and Turkey into war», The Guardian. (En línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/11/mediterranean-gas-greece-turkey-dispute-nato>).

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

Objeto político no identificado

Eduardo Corchero Pardo de Santayana

Madrid, enero 2021

AGRADECIMIENTOS

Quiero dar las gracias al Embajador Juan Prat por su entusiasta labor de tutor, así como a Miguel Ayuso y Álvaro Renedo, sin cuya ayuda esta memoria no habría sido posible.

RESUMEN

La naturaleza jurídica de la Unión Europea constituye uno de los más clásicos objetos de estudio y debate académico sobre la Unión, caracterizado por la dificultad de clasificarla según la tipología de las formas políticas tradicionales. La expresión «objeto político no identificado», acuñada por Jacques Delors, ha calado en el lenguaje por expresar esta dificultad. Más allá de su propósito retórico, esta idea puede tener un mayor interés como instrumento de análisis de la Unión, ya que expresa un rasgo —la indefinición— que también puede ser una variable política y psicológicamente relevante. A través de ella, es posible enfocar el estudio de la forma de la Unión desde una perspectiva más amplia que la que permiten las categorías tradicionales, incorporando otras dimensiones de la politicidad humana, como su relación con el tiempo o la percepción. Mediante esta aproximación, la cuestión de las formas puede ayudar a abordar algunas de las dificultades conceptuales que rodean el debate sobre el futuro de Europa, y especialmente su relación con las estructuras de gobernanza del mundo, en un momento de la historia caracterizado por la aparición de nuevos problemas colectivos que sólo son susceptibles de ser resueltos mediante soluciones adoptadas a nivel supranacional.

INTRODUCCIÓN

El 9 de septiembre de 1985, en Luxemburgo, se abría la primera sesión de una conferencia intergubernamental de la entonces Europa de los Diez. Tenía por misión debatir la primera reforma de los tratados constitutivos de las Comunidades europeas desde su fundación, tres décadas antes. Jacques Delors, recién elegido presidente de la Comisión, dirigió a la conferencia un discurso en el que, resaltando una «rara y dorada oportunidad para devolver la perspectiva a la empresa europea», animaba a «colocar los cimientos políticos e institucionales para una renovación dinámica» que desembocaría, unos meses después, en el Acta Única Europea. Porque, de no hacerlo —prosiguió [Delors](#)—,

«debemos afrontar que, en treinta o cuarenta años, Europa constituirá un OPNI

—una suerte de objeto político no identificado— a menos que la forjemos como una entidad que permita a cada uno de nuestros países beneficiarse de la dimensión europea y prosperar internamente, así como hacerse valer en el exterior».

Que Delors se refiriera a un «objeto político no identificado» como un escenario que había que evitar y no como la descripción de una realidad no ha impedido que, como tantos *mots d'esprit* que hacen fortuna, su vida ulterior haya discurrido olvidando el contexto de su origen, puesto que la posteridad ha encontrado en él el remedio a una insuficiencia lingüística: no hay palabras para definir qué es Europa. O, al menos, ninguna basta.

Todo análisis del proyecto europeo pasa tarde o temprano por la cuestión de las formas, por la pregunta de qué es. La singularidad de sus nombres ya parece sugerir un acertijo: no faltan en el mundo entes políticos que llevan el nombre de «República de...», «Organización de...», «Federación de...». ¿Pero qué es exactamente una «Comunidad»?

Para la crónica, una improvisación: un jurista de la delegación alemana tuvo el acierto de sugerir una palabra que encontraba su sentido en las categorías de la sociología clásica (la oposición entre *Gemeinschaft* y *Gesellschaft* de Ferdinand Tönnies) y no en la analogía con las formas de Estado y de gobierno¹. Una solución expresiva pero cómoda, sin riesgo de provocar controversia. Como lo será, en menor medida, «Unión» en 1992. Como no lo fue «Constitución» en 2005.

En efecto, la cuestión de las formas nunca ha sido tan sólo académica. Términos como «Estados Unidos de Europa», «la Europa de las patrias», «Europa federal» o «Europa a dos velocidades» son descripciones de formas que albergan concepciones divergentes sobre la distribución del poder y la toma de decisiones, del mismo modo que, por ejemplo, las categorías de parlamentarismo racionalizado o federalismo dual describen la realidad política de los Estados, o al menos una parte de ella. Estas denominaciones reflejan posiciones políticas no sólo sobre lo que la Unión es, sino lo que debería ser. Tienen vocación normativa. Pueden proporcionar, incluso, el andamiaje conceptual para su propia realización.

El escritor Luuk van Middelaar reagrupa esta suerte de ideas fuerza en torno a «tres discursos» sobre Europa², estando cada uno unido a las preferencias de una disciplina académica, con su propia visión sobre la naturaleza de la Unión y predilección por alguna de sus instituciones. La «Europa de los Estados», objeto del estudio de los historiadores, ve una Unión confederal que funciona mediante la libre cooperación de Estados soberanos, articulada a través del Consejo y del Consejo Europeo, de un modo no muy diferente al de las conferencias diplomáticas de antaño. «La Europa de los ciudadanos», creación por excelencia de los juristas, dota a instituciones supranacionales como el Parlamento y el Tribunal de Justicia de poderes que ejercen directamente sobre el ciudadano, sin pasar por sus respectivos Estados, como hacen las federaciones.

«Del mismo modo que los portavoces del discurso de los Estados no son los propios Estados, los portavoces del discurso de los ciudadanos no son los ciudadanos (nacionales existentes). Se trata a menudo de escritores e intelectuales que creen poder hablar en nombre de un nuevo ciudadano (europeo). El que los ciudadanos de carne y hueso no siempre estén al corriente de ello o quieran saber de ello no los detiene a priori.»³

¹ VAN MIDDELAAR, L. (2009), *El paso hacia Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, p. 53.

² *Ibid*, p. 32.

³ *Ibid*, p. 33.

La «Europa de los despachos», por último, es la Europa de Jean Monnet y de la Comisión: la de una nueva burocracia tecnocrática que, alejada del juego político diario de gobiernos y parlamentos, habría de encauzar unas fuerzas sociales y económicas que constituirían, según las teorías neofuncionalistas, el verdadero aglutinante de una futura unidad europea. Estos tres discursos —prosigue van Middelaar—, se combinan a su vez en tres formas mixtas que encauzan las líneas de pensamiento actuales: el supranacionalismo (que mezcla despachos y ciudadanos), el intergubernamentalismo (despachos y Estados), y el constitucionalismo (Estados y ciudadanos).

El debate de las formas, por lo tanto, no es inocente. «No hay concepto fundamental alguno del Derecho Político que no proceda de la lucha y victoria de alguna exigencia política», escribe Georg Jellinek⁴. También en la historia de la Unión, «las formas jurídicas escondían tomas de poder políticas»⁵.

¿Qué es, pues, la Unión Europea? Según Geoffrey Howe, «nadie sabe exactamente cómo describirla o definirla, por lo menos en términos de las categorías tradicionales de las ciencias políticas y las relaciones internacionales»⁶. Es una organización internacional, puesto que deriva su personalidad jurídica de un tratado concluido entre Estados soberanos, quienes le atribuyen sus competencias. No es un Estado federal, por la sencilla razón de que no es un Estado. Esto no impide, sin embargo, que sea «una organización internacional clásica en algunas áreas, funcionando de un modo federal en otras», según Jean-Claude Piris⁷.

Otros juristas, como Antonio La Pergola⁸, la asemejan a una confederación, por ser fundamentalmente una unión de Estados a medio camino entre el Derecho interno y el internacional, con unos órganos permanentes que la distinguen de las simples alianzas defensivas. No obstante, la imprecisión que rodea a la confederación como categoría y la heterogeneidad de sus manifestaciones históricas a menudo impiden que la comparación sea esclarecedora.

El concepto de organizaciones internacionales de integración surge como una respuesta elegante al problema, puesto que reconcilia la naturaleza internacional de su fundación con la cesión supranacional de competencias soberanas, que la distingue de las clásicas organizaciones de cooperación. Pero también se enfrenta a críticas que cuestionan su autonomía como categoría, por tratarse de

⁴ JELLINEK, G. (2006) *Teoría General del Estado*, Granada, Editorial Comares, p. 751.

⁵ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 41.

⁶ HOWE, G. (1996), «La Construcción de Europa de abajo arriba: argumentos en contra de la Constitución europea» en *¿Necesita Europa una Constitución?*, Bruselas, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, 1992, p. 30.

⁷ PIRIS, J.C. (2012), *The Future of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 50.

⁸ LA PERGOLA, A. (1992), «Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni», En *Diritto e Società*.

una diferencia de grado y no de naturaleza respecto de sus antecesoras, o bien por describir, con otro nombre, una realidad federal: «a pesar de su denominación, con ellas se inicia el tránsito del mundo internacional al federal», según Celso Cancela.⁹ Aunque quizá el mayor inconveniente para su viabilidad conceptual sea, como sostiene Paz Andrés Sáenz de Santa María,¹⁰ que es una categoría con un solo ejemplo: el europeo.

Fuera de la ciencia política también hay explicaciones parcialmente satisfactorias. Para algunos, la Unión es quizá ante todo un mercado: una realidad económica construida sobre el soporte jurídico de un Derecho e instituciones comunes. También es un fenómeno de las relaciones internacionales, en una doble vertiente: es un actor internacional (con una voz muy definida en algunos ámbitos, como el comercial, pero menos en otros) y también un «subsistema de relaciones internacionales»¹¹ en sí mismo, puesto que ordena los patrones relacionales entre sus Estados miembros y los saca, al menos parcialmente, del ámbito bilateral.

A menudo, la doctrina se reconcilia con esta complejidad apelando al carácter *sui generis* de la Unión —a veces exageradamente, para algunos autores¹²—, lo que, no obstante, no deja de ser un retorno al punto de partida: se trata de un «objeto político no identificado». O bien lo hace destacando la provisionalidad de sus estructuras, con vocación a remodelarse con cada reforma de los Tratados: «¿Es Europa, para decirlo al modo aristotélico, una potencia condenada a no realizarse nunca definitivamente como acto?», escribe Josep Ramoneda.¹³ Parece una hipótesis abonada por la historia de su construcción: nace bajo el signo neofuncionalista de la declaración Schuman («Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto») y su evolución parece haber seguido el guión de las memorias de Monnet: «Europa se hará en las crisis y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den». Pero convertir la historia de su progresividad en una vocación de mutabilidad perpetua no traduce, tampoco, el pensamiento de los fundadores, quienes, al fin y al cabo, prejuizgaban que este tránsito tenía un destino final cuando decían que Europa «se hará».

Parece que sólo quedaría, pues, abandonar toda esperanza de definir lo indefinible y contentarse con reconocer que la Unión recibe diferentes conceptualiza-

⁹ CANCELA, C. (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, p. 95.

¹⁰ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.-GONZÁLEZ VEGA, J.-FERNÁNDEZ PÉREZ, B. (1999), *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Eurolex, p. 4 (citado en CANCELA, C., *Op. cit.*).

¹¹ HILL, C.-SMITH, M.-VANHOONACKER, S. (2017), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

¹² CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 33, nota 3.

¹³ RAMONEDA, J., prólogo a VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*

ciones desde cada disciplina científica. La expresión de Delors acude al rescate de esta frustración, pero a modo de premio de consolación: *we agree to disagree*.

Esta memoria no pretende reabrir la caja de Pandora para considerar los argumentos a favor de una u otra adscripción. Mucho menos pretende tomar partido o aventurar un juicio sobre qué es o qué debería ser la Unión Europea. Su objeto es redimensionar la cuestión de las formas y ponerla en relación con el debate sobre el futuro de Europa, para preguntarse si la forma puede decir algo sobre el fondo.

Para este recorrido, dividido en tres partes, el concepto de «objeto político no identificado» (en adelante, OPNI) servirá de *cicerone*. Cada una de estas partes se refiere a una dimensión de la vida política del hombre: el OPNI, la Unión, y el mundo.

¿Dimensiones geográficas? En parte, sí. También lo son temporales. Las formas políticas describen la organización de un lugar, o mejor, de la comunidad de personas que lo habita. Pero también dan expresión a cómo esa comunidad es percibida y se percibe a sí misma, a través de un nombre. Nombrar es un acto de afirmación que ocurre en un momento dado de la historia, dentro del tiempo y no al margen de él, en un laboratorio bajo el microscopio de un politólogo. *Civis romanus sum* es más que un gentilicio: es una cosmovisión. Entre estas dos realidades, la geográfica y la temporal —la descripción y la percepción—, puede existir una brecha, que seguirá existiendo hasta que una se acuerde con la otra. La vida política seguirá su curso, pero suspendida en un momento de transición que no necesariamente haya de acabar. Esta memoria sostendrá que el concepto de OPNI, quizá un simple recurso retórico en su origen, es la palabra que faltaba para dar nombre a ese momento.

La Unión Europea nunca ha sido ajena a esta dimensión del tiempo. Desde sus comienzos, ha estado acompañada por la idea de construcción, de la búsqueda de una perfección futura. Esto la convierte en un proyecto en constante debate sobre sí mismo, que reaparece —no sin cierta angustia introspectiva y polémicas recurrentes— cada vez que ese futuro siempre implícito tiene que concretarse y explicitarse en los artículos de un nuevo tratado. La intensidad de estos momentos de introspección es en parte explicable por lo que está en juego: para unos Estados europeos en creciente desventaja económica, demográfica y militar, la Unión es imprescindible. Siempre ha sido producto de la necesidad.

Según Achille Mbembe,

«Europa siempre ha tenido problemas para definir su posición en el mundo. A veces reconoce que es una parte del mundo. A menudo también se ha pensado como el mundo».¹⁴

El proyecto europeo nace en el momento de transición entre estas dos percepciones, cuando las rivalidades de una Europa absorta en sí misma habían provocado dos guerras mundiales y la relegación del continente a la condición de ser una parte más, y pequeña, de un nuevo mundo de dos superpotencias. La forma *sui generis* del proyecto fue una respuesta a esta necesidad de unir para sobrevivir. Desde ese momento fundacional, el proyecto no ha dejado de debatir cómo perfeccionar esa forma, cómo dar un paso más hacia esa Europa futura que algún día «se hará». Europa nunca ha parado de pensarse a sí misma.

Mientras tanto, el mundo también ha seguido cambiando. Y, si la reflexión sobre el futuro de la Unión perdiese esto de vista, se apartaría de ese pasado en el que Europa creyó necesario pensar primero sobre el mundo antes de pensar sobre sí misma. En ese caso, la introspección habría ido demasiado lejos, y el proyecto europeo correría el peligro de alcanzar una perfección teórica que, en un mundo que cambia cada vez más rápido, naciese obsoleta.

¹⁴ MBEMBE, A., en La Fabrique de l'Histoire, France Culture (L'Europe est-elle un mythe? 19/4/2019).

Capítulo I

EL OPNI

«18 de abril de 1951, Salon de l'Horloge del Ministerio de Asuntos Exteriores parisiense, firma del tratado sobre minería por los Estados fundadores. [...] En los días anteriores, los señores todavía habían negociado con firmeza una serie de cuestiones pendientes. Había tantas modificaciones de última hora, que en el momento culminante el texto oficial del Tratado todavía no estaba disponible.

La solución fue simple. Los seis ministros, empezando por Adenauer [...], estamparon sus firmas en una hoja en blanco. El espíritu del acuerdo constituía la garantía de la letra. Europa nació en forma de un immaculado papel en blanco.»

LUUK VAN MIDDELAAR, *El paso hacia Europa*¹⁵

Europa, exangüe, quería hacer la paz. Dos generaciones de guerra contra la primera potencia militar del continente habían defraudado las esperanzas que, poco tiempo atrás, despertó el nacionalismo como promesa de libertad de los pueblos y principio ordenador de un nuevo orden internacional. La quimera había comenzado en Versalles. En aquel momento, la proclamación solemne de la soberanía de las naciones pareció augurar un futuro emancipador: una ruptura con el viejo mundo de las dinastías, con sus egoísmos y rivalidades, que traería consigo una garantía para los débiles frente a los fuertes. Pero los acontecimientos tomaron otro curso, y la experiencia de la guerra demostró que el nacionalismo también podía ser el vehículo ideológico de una gran potencia revisionista. Un instrumento al servicio de una dictadura carismática, surgida del vacío creado por el derribo de las viejas legitimidades.

¹⁵ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 92

El nacionalismo había dado pruebas de su insuficiencia. La paz, por lo tanto, debería construirse sobre otro fundamento. Cinco Estados, reunidos en comité, resolvieron encontrarlo en una nueva fórmula asociativa que enmarcase sus relaciones dentro de un engranaje jurídico, con instituciones comunes, que se superpondría al estatal sin sustituirlo.

El tratado que lo creó fue firmado en Viena, el 8 de junio de 1815. La Confederación Germánica, una asociación entre los príncipes reinantes sobre cada parcela de esa expresión geográfica que todavía era la nación alemana, era la viva refutación de la idea de Nación soberana sobre la que se juramentaron los diputados del juego de la pelota de Versalles, veintiséis años antes.

1. Odres nuevos

Sin embargo, no era exactamente una restauración. Napoleón había disuelto el Sacro Imperio Romano Germánico en 1806, tras la batalla de Austerlitz. La victoria le había abierto las puertas de Alemania, cuyos principados reorganizó a su guisa bajo protectorado francés. La derrota en Rusia, en 1812, deshizo el edificio. A medida que los aliados de la sexta coalición avanzaban hacia Francia, los tratados de Teplitz y Chaumont ya vislumbraban la reorganización de Alemania como una «alianza voluntaria en el centro de Europa, basada en la independencia de los Estados»¹⁶, que estarían «unidos por un vínculo federativo».¹⁷ Tras una «carrera hacia París» —que ganó el ejército ruso— y la posterior abdicación de Napoleón, arrinconado en su cuartel general —sería desafortunado llamar búnker al palacio de Fontainebleau—, el tratado de París de 1814 ratificaba la disolución de su régimen y conquistas, y convocaba un congreso que se reuniría en Viena para decidir el futuro de Europa y de Alemania.

Si la obra de este congreso merece el calificativo de «construcción», en el sentido de un experimento institucional conscientemente diseñado, su arquitecto fue Metternich. El Imperio austríaco, en efecto, estaba sentado en dos mesas. Era la potencia anfitriona entre las cuatro —posteriormente cinco, con la Francia borbónica— grandes vencedoras de las guerras napoleónicas. Era, también, el primero entre los cinco principados alemanes que discutirían, en comité, la forma de la nueva Confederación Germánica, junto con Prusia, Hanover, Baviera y Württemberg. En la cartera del ministro de asuntos exteriores del Imperio figura-

¹⁶ METTERNICH, K.W., *Memorando Knesebeck* (citado en KISSINGER, H. (1957), *A World Restored*, Houghton Mifflin, p. 51).

¹⁷ Tratado de París, art. VI.

ban, de este modo, las dos cuestiones: la europea y la alemana. Que ese ministro fuera Metternich significó la unión de ambas en una misma solución.

Fue Metternich quien aconsejó a su Emperador no restablecer el título imperial y contentarse con presidir la Confederación como *primus inter pares*, pese a la indiscutible preeminencia de Austria entre las potencias alemanas. Cumplía así dos objetivos. Conservando la independencia formal que los pequeños soberanos alemanes habían conocido en el período napoleónico, Metternich evitaba que un agravio inútil empañase su solidaridad con Austria en la represión de las revoluciones y se viesan tentados de hacer bandera del constitucionalismo para recuperar su independencia. También colocaba a Prusia, la potencia más insatisfecha con los arreglos territoriales del Congreso de Viena y por ello la candidata natural a abanderar una futura unificación alemana, en la posición de principal amenaza potencial para la soberanía de los principados. Según Henry Kissinger, «el miedo a la hegemonía prusiana, a una invasión francesa y a las convulsiones domésticas representarían un recurso más efectivo para la supremacía austríaca que una reliquia del Sacro Imperio»¹⁸. Es cierto que la marginación de Prusia, necesaria para la viabilidad de la Confederación, implantó *in utero* la causa de su disolución: Prusia, humillada, «fue forzada a adoptar una misión nacional a pesar de sí misma»¹⁹ que desembocó en la guerra austro-prusiana de 1866 y en el fin de la Confederación, pronto sustituida por el II Reich de Bismarck. Pero en 1815 Metternich tenía motivos para sentirse satisfecho con su obra: «si el Emperador de Austria duda serlo de Alemania, se equivoca», escribirá en una misiva²⁰. Contempló lo que había creado, y vio que era bueno.

Y es que la Confederación fue una creación. Fue fruto del diseño. Hablar de diseño no suele ser frecuente en los relatos fundacionales de las entidades políticas. Las naciones habitualmente nacen de una vivencia histórica, no de la premeditación. La espontaneidad de sus orígenes rara vez admite el encorsetamiento del designio racional. La Alemania unificada, aunque heredase buena parte de las fronteras de la Confederación, no se fundó, como ésta, para satisfacer las necesidades de un equilibrio europeo sobre el que actuó, más bien al contrario, como elemento perturbador: fue la expresión espontánea de un interés nacional, no su limitación consciente para armonizarlo con otros mediante un arreglo de paz.

La recurrencia del conflicto en las relaciones entre Estados puede explicarse en parte por la ausencia de este tipo de diseño en los móviles de sus dirigentes: «mientras que las potencias pueden representarse para quien mira desde fuera como factores en un arreglo de seguridad, ellas mismas se representan hacia el

¹⁸ KISSINGER, H. (1957), *A World Restored*, Houghton Mifflin, p. 56.

¹⁹ *Ibid.*, p. 174.

²⁰ *Ibid.*, p. 244.

interior como expresiones de una existencia histórica», escribe Kissinger.²¹ El diseño interviene, si acaso, después: en la conferencia de paz, cuando se recortan fronteras, se reconcilian divergencias y se aceptan, en suma, límites a las propias aspiraciones. La independencia de Bélgica en 1830, por ejemplo, fue una manifestación espontánea de una aspiración popular. Su reconocimiento y la estipulación de su neutralidad, a través del tratado de Londres de 1839, supuso pasar esa experiencia histórica por el tamiz del diseño, al reconciliarla con las concepciones estratégicas de las potencias vecinas y sentar las condiciones para su entrada en el concierto europeo (en este caso, satisfacer el interés secular británico en desguarnecer los puertos del Canal).

La Confederación Germánica también tenía mucho de un simple arreglo territorial, como tantos otros que proliferaron en el siglo XVIII, y como fueron los demás Estados-tapón creados por el Congreso de Viena. Resolvía el problema histórico que la fragmentación de Europa Central había representado desde la repartición del imperio de Carlos V: unidos, los principados centroeuropeos habrían podido resucitar la hegemonía habsbúrgica; separados, serían presa fácil del otro aspirante a hegemón: Francia.

«Históricamente, Alemania ha sido o demasiado débil o demasiado fuerte para la paz en Europa», según Kissinger.²² La Confederación Germánica zanjó este dilema con dos medidas. Por un lado, fusionó los más de trescientos principados del Sacro Imperio en una treintena, más consolidados y capaces de resistir incursiones francesas. En esto no difería de los tratados dieciochescos que ponían y quitaban reyes según las necesidades del equilibrio. Pero la segunda parte del arreglo sí era diferente, porque la Confederación también era, por otra parte, un arreglo institucional.

El Acta Final del Congreso de Viena, cuya acta novena fundaba la Confederación Germánica, creaba una dieta federativa en la que todos los Estados alemanes tendrían voto, ponderado según su tamaño. Los confederados renunciaban a la guerra entre ellos y se comprometían a someter sus disputas a la dieta, y a acudir en defensa mutua en caso de que se produjese una agresión externa. En esta alianza defensiva, que no podía convertirse en ofensiva sin alcanzar una difícil mayoría en la dieta, estaba precisamente la solución al dilema centroeuropeo. Alemania sería suficientemente fuerte para resistir al invasor, pero no para invadir. La clave estaba en la arquitectura institucional. El diseño había resuelto un rompecabezas geopolítico.

²¹ *Ibid.*, p. 146.

²² KISSINGER, H. (1994), *Diplomacy*, Nueva York, Simon&Schuster, p. 81.

La espontaneidad histórica lo deshizo medio siglo después, cuando el artículo 11 de la Constitución del Imperio Alemán de 1871 reconoció al Kaiser el poder de declarar la guerra y hacer la paz. El rompecabezas volvía a estar en el centro de la política y de la tragedia europea, hasta 1945.

Éste es el rompecabezas que heredaron los fundadores de las Comunidades europeas. Y su remedio fue, como el de los arquitectos de Viena, «un inmaculado papel en blanco». Un diseño. Una innovación institucional aplicada a los viejos problemas de las viejas naciones de Europa. Odres nuevos para vinos viejos.

No hay que exagerar la correspondencia entre dos entidades surgidas en contextos históricos muy diferentes. La Confederación fue, después de todo, un «instrumento de ratificación»²³ de la voluntad de una superpotencia, no la unión entre iguales de la que supo disfrazarla la sutileza de Metternich. El interés en compararlas no está en forzar paralelismos que, más allá de cierta superficialidad, no se sostienen. Está en resaltar la creatividad que inspiró sus respectivos orígenes. En la voluntad de sus arquitectos de prescindir de las ataduras de la historia y del depósito de legitimidad acumulado por las formas tradicionales, para crear algo que aún no existía. Para dar una respuesta a la medida de un problema para el que el viejo repertorio no tenía solución. En suma, en la voluntad y la habilidad para crear un OPNI.

La historia de la Unión Europea constituye una reivindicación de la importancia de las formas como solución a problemas de fondo. Y si esta historia es la de una superación del Estado-nación sin suprimirlo, y la de una transformación de las relaciones internacionales cuyos agentes no fueron revolucionarios sino los propios Estados, esta historia no comienza con el tratado de París de 1951, sino con el de 1814.

2. Una pieza del continente

Las Comunidades también son deudoras de la Europa de Metternich en otro aspecto. El diseño de la Confederación Germánica, como se ha visto, se basaba en el reconocimiento de una estrecha correspondencia entre las necesidades de la política interior y exterior, que no se mueven en compartimentos estancos. El equilibrio europeo no podía existir sin la resolución de la cuestión alemana que aportó la arquitectura interna de la Confederación, ni ésta —una unión de soberanos, muchos de ellos de segunda— podía sobrevivir fuera del entorno in-

²³ KISSINGER, H. (1957), *Op. cit.*, p. 244.

ternacional de autocontención y de legitimidad dinástica que ofrecía el sistema de congresos. Era parte de un orden internacional, tanto de sus equilibrios territoriales como de su soporte ideológico. No es casual, por lo tanto, que la época de Bismarck acabara a la vez con la Confederación y con el orden legitimista que la sustentaba, puesto que ambos se necesitaban.

Esta reflexión estará presente a lo largo de esta memoria. La Unión Europea es también el producto de una situación internacional concreta, con sus equilibrios materiales (la bipolaridad de la posguerra) y su sistema de legitimidades (la democracia representativa, tras el descrédito de los fascismos). No es tan sólo un remedio a ciertos problemas del Estado, o una nueva herramienta para satisfacer mejor las necesidades de la política interior. Es un engranaje jurídico-institucional que crea un nuevo *modus vivendi* entre sus Estados miembros. Es un orden internacional a escala regional, a la par que una parte integrante del más amplio orden mundial. «Ningún hombre es una isla, entera por sí mismo», escribió el poeta John Donne:²⁴ «cada hombre es una pieza del continente».

Existe entonces una complementariedad entre la Unión y este ecosistema en el que ha prosperado, y fuera del cual su supervivencia no puede darse por sentada. Los cambios en el exterior ejercen una presión en el ámbito interior, y pueden llegar a provocar, si no necesariamente su desaparición, su transformación hasta el punto de lo irreconocible. Una Unión Europea que para sobrevivir en el siglo XXI necesite convertirse en una superpotencia más, con una «soberanía europea» análoga a la nacional pero a mayor escala, supondría, según Hans Kundnani, la renuncia del europeísmo clásico a su convicción de que «el objetivo del proyecto europeo es trascender no solo la idea de soberanía nacional, sino el concepto de soberanía en general».²⁵ «En lugar de transformarse la política internacional —sigue Kundnani—, se ha transformado el pensamiento proeuropeo. Los europeístas ya no consideran a la UE un modelo, sino un competidor más». Es una hipótesis razonable pensar que una entidad política que fue creada para otro propósito pueda no ser lábil hasta ese extremo, como tampoco la Confederación Germánica pudo convertirse en el vehículo adecuado para la hegemonía prusiana.

Pero la correspondencia entre lo interior y exterior también rige, naturalmente, en el sentido contrario. Los OPNIs, por su natural maleabilidad, tienen una gran capacidad para actuar como fuerzas transformadoras de su entorno. Con los Estados no ocurre así. Cuando los esquemas de legitimidad de un Estado chocan con los imperantes en la sociedad internacional —un fenómeno frecuente en cualquier época y con consecuencias muy prácticas, que hoy se pueden observar,

²⁴ DONNE, J., *Meditación XVII*.

²⁵ KUNDNANI, H. (2020), «Una idea falaz de soberanía europea», *Política Exterior*, n. 197, p.26 y ss.

por ejemplo, en las dificultades cotidianas de ciertos «Estados paria» sometidos a sanciones— el éxito de sus gobernantes puede medirse, como mucho, por su habilidad para adaptar su legitimidad a la internacional, o engancharse a ella de algún modo. Así lo hicieron, según Fernando Olivie,²⁶ los Acuerdos de 1953 para una España no democrática que salía de su aislamiento apelando a otras legitimidades posibilitadas por la Guerra Fría. Una superpotencia puede hacer todavía más: puede imponer su legitimidad en el mundo, como intentaron los Estados Unidos y la Unión Soviética en sus respectivos bloques. Pero estos intentos, aun cuando están respaldados por una fuerza militar apabullante, no siempre tienen éxito, y quizá por esa misma razón: si su fin es encontrar multiplicadores de poder, la superpotencia tenderá a transigir en materia de legitimidades ante aliados acomodaticios, como hicieron, por ejemplo, los Estados Unidos con Arabia Saudí en 1945, con China en 1971, o con la propia España en 1953.

El OPNI, en cambio, puede aspirar a más con menos, porque su pujanza no está en la fuerza sino en la idea. El Imperio austríaco no era, en absoluto, hegemónico en 1815. El resto de los «cuatro grandes» vencedores de Napoleón, pese a ser también potencias monárquicas, contemplaban matices divergentes en sus concepciones de la legitimidad internacional que estaban dispuestos a movilizar en favor de su interés nacional, hasta el punto de poner en riesgo la paz con una nueva guerra. Rusia y Prusia querían anexiones aun a precio de perturbar el equilibrio; Inglaterra quería equilibrio aun a precio de sacrificar el legitimismo. La supervivencia de Austria —un mosaico dinástico en el centro de Europa— dependía de conjugar las dos, lo que la colocaba en minoría. Y, sin embargo, la política de Metternich logró a través de un OPNI lo que jamás habría podido conseguir a través de la simple superioridad militar: «su logro cumbre fue su éxito en identificar el principio legitimador interno de Austria con el del orden internacional», según Kissinger.²⁷ Un OPNI puede aspirar a cambiar el mundo porque es un diseño, pensado a medida para solucionar ciertos problemas del mundo, y por ello puede proponer mundos alternativos donde otros sólo pueden intentar imponerlos, a menudo en vano, o aceptar, empleando el término de Paloma García Picazo, «las cosas como son».²⁸

La Unión Europea no está condenada a ser la receptora pasiva de los cambios del mundo. Puede ser un sujeto que los propicia. Ya lo es, en ciertos aspectos: por ejemplo, a través de la regulación del mercado interior, en lo que Anu Bradford ha llamado el «efecto Bruselas». La singularidad de su forma le otorga unas facilidades de las que otros carecen. También impone unos límites sobre cómo puede

²⁶ OLIVIE, F. (1992), *Herencia de un imperio roto*.

²⁷ KISSINGER, H. (1957), *Op. cit.*, p. 83.

²⁸ GARCÍA PICAZO, P. (2000) ¿Qué es esa cosa llamada «relaciones internacionales»? Madrid, Marcial Pons p. 35.

actuar, estando condicionada por su particular naturaleza y estructura. No todo es reconducible a la voluntad política, aunque el impulso natural sea invocarla, en tiempos de *impasse* y frustraciones. Las formas imponen su ley, y por ese motivo es lícito preguntarse, con más detalle, qué es exactamente una forma.

3. *Nomina nuda tenemus*

El proyecto europeo nace, desde las primeras palabras de la declaración Schuman, con la vocación explícita de suplir las insuficiencias de los Estados: «la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan». Estos esfuerzos creadores no fueron privativos de Europa, ni comenzó a sentirse su necesidad en 1951. Forman parte de un fenómeno asociativo que comenzó en el siglo XIX y que dio lugar a las primeras organizaciones internacionales, coetáneas con el Congreso de Viena. Las comisiones fluviales del Rin y del Danubio, las uniones telegráfica y postal y las organizaciones regionales hispanoamericanas fueron reconocimientos muy anteriores de las insuficiencias estatales. En 1920, tres décadas antes del —modesto, en comparación— acuerdo francoalemán sobre carbón y acero, la Sociedad de Naciones ya aspiró a resolver el problema de la paz mundial mediante una nueva organización, la primera realmente mundial de la historia, que combinaba las visiones de un «parlamento de las naciones» wilsoniano y de una prolongación de la Commonwealth británica, la cual ya contenía, a su vez, «los elementos para el futuro Gobierno Mundial», según Jan Smuts.²⁹ Monnet y Schuman optaron por las «realizaciones concretas»; Wilson por la «construcción de conjunto». Pero el fin era el mismo.

Resulta tentador, a la luz de esta historia, plantear la cuestión de la creatividad de las formas políticas como una dialéctica entre el Estado y su superación. Pero sería inexacto, por dos razones.

Primero, porque el Estado también fue, en su momento, el producto de la creatividad. El Estado aparece en la Edad Moderna para vehicular las aspiraciones de los reyes europeos de ejercer un poder más centralizado y secularizado que el que tuvieron sus antepasados medievales. No es una categoría inmutable y atemporal, ni la forma por defecto de la politicidad humana. Es una concreción histórica de esa politicidad, como otras anteriores: la *polis*, los imperios, el feu-

²⁹ SMUTS, J.C. (1918), *The League of Nations: a Practical Suggestion*, Londres, Hodder and Stoughton (citado en MAZOWER, M. (2012), *Governing the world: The History of an Idea, 1815 to the Present*, Nueva York, Penguin Books, p. 133).

dalismo. La realidad vino primero, la palabra después: según Quentin Skinner,³⁰ fue Maquiavelo quien la introdujo al preguntarse cómo debía hacer el príncipe para preservar su «estado», es decir, su condición o calidad de soberano. En algún momento posterior, la palabra dio el salto conceptual para referirse al cuerpo político en su totalidad. Según Celso Cancela, el Estado «no fue fruto de la aplicación de una teoría; más bien lo contrario, las teorías estatistas llegaron después para explicar y justificar esta nueva realidad política»³¹. Si las organizaciones internacionales son la superación de la insuficiencia estatal, el Estado también se postuló, a su vez, como la superación de otras insuficiencias.

Si esta primera razón parece difuminar la distinción entre dos formas políticas, la segunda difumina la propia noción de forma. Y es que toda forma es, en última instancia, una etiqueta que esconde una individualidad. Detrás de una etiqueta, como la palabra «Estado», como el concepto de «organización supranacional», hay una realidad política, una constitución, en sentido lato, que es única. La Francia de Luis XIV no es la misma que la de Napoleón. Ni siquiera la V República francesa, sin cambiar de constitución o de régimen en sus sesenta años, es idéntica en dos momentos de su historia. Tampoco es idéntica a la V República filipina. Y, sin embargo, a todas estas realidades las llamamos «Estado». «Denominaciones idénticas esconden realidades políticas diferentes».³²

La etiqueta esclarece sólo hasta cierto punto: más allá, y por mucho que se refine («Estado federal», «Estado federal dual», «Estado federal dual y asimétrico»), siempre habrá un matiz evasivo. Siempre quedará inconsiderada alguna parte de esa individualidad, de ese cuadro vivo de poderes políticos, económicos y culturales en constante reequilibrio, de creencias y costumbres en perpetua redefinición e imprevisible síntesis, que conforman, en una conjunción irreplicable en el espacio y en el tiempo, la realidad política de cada sociedad.

Todos los objetos políticos son, desde este punto de vista, no identificados. La Unión Europea, pese a sus frecuentes cambios de nombre, tratados, miembros, instituciones, competencias y procedimientos de votación —en suma, de realidades políticas— no constituye por ello una excepción. «Afirmar que la Unión Europea es un proceso inédito, nos aclara poco sobre su naturaleza jurídica, puesto que, desde el punto de vista histórico, todo hecho o proceso es irreplicable», dice Celso Cancela³³. Si a esto se añade la concepción dinámica de Carl Friedrich, que ve a las formas políticas no como categorías estáticas sino puntos en un camino que cada sociedad puede recorrer, desde el férreo centralismo a la desintegración

³⁰ SKINNER, Q., *The state of the State* (2010 lecture, U.Oxford).

³¹ CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 38.

³² *Ibid.*, p. 59.

³³ *Ibid.*, p. 37.

en sujetos internacionales diferentes, de manera que «la diferencia entre las diferentes formas políticas sea en ocasiones una cuestión de grado»³⁴, parece que no queda más remedio que claudicar y, como el nominalista medieval, desesperar de las categorías. «Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus», dice el poema de Bernardo de Morlaix que cita Umberto Eco: de la rosa primigenia sólo queda el nombre. Sólo poseemos nombres desnudos.

Ésta es la limitación con que se topa, tarde o temprano, todo pensamiento político que hace de las formas su instrumento analítico. Las etiquetas no agotan la realidad; a veces ni siquiera la describen (piénsese en la descripción formal de la Unión Soviética como Estado federal, pese a la realidad centralizadora del partido).

No obstante, hacen algo más importante: la conforman.

4. El precio de la etiqueta

Esta cuestión se enmarca en un debate más amplio sobre cómo el hombre se relaciona con la realidad a través del lenguaje. «Pensamos a través de la palabra», dice Hegel³⁵:

«la inteligencia, llenándose de palabras, se llena a su vez de la naturaleza de las cosas». Pero acaso la naturaleza de las cosas no exista independiente de la palabra, ni sea ésta, según la metáfora del filósofo Richard Rorty, un simple «espejo de la naturaleza»³⁶. Para el lingüista Ferdinand de Saussure, «hay un rudimento de vínculo natural entre el significante y el significado»³⁷. Las palabras describen, o lo intentan; pero la descripción, siempre imperfecta, actúa sobre la realidad y hace que la veamos de un modo u otro.

En una unión de veintisiete Estados con veinticuatro lenguas oficiales, no es sorprendente que conceptos en apariencia equivalentes puedan representar valores muy diferentes según la palabra que los reifique. En mayo y junio de 2005, sendos referendos en Francia y en los Países Bajos rechazaron el tratado que proponía unificar los tratados constitutivos de las Comunidades en un nue-

³⁴ FRIEDRICH, C. (1975), *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Madrid, Instituto de estudios Políticos, vol. I, pp.378-381 (citado en CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 36).

³⁵ HEGEL (ed. 1897), *Philosophie de l'esprit*, Germer Ballière, p. 914.

³⁶ RORTY, Richard (1979), *Philosophy and the Mirror of Nature*, Princeton University Press.

³⁷ DE SAUSSURE, F. (1916), *Cours de linguistique générale*, Payot, p. 100 y ss.

vo texto llamado «Constitución». En 1992, fue el «no» danés y el «petit oui» francés los que enfriaron la acogida del tratado, firmado en Maastricht, que creó una «Unión» junto a las ya existentes Comunidades. En ambos, es verdad, los cambios terminológicos iban acompañados de reformas sustantivas que profundizaban la integración europea. No tan profundas, por otro lado, como las del Acta Única Europea de 1986, que pese a su sobriedad simbólica desbloqueó el veto nacional vigente desde tiempos de De Gaulle y alteró con ello, si no el nombre, la naturaleza y realidad de poder de las Comunidades. Y que fue aprobada, entre otros, por un referéndum en Dinamarca. Una misma palabra, al reflejar la personalidad y experiencia histórica de cada país, puede evocar dos ideas muy diferentes.

Las palabras nos ayudan a pensar la realidad. Articulan nuestro entendimiento de las cosas otorgándoles un nombre. Esto hacen las etiquetas con las formas políticas. Somos animales sociales y necesitamos comprender las sociedades en las que vivimos y nuestro lugar en ellas. Si soy ciudadano, tendré que saber de qué ciudad. Si soy súbdito, de qué soberano. Es una necesidad racional y también emocional: las etiquetas son asideros conceptuales que contribuyen a que desarrollemos una identidad y un arraigo. A que desarrollemos una cosmovisión.

Resulta llamativo que sea la etiqueta, tanto o más que la realidad que pretende describir, la que moldea nuestra cosmovisión. Nuestra imagen del mundo — nuestra cosmovisión, en el sentido más literal y gráfico— es la de un mapa Mercator dividido por fronteras políticas en casi doscientos Estados de distinto color. Pero si analizamos las realidades de poder que nos rodean, quizá esta descripción nos resulte pobre. Nuestra vida se ve afectada no sólo por nuestra pertenencia a un Estado u otro, sino, por ejemplo, por nuestra pertenencia a un mercado, por su conexión con la economía mundial a través de los acuerdos comerciales que le sean aplicables, por nuestra capacidad de financiación en mercados financieros o instituciones multilaterales, por nuestro acceso a determinadas plataformas digitales o a los productos de determinadas empresas multinacionales. Todas ellas son realidades. Pero nuestra adscripción a ellas no tiene, en general, etiqueta, y su virtualidad identitaria —y por ello política— es menor. El marxismo reconoce esto cuando se dota de nuevas etiquetas para articular su cosmovisión internacionalista: las etiquetas nacionales sólo son la superestructura que oculta la verdadera estructura del poder, que es la explotación del proletario y la lucha de clases. Un cambio en el lenguaje, con su poder para reconfigurar la política, es el paso previo para que el mundo deje de ser un mapa Mercator y el género humano sea la internacional.

La etiqueta, por lo tanto, tiene su importancia. Que un objeto político esté o no identificado por ella quizá resulte indiferente a la hora de describir su realidad

de poder, que es igualmente irrepitible para unos y otros. Pero sí que tiene un impacto en su percepción. Y, en particular, en la percepción de su legitimidad.

En efecto, un OPNI que renuncia a la etiqueta, o al menos a identificarse por las etiquetas disponibles, renuncia a figurar en la cosmovisión que éstas han forjado. Deberá explicarse, justificar su existencia —legitimarse— por otras vías. Un Estado no necesita explicación: es un hecho y un fin en sí mismo. Es una realidad que nos viene dada por el mero hecho de haber nacido o vivir en un lugar, y que percibimos, casi intuitivamente, en cada interacción de la vida cotidiana que lo refrenda: en un pasaporte, en un guardia de tráfico, hasta en hablar un idioma y ver un paisaje. Europa, según la expresión de Julien Benda, es un «acto moral»³⁸: apela a legitimidades más elevadas, si se quiere, que un accidente dinástico o una conquista militar. Pero son legitimidades que necesitan aducirse: «el hecho de que nuestros países tengan un destino común no es suficiente; este hecho también tiene que ser percibido», dijo Leo Tindemans. La lealtad a Europa hay que justificarla con argumentos; las lealtades nacionales son un hecho de la vida cotidiana, no una postura intelectual. Como dijo [De Gaulle](#),

«La patria es un elemento humano, sentimental, mientras que Europa debe construirse sobre elementos de acción, de autoridad, de responsabilidad. ¿Qué elementos? Pues bien: ¡los Estados!»³⁹

Al prescindir de etiqueta, los OPNIs tienen de su lado una gran ventaja: la flexibilidad necesaria para diseñarse y rediseñarse a la medida de los nuevos problemas que surgen, de una manera que las naciones, fruto de la historia, nunca tendrán a su alcance. Pero su indefinición también les confiere una carga pedagógica que las naciones no tienen que asumir, porque simplemente existen, sin justificarse. «No puedo concebir cómo alguien puede llegar hasta tal extremo de osadía, que considere a su país como nada más que carta blanca sobre la que garabatear cualquier cosa que le apetezca», escribió Burke⁴⁰. La carga pedagógica es inseparable del «inmaculado papel en blanco». Y la carga será mayor cuanto mayores sean las responsabilidades asumidas, porque más difícil resultará actuar sin provocar en los gobernados la percepción de estar esquivando las legitimidades establecidas y visibles: baste recordar la reacción contra la «Troika», durante la crisis de la Eurozona. El OPNI modela la politicidad a través de formas infinitamente adaptables, porque es el resultado del diseño y no de la historia. La historia no lo ata. Tampoco lo sustenta.

³⁸ BENDA, J., *Discours*, 124 (citado en VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 365).

³⁹ DE GAULLE, C., Conferencia de prensa, 15 mayo 1962.

⁴⁰ BURKE, E., (1790) *Reflections on the Revolution in France*.

Ésta es, entonces, su fortaleza y su debilidad. Las naciones y las dinastías pueden perdurar siglos y sobrevivir a guerras y adversidades, porque su existencia es un fin inmanente: no está subordinado a otro fin que lo trasciende, como «hacer la guerra no sólo impensable, sino materialmente imposible». O así, al menos, lo perciben ellas mismas. Históricamente, los OPNIs a menudo no han sobrevivido a las guerras o a los cambios de equilibrios que alteran las circunstancias que provocaron su nacimiento, como lo fueron, para la Confederación Germánica, el sistema de Viena y la supremacía austríaca en Alemania. La flexibilidad se paga renunciando a la inmanencia: este pacto fáustico es el precio de la etiqueta.

Este valor psicológico de las etiquetas devuelve a la cuestión de las formas su relevancia como herramienta de análisis de la Unión Europea, pese a sus insuficiencias a la hora de dar cuenta de las complejidades de la realidad. Que a la Unión le sea aplicable una u otra etiqueta tiene su interés académico; también tiene, como sugieren los «tres discursos» de van Middelaar, «un efecto disciplinario»⁴¹ sobre su futuro. Hemos querido sugerir que también la posibilidad de que no le sea aplicable ninguna tiene su virtualidad política. Es decir, que el neologismo de Delors no es sólo una ocurrencia, sino, quizá, una categoría autónoma. Una forma. En una palabra, que los OPNIs existen.

5. Morfología del OPNI

¿Qué es, entonces, un OPNI? La pregunta puede parecer un oxímoron. El OPNI es, por definición, algo sin identificar. Una categoría residual, si es, siquiera, una categoría. Sin embargo, la falta de identificación ya es en sí misma un hecho relevante, como hemos intentado demostrar al hablar de las etiquetas. A partir de esa primera —y única— característica, se puede empezar a esbozar una morfología que permita, quizá, aproximarse a la Unión Europea ya no como un objeto político de irreductible individualidad, sino como un espécimen más de un nuevo taxón; un taxón, es cierto, que es la negación de la taxonomía. Aventuraremos cinco rasgos. Que son, más bien, cinco facetas de la vida política con las que el OPNI se relaciona, quizá, de manera diferente que los objetos políticos identificados: la identidad, el cambio, la toma de decisiones, el territorio y la coexistencia con otros objetos políticos.

Cada vez que en la Unión Europea se habla de identidad, la cuestión parece acabar adquiriendo un tono existencial. La propia supervivencia de la Unión parece estar ligada a la creación de una identidad europea que todavía no ha apa-

⁴¹ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 36.

recido del todo. Detrás de esta idea hay dos premisas: una, que las identidades se pueden crear, y dos, que son necesarias para el funcionamiento de una comunidad política. Las dos son discutibles, porque trasladan la experiencia de *nation-building* del Estado-nación decimonónico — la más reciente que tenemos, en la Europa occidental— a un contexto que ha sido descrito como posnacional, donde no encaja del todo. Muchos Estados del siglo XIX entendieron la identidad como algo que quedaba por construir, aunque ya se asentaran sobre naciones de anti-quísima raigambre. «Por desgracia —escribió Massimo d’Azeglio—, se ha hecho Italia, pero no se hacen los italianos»⁴². La Unión Europea no puede replicar este patrón porque surge de la asociación, no de una conquista o revolución. Ni siquiera estas asimilaciones culturales decimonónicas, con todo lo que pudieron tener de violencia y que hoy, por fortuna, están fuera del alcance de cualquier política cultural europea, consiguieron fabricar del todo ese nuevo ciudadano modelo, ni convertir en adhesión los sentimientos de algunos antiguos reinos, que aún hoy perduran con fuerza en ciertas identidades sub-estatales. Esto puede hacer dudar, aunque su pronóstico llegue algún día a ser certero, sobre la comparación histórica de [Benedetto Croce](#):

«Del mismo modo que, hace setenta años, un napolitano del antiguo reino o un piemontés del reino sub-alpino se convirtieron en italianos, no renegando de lo que habían sido sino elevándolo e incorporándolo a ese nuevo ser, así los franceses, alemanes e italianos y todos los demás se elevarán para convertirse en europeos.»⁴³

En cualquier caso, tampoco es una premisa indiscutible que la convivencia política deba fundarse en la identidad nacional o cultural. De lo contrario, la historia habría comenzado en el siglo XIX. Sería paradójico que una Unión fundada para trascender los peligros del nacionalismo asumiese una visión que Lord Acton, en su ensayo sobre la nacionalidad de 1862, criticó por su intransigencia a la hora de admitir otras lealtades que no fuesen la nacional. Por esta razón, la cuestión identitaria en la Unión se ha centrado más bien en las nociones de patriotismo constitucional de Jürgen Habermas, en las que el aglutinante no es tanto la identificación con una cultura sino con unas instituciones. Pero esto enlaza con el segundo rasgo: el problema de qué ocurre cuando estas instituciones cambian.

Todas las entidades políticas cambian. Ya esté previsto o no mediante procedimientos de reforma constitucional, las constituciones y los regímenes cambian para adaptarse a las circunstancias. Para el OPNI, la adaptación a la circunstancia es su razón de ser. Pero esto lo coloca en una posición difícil a la hora de legiti-

⁴² D’AZEGLIO, M. (1891), *I miei ricordi*, Florencia, Barbera, p. 5.

⁴³ CROCE, B. (citado en WILSON, K. y VAN DER DUSSEN, J., ed. *The History of the Idea of Europe* (1995), Milton Keynes: Open University, p.144).

marse a través de las instituciones. Que lo intente no tiene nada de excepcional: no todas las identidades nacionales son *Blut und Boden*, y la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, probablemente sea una fuente más importante de patriotismo que otras nociones identitarias difíciles de sostener en una nación de inmigrantes. Pero para que esto ocurra es necesario que haya estabilidad: no es posible fomentar el patriotismo constitucional si la constitución cambia constantemente. La Constitución estadounidense, con más de dos siglos de vigencia, puede crear unas lealtades que, por ejemplo, las constituciones de partido de la España decimonónica nunca pudieron crear por fiat. Pero esta estabilidad es en cierto modo antitética con la razón de ser del OPNI, que es la flexibilidad ante la circunstancia. Este dilema lo coloca en desventaja, porque tiene que cuadrar un círculo del que los Estados pueden escapar: ellos son, paradójicamente, los que menos dificultad tienen para legitimarse por las instituciones —por su estabilidad— pero los que menos lo necesitan —por su inmanencia—. Para el OPNI, la estabilidad es un lujo que le está vedado:

«Ningún proyecto, ningún tratado puede anticipar la creatividad de la historia [...]. He aquí el origen de la tensión, en el transcurso de las últimas seis décadas, entre el deseo de anclaje y la necesidad de abordar los cambios. Ello explica por qué Europa es un club al que le encantan las reglas pero que no cesa de adaptarlas.»⁴⁴

La Unión Europea, en sólo setenta años, ha pasado a significar cosas muy diferentes a veces de tratado en tratado, con intervalos similares a los ciclos electorales. No es un error de funcionamiento: la Unión a menudo se ha percibido como una bicicleta, que ha de avanzar o caer. Algunos Estados-nación del siglo XIX, como Italia o Alemania, también fueron en su día, a fin de cuentas, un proyecto. Pero el tiempo aporta la diferencia: el diseño de las naciones cuaja por efecto de la historia, si se deja en reposo. La Unión no puede estar en reposo, y esto crea una sensación de «prórroga permanente, que puede dar paso al tedio»⁴⁵. La diferencia entre el OPNI y los demás no está en el cambio, sino en su velocidad.

El tercer aspecto son los procedimientos de toma de decisiones. La filosofía política a menudo ha relacionado la cuestión de las mayorías con el momento fundacional de la polis. En un momento constituyente —pongamos, por ejemplo, la España de 1978— se deciden los procedimientos para la toma de decisiones futuras: por ejemplo, mayoría simple para las leyes ordinarias, absoluta para las orgánicas y dos procedimientos de reforma constitucional. Esta decisión es a su vez fruto de una mayoría —las mayorías absolutas del Congreso y del Senado

⁴⁴ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 490.

que aprobaron la Constitución—, y ésta, a su vez, de otras, y así sucesivamente. Dicho de otro modo, toda votación conlleva un acuerdo previo de obligarse por su resultado, aun entre quienes hayan votado en contra. «La ley de la mayoría es en sí misma el resultado de un convenio y presupone, por lo menos una vez, la unanimidad», escribe Rousseau⁴⁶. Esto convierte a las mayorías, con todos sus tecnicismos y cualificaciones, en el reflejo de algo más profundo e intangible: son el legado y vínculo de unión con ese momento fundacional —ya sea una votación constituyente, un relato mítico o incluso un *diktat*— en el que se expresa esa unanimidad primigenia, necesaria a toda comunidad política.

La historia de la Unión se puede contar a través de sus mayorías. Desde los orígenes del «método comunitario» de Monnet hasta el Tratado de Lisboa, pasando por el veto del compromiso de Luxemburgo, la extensión de la codecisión con el Parlamento, la aparición de un «método intergubernamental» para dos nuevos pilares no comunitarios y la constante redefinición de la mayoría cualificada, los procedimientos de la Unión han reflejado las nociones cambiantes sobre su razón de ser y funciones. Pero estos cambios siempre han estado suscritos por la unanimidad de los Estados miembros, plasmada en la ratificación de un nuevo tratado internacional. El cambio es más rápido en un OPNI que en los Estados, pero su legitimación a través de la unanimidad es, en esencia, la misma.

No obstante, existe una gran diferencia entre la unanimidad de la Unión y la nacional. Para los Estados, hay una separación tajante entre el momento constituyente y la normalidad que viene después. No puede ser de otra manera cuando los sujetos políticos son millones de individuos, y su consentimiento fundacional no puede expresarse sino a través de alguna ficción jurídica: el contrato social de Hobbes, el poder constituyente de Locke o la soberanía nacional del juramento del juego de la pelota. El momento de la unanimidad es breve, tácito incluso: una vez firmado el contrato, sólo queda acatarlo. Acaba el momento constituyente y empieza la vida cotidiana, donde el individuo ya no es pueblo soberano sino administrado y contribuyente, y, si no, reo: *dura lex, sed lex*. En la Unión no es así: los sujetos constituyentes son Estados miembros, y en su unanimidad no hay ficción alguna. Basta que uno solo no consienta para que caiga el edificio. Un Estado puede sobrevivir a la insubordinación de un individuo; la Confederación Germánica no sobrevivió al desmarque de Prusia. Se difumina así la distinción entre momento constituyente y vida ulterior del objeto constituido, porque el momento constituyente es casi perpetuo y la unanimidad puede retirarse en cualquier momento: «la Unión no existe sino a través del consentimiento permanente de los

⁴⁶ ROUSSEAU, J.J. (1762), *Du contrat social*, París, J.-L.Lecerle (citado en VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 90).

Estados y no en sí, como el Estado federal alemán o el estadounidense», según Jean Quatremer⁴⁷. El OPNI, más que la nación, es un plebiscito cotidiano.

Esto también tiene que ver con el cuarto rasgo: su relación con el territorio. La Unión nunca ha sido un ente territorialmente acabado. A lo largo de su historia ha pasado de seis a veintiocho miembros, hoy veintisiete. En esto no difiere de la mayoría de Estados y otros objetos políticos de la historia, para quienes los cambios de fronteras mediante anexiones, cesiones, uniones dinásticas y muchas otras circunstancias siempre han constituido un aspecto natural de la vida política. Para la Unión, no obstante, las ampliaciones significan no sólo un cambio de fronteras, sino de constitución: un nuevo Estado miembro significa un nuevo voto en el Consejo (aunque no todos tengan el mismo peso), además de nuevos equilibrios en otras instituciones. «La ampliación de la Unión fue generalmente percibida y usada como un instrumento de política exterior, mientras que era obvio que su principal consecuencia era transformar la propia Unión», según Jean-Claude Piris.⁴⁸

Pero hay que reconocer que en todo objeto político los cambios de fronteras tienen esta consecuencia. Es más evidente en los Estados federales, donde existen mecanismos jurídicos que expresan el peso geográfico: la incorporación de un nuevo estado añade dos senadores al Senado de los Estados Unidos, convirtiendo a la política de anexiones en campo de batalla entre abolicionistas y esclavistas en el siglo XIX. También ocurre fuera del contexto federal, de un modo u otro. La unión entre Escocia e Inglaterra comenzó con la sucesión de un rey escocés al trono de Inglaterra; un siglo después, la desigualdad de la unión ya había prevalecido sobre el origen dinástico: era el rey de Inglaterra quien había heredado el trono de Escocia.

Entonces, la particularidad de la relación de la Unión Europea con el territorio no responde a su mutabilidad, sino a otra cosa: responde a que no lo tiene. La Unión no es un ente territorial: es, para Anthony Giddens, «un experimento de gobierno sin Estado».⁴⁹ No tiene siquiera un distrito federal donde albergar sus instituciones. La diferencia fundamental con los Estados federales no está aquí, ciertamente: aunque la federación estadounidense o la australiana tengan un pequeño territorio capitalino, son probablemente otras características las que otorgan a sus presidentes y primeros ministros cierto carácter representativo del territorio en su conjunto, de una manera que en la Unión no se da del todo. Quizá, por ejemplo, lo hagan sus mayores competencias —defensa, hacienda, relaciones

⁴⁷ QUATREMER, J. (2017), *Les salauds de l'Europe: guide a l'usage des eurosceptiques*, Calmann Levy, p. 97.

⁴⁸ PIRIS, J.C. (2012), *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁹ A. GIDDENS (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, p. 268.

exteriores—, su mayor capacidad ejecutiva, sin tener que recurrir a los estados federados como la Unión recurre a sus Estados miembros, y, finalmente, el peso de la historia y la costumbre, que no asiste a los OPNIs. Pero sea cual fuere la razón, la relación de la Unión con el territorio —¿con su territorio, o el de sus Estados miembros?— es diferente.

Es diferente, es decir, a la de los Estados. Pero la concepción estatal del territorio es la excepción en la historia, no la regla. Francis Fukuyama, en *Los orígenes del poder político*, traza una historia de la humanidad a través de las instituciones que se caracteriza por la aparición y superposición de nuevos niveles de organización política, desde la tribu al imperio, que pugnan por dar mejor respuesta a los problemas y aspiraciones de cada época y sociedad. La pugna no resulta necesariamente en la sustitución de unas formas por otras:

«En China, India, Oriente Medio y la América precolombina, las instituciones estatales simplemente se estratificaron encima de las instituciones tribales, y coexistieron en incierto equilibrio con ellas durante largos períodos de tiempo. Uno de los grandes errores de las primeras teorías de la modernización [...] fue pensar que las transiciones entre las «etapas» de la historia son nítidas e irreversibles.»⁵⁰

La mayor parte de la historia, antes y después del Estado-nación, se ha caracterizado por estas estratificaciones. En este sentido, las particularidades del vínculo de la Unión Europea con el territorio no son tan diferentes de la problemática clásica de la administración imperial, que es indirecta. El imperio persa gobernaba a través de potentados locales, como los griegos jónicos, unidos por pragmatismo a un «rey de reyes» —el título no es casual— sin por ello perder el vínculo «nacional» con sus poblaciones. Los reyes medievales dependían del vasallaje feudal para obtener las mesnadas y recursos que sólo los señores podían movilizar. La Unión también se asemeja, desde esta perspectiva de la sociología histórica que utiliza Fukuyama, a otras entidades que se han labrado una autoridad política no basada en el territorio, como hizo la Iglesia católica tras la controversia de las investiduras. Estirando un poco más los paralelismos, el problema de cómo evitar el patrimonialismo entre las clases gobernantes no es ajeno a la aparición de la nueva categoría del funcionario internacional. Muchas sociedades han intentado limitar la capacidad de sus élites para perpetuarse recurriendo al expediente platónico: la prohibición de tener familia. Es la lógica —siendo un poco simplistas— que hay detrás del eunuco, del mameluco, y del celibato obligatorio de la reforma gregoriana. La independencia de las instituciones comunitarias tiene algo de esto: los Estados aceptan crear un nuevo estrato suprana-

⁵⁰ FUKUYAMA, F. (2012), *The Origins of Political Power*, Londres, Profile Books.

cional por encima de ellos, pero cuyas decisiones ejecutan ellos, y cuyos titulares, nombrados por ellos, siguen siendo sus nacionales. Se dice que Monnet quemó su pasaporte francés, o hizo además de quemarlo, en la ceremonia de expedición del primer salvoconducto europeo, en 1953⁵¹. Pero el gesto no hizo que dejara de ser francés. Las autoridades de Bruselas —en particular el presidente de la Comisión, sucesor de Monnet en la institución supranacional por excelencia— son independientes en el ejercicio pero no en el origen: no pueden autoperpetuarse. Son más sultán mameluco que rey de reyes.

Esta compleja relación con el territorio lleva al quinto y último rasgo del OPNI, que en cierto modo resume todos los demás. Su relación con otros objetos políticos es de solapamiento. Su existencia no es incompatible con la de otros: más bien, se adapta a ellos e incluso los aglutina entre sí al ocupar resquicios de politicidad que otras formas políticas más rígidas no alcanzan. El solapamiento explica que la identidad para el OPNI no signifique lo mismo que para la nación, y que por lo tanto no sean identidades incompatibles. Explica que la velocidad de sus cambios sea mayor que la de los Estados, porque el OPNI se crea para afrontar los cambios de circunstancias, mientras que los Estados son la circunstancia. Explica asimismo que las decisiones del OPNI sean, en variable medida, decisiones agregadas de sus miembros constituyentes, porque aunque no las tomen directamente mediante una votación —la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Europeo, por ejemplo, son independientes de los gobiernos nacionales— todas participan de esa unanimidad primigenia que para el OPNI es una realidad renovada cotidianamente, no un episodio del pasado o una ficción jurídica. Y explica su solapamiento con el territorio de otro objeto político, constituyéndose como un estrato más entre los muchos, desde el municipal hasta el estatal, que gobiernan distintos aspectos de un mismo lugar físico, sin aspirar a sustituirlos. Solapándose con otros objetos políticos y relacionándolos de nuevas maneras, el OPNI difumina la distinción entre política interior y exterior.

Conviene hacer un matiz. Es verdad que todos los OPNIs se caracterizan por este solapamiento, ya que algo no identificado tiene que construirse necesariamente sobre los elementos que ya existen: no existe una porción de la humanidad que viva en un vacío político. Pero esto no significa que todo objeto político que admita solapamiento sea un OPNI. Como se ha visto, casi toda la historia ha transcurrido en este estado de solapamiento. La cosmovisión del mapa Mercator sólo puede existir en nuestra época: un mapa político de la Europa medieval —o del mundo, antes de la descolonización del siglo XX— se topa con serios límites para representar mediante el amojonamiento territorial la complejidad de relaciones feudales y dinásticas que describían, mejor que unas fronteras no siempre

⁵¹ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 69.

definibles, la realidad del poder. Pero esta realidad de poder estaba identificada. Papado e imperio; rey y señor; Dios y el César: todo tenía su etiqueta y su lugar en la cosmovisión. No era un OPNI. El OPNI era aquello que, mientras tanto, lentamente, comenzaba a dibujarse y a solaparse sobre esa realidad, de la mano de los reyes de Europa. Hasta que fue identificado y alguien —Maquiavelo— le puso nombre: Estado. El Estado fue una nueva forma de politicidad, en su día, y una interrupción de la cosmovisión anterior. Con el paso del tiempo, esta nueva realidad fue sustituyendo la cosmovisión medieval por la suya, y a finales del siglo XIX, cuando los publicistas intentaron poner etiqueta a otro OPNI que había aparecido en ese siglo —las comisiones del Rin y del Danubio— una parte de la doctrina recurrió al término de *Flusstaat*, o Estado fluvial. Cuatro siglos después de su aparición como OPNI, el Estado había dejado definitivamente de serlo, y se había convertido ya no sólo en un objeto político identificado, sino en el sinónimo de la politicidad. En buena medida, sigue siéndolo hoy.

Las organizaciones internacionales han tardado menos en encontrar su etiqueta. Pero la dificultad de poner nombre a ese OPNI que es la Unión Europea sugiere que la cosmovisión anterior subsiste. Como mucho, matizada. Quizá este OPNI algún día deje de serlo, como ocurrió con el Estado. Hasta entonces, su indefinición le imprime carácter.

El debate sobre el futuro de la Unión plantea esta dificultad. ¿Su futuro es una nueva adaptación a las circunstancias, como otras tantas? ¿O un peldaño más en una construcción que tiene un objetivo final, o al menos una dirección bien definida? La diferencia significaría su salida de ese momento de transitoriedad que la define como OPNI, y que, al identificarse, diese un paso más hacia su forma definitiva: para unos, una federación europea; para otros, una simple organización intergubernamental. El peligro es que, pagando el precio de la etiqueta, la Unión pierda la flexibilidad propia del OPNI, y con ella, la capacidad de adaptarse a los cambios del mundo. Y, lo que quizá sea más importante, de proponer uno mejor. De esta pregunta se ocupará la segunda parte de la memoria.

Capítulo II

LA UNIÓN

«En 1950 emprendimos un proceso voluntario de unificación que nadie desde entonces ha podido ni querido poner en duda. Si discutimos, es sobre las formas, y la discusión es necesaria al progreso.»

JEAN MONNET, *Memorias*

Uno de los motivos por los que resulta difícil describir a la Unión Europea con una etiqueta es que éstas no permiten resaltar la historicidad de su naturaleza. La Unión tiene elementos de muchas formas políticas, que se combinan en ella de una manera única. Pero a menudo esta combinación no ha sido fruto del diseño, sino del azar histórico y de la reacción a los acontecimientos. En esto difiere de la Confederación Germánica y de otras entidades políticas que sí nacieron como una construcción de conjunto. Por esta razón, las etiquetas que intentan describir a la Unión como una realidad estática se topan con unos límites que vienen de su dinamismo: «una liebre disecada no nos puede explicar cómo encontró comida ni cómo saltaba por el bosque ni cómo huyó de un zorro», dice Luuk van Middelaar.⁵²

Las Comunidades nacen, probablemente, como una confederación, o al menos con un ánimo confederal: reunirse para proteger un interés común. En este punto, las distinciones académicas, que por su afán didáctico tienden a contraponer formas como Estado y organización internacional, o federalismo e intergubernamentalismo, tienen el efecto de oscurecer algo que, atendiendo a la historia, debería ser de sentido común: las Comunidades se crearon para satisfacer el interés nacional, no para oponerse a él. De lo contrario, ¿por qué habrían sentido los Seis la necesidad de crearlas voluntariamente? Según Andrew Moravcsik, «el proceso de integración no sustituyó ni sorteó la voluntad política de los líderes

⁵² VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 27.

nacionales: *la reflexión*». ⁵³ Ésta es también la tesis del historiador Alan Milward en *El rescate europeo del Estado-nación*, de título elocuente. En el contexto del inicio de la Guerra Fría, cuando la presión para rearmar a una Alemania derrotada como contrapeso a la Unión Soviética era cada vez mayor, Monnet vio una oportunidad para que Francia pusiese la recuperación alemana al servicio de la recuperación europea, en vez de intentar bloquearla, como había hecho en la primera posguerra. Según Mark Corner, «todo empezó con la percepción francesa de que podría usar el deseo de supervivencia nacional de Alemania como un instrumento para su propia recuperación nacional», ya que «compartir soberanía sería aceptable para Alemania mientras la Alemania ocupada apenas tuviera soberanía que compartir». ⁵⁴

Todo ello no restaba originalidad a su modo de hacerlo: la cesión de una parte de su soberanía a un órgano supranacional independiente. La cesión sólo se extendía a un ámbito relativamente pequeño, el carbón y el acero, y enseguida fracasó el intento de replicarla en otros más ambiciosos, con los planes Pleven y Gasperi. Pero el Tratado de París de 1951 había creado un germen de federalismo, añadiendo un nuevo nivel de gobierno por encima del estatal, aunque éste estuviera restringido a una sola competencia que con los tratados de Roma de 1957 pasaron a ser tres. No obstante, «en los siete años que median entre la Declaración Schuman y la firma del Tratado de Roma, los gobiernos nacionales se instalaron en el centro de la política europea», ⁵⁵ con la consolidación de instituciones que representaban un viraje anti-federal: un Consejo de Ministros con cada vez más poderes decisivos y un comité de representantes permanentes con creciente espíritu corporativo. Cuando en 1965 el presidente De Gaulle suspende la participación de Francia en el Consejo como protesta contra las propuestas federalizantes de la Comisión Hallstein —la «silla vacía»— y el compromiso de Luxemburgo responde reconociéndole un derecho de veto nacional, parecía que la supranacionalidad había encontrado su límite. Con el golpe de efecto del General, la revolución quedaba fijada en los principios que la habían alumbrado: había terminado.

Pero el principio había sido sentado, y los principios atraen consistencia. Los Tratados habían sentado las bases jurídicas para la «revolución tranquila» —expresión de Joseph Weiler ⁵⁶— que llevaría a cabo la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo. Las sentencias *Van Gend & Loos* y *Costa contra Enel* asentaron dos principios, la eficacia directa y la primacía, que, es verdad, se desprendían

⁵³ MORAVCSKI, A. (1998), *The Choice for Europe*, Londres, Cornell University Press, p.4 (citado VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 41).

⁵⁴ CORNER, M. (2014), *The European Union: an Introduction*, Londres, I.B. Tauris, p. 23.

⁵⁵ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 97.

⁵⁶ WEILER, J. (1994), *A Quiet Revolution - the European Court of Justice and Its Interlocutors*.

de los Tratados, o al menos de su espíritu. La revolución consistió, sobre todo, en afirmar a través de ellos la competencia del Tribunal para aplicar «un nuevo ordenamiento jurídico [...] cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales». ⁵⁷ Es decir, un viraje federal sin cambiar los Tratados: un juez Marshall sin momento hamiltoniano.

El compromiso de Luxemburgo y *Van Gend & Loos* son dos episodios fortuitos de la historia. No ejecutaban un plan preconcebido ni respondían a cierta idea sobre qué debe ser una confederación, o cualquier otra forma política. Y, sin embargo, son dos sucesos que conformaron la esencia del funcionamiento constitucional de la Unión, y aún hoy lo explican más que cualquier etiqueta. Según van Middelaar,

«En una bipartición ideológica usual existían tan sólo dos caminos que los Seis podían recorrer: el de la mayoría con primacía (supranacionalismo) y el de la unanimidad sin primacía (intergubernamentalismo). Bien mirado, había otras dos combinaciones posibles: una mayoría sin primacía y una unanimidad con primacía. [...] Resultó que los Estados miembros no optaron por el camino supranacional en una cuestión y por la senda intergubernamental por otra [...]. El resultado: primacía para la colectividad, por consenso de los miembros. [...] A fecha de hoy, Europa sigue conviviendo con ese resultado inesperado». ⁵⁸

La liebre se entiende por la historia de su movimiento.

Éste es el problema que encuentra la cuestión de las formas cuando intenta describir la Unión Europea, y que suele remediarse zanjando que es *sui generis*. Lo es, por supuesto. También lo son, como hemos intentado argumentar, el resto de objetos políticos que han existido a lo largo de la historia, aunque muchos puedan ser descritos satisfactoriamente con una etiqueta, pese a su individualidad. Para la Unión, las etiquetas no bastan. No es sólo cuestión de que sea necesario inventar una nueva. El problema de las etiquetas es que describen realidades estáticas, fotogramas aislados en el tiempo, mientras que en la Unión el tiempo es, a menudo, la dimensión que mejor la describe. Teniendo en cuenta la importancia que esta dimensión tuvo en los orígenes del pensamiento sobre las formas políticas —desde la anaciclosis de Polibio a los ciclos de los imperios de Abenjaldún—, es llamativo que las categorías actuales del Derecho constitucional comparado no suelen, por lo general, contemplarlas como una evolución, y haya que recurrir para ello a otras disciplinas como la Historia, la sociología e

⁵⁷ Sentencia Van Gend & Loos.

⁵⁸ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 100.

incluso la economía. La idea del OPNI cubre parte de esta laguna: describe a un objeto político por la indefinición, que no es tanto una taxonomía por sus rasgos como por su relación con el tiempo, por encontrarse en ese momento de transición, mientras evolucionan las cosmovisiones a su alrededor.

Por este motivo, la relevancia de la cuestión de la formas para analizar la Unión Europea no se debe a que permita clasificarla en una u otra categoría, algo que nunca se hará a satisfacción de todos, sino sobre todo a que permite buscar nuevas maneras de describir la politicidad y elaborar nuevas herramientas conceptuales que incorporen elementos antes ausentes, como el tiempo y la percepción.

1. Si l'on discute, c'est sur les formes

Dos ideas, a nuestro entender, permiten incorporar este elemento del tiempo al estudio de la Unión: el federalismo como proceso de Carl Friedrich y el «ámbito intermedio» de Luuk van Middelaar.

Para Carl Friedrich, el federalismo «ya no es visto como un modelo estático de una estructura constitucional, sino [...] como la institucionalización de un proceso dinámico en el que el modelo de la estructura es continuamente sometido a cambio». ⁵⁹ Federalismo no es igual a federación. Es decir, pueden darse procesos federales fuera de los Estados federales, lo que permitiría hablar de federalismo dentro de la Unión Europea sin admitir que eso la convierte en una federación. Puede haber federalismo en todo tipo de objetos políticos, del mismo modo que, a la inversa, «muchos países dotados de una estructura federal no lo son en la práctica —las estructuras enmascaran una concentración centralizada del poder», según Daniel Elazar. ⁶⁰ Los intentos de clasificar se encuentran a menudo ante la obligación de trazar líneas rojas donde en la realidad no parece haberlas: ¿dónde acaba una confederación y empieza un Estado federal? ¿Cuándo pasa un sujeto de Derecho internacional a regirse por Derecho constitucional? El federalismo como proceso ofrece una explicación científica para la futilidad del empeño. El federalismo no es un destino, es un camino.

También es un estilo. Para Celso Cancela, «las fórmulas federales buscan compatibilizar el deseo de unión con el de separación, es decir, lograr la unidad

⁵⁹ CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 50.

⁶⁰ ELAZAR, D. (1990) *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer, p.43 (citado en CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 51).

manteniendo la diversidad»,⁶¹ y por ello su lógica «está más emparentada con la negociación, la participación, la igualdad y respeto a la autonomía», que con el estilo piramidal y jerárquico de la lógica estatista. Esto se manifiesta también en el vínculo entre federalismo y constitucionalismo, ya que ambos garantizan una esfera de libertad a los territorios y a los individuos, respectivamente, mediante un pacto que delimita las competencias del poder y lo limita a ellas. Un pacto que no necesariamente ha de figurar en un solo texto, ya sea constitución o tratado, ni ha de provenir de un único poder constituyente, porque nadie tiene el monopolio de la producción normativa. Es, para Friedrich, la negación de la soberanía: «ningún soberano puede existir en un sistema federal; autonomía y soberanía se excluyen de forma recíproca en ese orden político. Hablar de la transferencia de la soberanía es negar la idea de soberanía, la cual desde Bodino ha implicado indivisibilidad. Nadie tiene la «última palabra».⁶²

La Unión Europea encaja plenamente en estos esquemas del federalismo como proceso. Buena parte de la frustración que ha provocado la cuestión de las formas aplicada a la Unión radica, según Cancela, en intentar reconciliarla con un marco conceptual estatocéntrico, de tradición continental, que no es el suyo:

«La Unión Europea debe ser examinada en un contexto político diferente del estatal, donde la soberanía y con ella la territorialidad, la frontera, el monopolio del poder, las relaciones jerárquicas, la unidad u homogeneidad del pueblo y del ordenamiento jurídico, apenas tienen cabida. Se trataría, pues, de abandonar lo que podríamos denominar «estatocentrismo». Quizá en ocasiones la ausencia de un marco conceptual o teórico adecuado ha llevado a la doctrina a resaltar la originalidad de las Comunidades y de la Unión Europea, con construcciones como la supranacionalidad o la organización internacional *sui generis* o de integración, en un intento de encuadrarla en conceptos pensados y elaborados en clave estatista.»⁶³

La realidad de la Unión no es tan diferente de la poliarquía propia de los contextos históricos pre y posnacionales o del federalismo anglosajón, donde el encabalgamiento de unos objetos políticos con otros no es una aporía, como lo es en la lógica del Estado soberano. Pero la Unión nace en la Europa continental. En un contexto diferente, la Unión no tendría por qué haber sido un OPNI. El OPNI, de nuevo, no lo es por la individualidad de su realidad política, sino por la indefinición que nace de la brecha entre ésta y la cosmovisión de su entorno. En la Europa de las patrias de Bodino, Mazzini y Fichte, la Unión estaba abocada a serlo.

61 CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 46.

62 FRIEDRICH, C. (1968), *Trends of Federalism*, Nueva York-Washington-Londres, Praeger, p. 8 (citado CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 56).

63 CANCELA, C., *Op. cit.*, p. 107.

Si, como se ha visto, el federalismo como proceso está basado en el acuerdo y no en la jerarquía, es natural que para existir dependa del aglutinante que Carl Friedrich llamó «espíritu federal»: la conciencia de una pertenencia común y la firme voluntad de mantenerse «unida en la diversidad», como reza el lema de la Unión Europea. Es decir, depende de un intangible. A este «pegamento político»⁶⁴ Luuk van Middelaar lo llama «ámbito intermedio».

Para Middelaar, la existencia de Europa como objeto político se mueve en tres «ámbitos» en los que los Estados europeos han organizado sus relaciones: el exterior, el interior, y el intermedio. En el ámbito exterior los Estados se relacionan como sujetos internacionales soberanos: es el ámbito de la diplomacia clásica, el único que existía antes de las Comunidades pero que no desaparece con ellas, porque todavía hoy los Estados miembros se pueden relacionar de manera bilateral en determinados ámbitos no comunitarizados, como podría ser el militar (cuando no está cubierto por la política común de seguridad y defensa o la pertenencia común a la OTAN). El ámbito interior es el que crean los Tratados: una Europa comunitaria que funciona, dentro de sus competencias, según las reglas de un ordenamiento jurídico, que suponen una suerte de «contención de la diplomacia»⁶⁵.

El ámbito intermedio surge «a medio camino entre [...] el concierto europeo y el proyecto europeo»,⁶⁶ y es el más difícil de calificar jurídicamente, lo que ha motivado, según van Middelaar, que a menudo haya pasado desapercibido. Su historia podría remontarse a las reuniones del Consejo de los años cincuenta, cuando algunos ministros comenzaron a plantearse la posibilidad de discutir en ellas otros asuntos de actualidad, aparte de los ámbitos que les correspondían según los Tratados. Nada impedía que los ministros de unos Estados soberanos se reunieran para tratar los asuntos que considerasen oportunos, como venían haciendo desde el congreso de Viena y tiempo inmemorial. Pero sentarlos en la misma «mesa» que la del Consejo podía suponer una confusión de ámbitos entre lo comunitario y lo nacional, con potenciales intromisiones en ambos sentidos. La solución se encontró en los años setenta con la fórmula de la «cooperación política europea»: los mismos ministros seguirían reuniéndose, pero en otra «mesa», fuera del ámbito comunitario. El matiz era jurídico pero importante, y los esfuerzos para visibilizarlo a veces rozaron la extravagancia, según relata van Middelaar: en 1973, los ministros se reunieron por la mañana en Copenhague y por la tarde, como Consejo, en Bruselas, desplazándose en un vuelo fletado por

⁶⁴ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 17.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 64.

el gobierno danés para recalcar que su reunión estaba fuera de la órbita comunitaria⁶⁷.

Un segundo hito en la aparición de este ámbito intermedio fue la creación del Consejo Europeo en 1974, tras ocho cumbres en las que jefes de Estado o de gobierno se reunieron, a modo de los congresos de la diplomacia clásica, para dar impulsos o superar atolladeros en el proyecto comunitario. Según Richard Bellamy, «legislar en la Unión Europea puede ser un proceso lento y engorroso [...]. [C]omo resultado de estos inconvenientes, ha existido una tentación de sortear el proceso político integrándose a través del derecho, y, cuando la intervención judicial falla, a través de negociaciones bilaterales fuera de los tratados»⁶⁸. La aparición del Consejo Europeo —pese a estar, al menos al principio, fuera del ámbito comunitario— fue una «toma de poder» que lo convirtió «de facto en el órgano decisorio supremo de la Comunidad»⁶⁹. Un protagonismo que, tras el intervalo de la Comisión Delors y especialmente tras la crisis de la Eurozona, probablemente nunca haya abandonado hasta hoy.

El ámbito intermedio es, por lo tanto, aquel en el que los Estados miembros actúan como colectividad, más allá de lo que prevén los Tratados en un momento dado. No es una realidad del todo jurídica, porque aunque su funcionamiento pueda estar regido por normas e incluso incluirse en los Tratados, refleja las realidades de poder al modo de las conferencias diplomáticas, de una manera que el ámbito interior, «comunidad de derecho» según la expresión de Walter Hallstein, nunca podría hacerlo. En el ámbito intermedio es donde operan realidades para-jurídicas como el «eje francoalemán», cuya fuerza no se expresa sólo en su peso en las instituciones (el voto de Francia y Alemania en el Consejo es, después de todo, igual que el de otras combinaciones de Estados con poblaciones similares).

Esto no significa que sea un ámbito antagónico al comunitario, sino muy a menudo el motor de sus evoluciones. Es la aparente paradoja que señala Juan Prat a propósito de la actuación del Consejo Europeo durante la crisis de la Eurozona: aunque «asistimos a una situación en la que el sistema intergubernamental parece prevalecer sobre el «método comunitario» éste «crea sin embargo mecanismos federales que permitirán adoptar decisiones que darán mucho más poder a las instituciones comunitarias»⁷⁰. Los Tratados no se reforman a sí mismos: lo hace una conferencia intergubernamental (aunque existen supuestos especiales, como las

⁶⁷ *Ibid.*, p. 57.

⁶⁸ BELLAMY, R. (2019), *A Republican Europe of States*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 194.

⁶⁹ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 63.

⁷⁰ PRAT, J., intervención en el Parlamento de Cataluña, 21ª jornada del Consejo Catalán del Movimiento Europeo (Barcelona, 5 marzo 2012).

cláusulas pasarela o la de flexibilidad). El ámbito intermedio es el poder constituyente —constituido— que renueva la unidad primigenia, cada vez que cambian las reglas del juego.

Se trata, en el fondo, de una respuesta al problema de la representación, al problema de quién habla en nombre de Europa. Dejando de lado las dificultades teóricas que plantea la idea de la representación política también en el seno de los Estados, se puede afirmar que en Europa nadie puede hacerlo de manera unívoca. El ámbito interior puede hablar «en nombre de los Tratados», como suele hacer la Comisión; el ámbito intermedio «en nombre de la colectividad de los Estados miembros», como hace el Consejo Europeo. Según van Middelaar, el lenguaje corriente expresa este matiz cuando dice, en plural, «los Seis han decidido», fórmula que no es fácilmente sustituible por «la Comunidad ha decidido». Las dos son Europa, pero de manera diferente. Uno habla por el poder constituido, otro por el constituyente. ¿A quién hay que llamar, podría preguntar Henry Kissinger, para hablar con Europa? Carl Friedrich podría contestar: nadie tiene la última palabra.

Las ideas de Carl Friedrich y de Luuk van Middelaar permiten aproximarse a dos aspectos de la Unión Europea en tanto que OPNI. Van Middelaar describe a la Unión no como un «qué», sino un «cómo»: cómo los Estados miembros, actuando como colectividad en el «ámbito intermedio», resuelven problemas comunes creando un «ámbito interior» que cambia constantemente según lo requieran las circunstancias. Aquí están los cinco rasgos que hemos creído ver en el OPNI, en la primera parte: su relación especial con la identidad —la Unión no se basa en ella, sino en la voluntad de los Estados—, con la velocidad del cambio —los Tratados se adaptan tantas veces como lo exijan las circunstancias—, con la unanimidad —la expresan los Estados, no un poder constituyente de individuos—, con el territorio —es el de los Estados miembros— y con la coexistencia con otros objetos políticos, a los que no sustituye. Van Middelaar describe los rasgos de una Unión en evolución; Friedrich, la indefinición que resulta cuando se abre una brecha entre ellos y la cosmovisión estatista imperante.

Estas dos ideas permiten explicar buena parte de las dificultades que rodean a las reflexiones sobre el futuro de Europa, porque permiten separar conceptualmente dos fuerzas motrices que desde el principio han estado presentes en el proyecto europeo. La idea de OPNI, a su vez, arroja luz sobre por qué su combinación no siempre se ha percibido como compatible, porque la cosmovisión bajo la que coexisten no tiene los instrumentos para reconciliarlas. A estas dos fuerzas se las puede llamar «Unión» y «Europa».

2. Die Union oder Europa

Es posible afirmar, sin intención alguna de polemizar, que la Unión que los padres fundadores construyeron tenía muy poco que ver con Europa. Esta afirmación parece chocante y absurda. El nombre de Europa, después de todo, figuraba en todas las declaraciones, tratados e instituciones de las Comunidades *européas*. La Declaración Schuman hablaba de la «primera etapa de una Federación europea», y el Tratado de Roma de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». Los fundadores venían de una tradición paneuropea que desde el siglo XIX había buscado crear los «Estados Unidos de Europa». Pero todo esto no describe qué hicieron: habla de por qué lo hicieron, o, a lo sumo, qué esperaban que aquello llegase a ser algún día. ¿Qué es lo que hicieron, entonces? Colocaron una porción de la soberanía de seis Estados soberanos bajo una autoridad supranacional. Esos Estados estaban, ciertamente, en Europa. Y Europa es un continente: una realidad geográfica y, de algún modo u otro, cultural. Pero esto puede inducir a confusión y hacer pensar que el proyecto comunitario fuese un proyecto territorial o identitario: la unión de varios Estados afines en unos «Estados Unidos de Europa». De nuevo, quizá éste fuese el objetivo final de los fundadores. Pero la CECA, una organización internacional fundada para compartir la producción del carbón y del acero e impedir nuevas guerras entre dos antiguos enemigos, Francia y Alemania, podría haber reunido igual de bien a otros dos beligerantes de la Segunda Guerra Mundial, como Francia y Japón. El propio Monnet cuenta en sus memorias que la declaración Schuman original sólo preveía la participación francoalemana en la Alta Autoridad, y que sólo la noche antes, inopinadamente, añadió él a mano la posibilidad de que otros Estados europeos se sumasen. La afinidad entre Francia y Alemania, derivada del hecho de compartir una identidad europea, no era el fundamento de su unión en 1951. ¿Podría imaginarse, en efecto, dos países menos afines tras dos guerras mundiales? El neofuncionalismo de los fundadores constituía un reconocimiento explícito de que semejante rivalidad no iba a resolverse por la afinidad, por una «solidaridad de hecho» que no existía y que había que crear por nuevas vías. La «Federación europea» quizá era el destino final de las Comunidades: las «realizaciones concretas», su realidad inmediata.

El adjetivo de «Europea» reforzaba la nueva comunidad del carbón y del acero apelando a un sustrato identitario común entre los firmantes, aparte de a la siderurgia. Pero ese sustrato podría haber sido otro, o haberse llamado de otra manera. Los Seis podrían haber formado igualmente, si se nos permite un poco de fantasía, una «Comunidad Carolingia», «Cristiana» o «Kantiana». Que se apelase al nombre del continente hizo más tangible el proyecto al conectarlo con toda la tradición paneuropea, que era la de los fundadores. Pero esa tangibilidad traía un

lastre como reverso, porque identificando al proyecto con un territorio se introducía en su horizonte temporal la idea de una meta. La idea de que el proyecto estaba en construcción. Es decir, que la «Unión», o las nuevas formas de interacción entre Estados creadas por los Tratados, tan sólo era un estadio transitorio cuya perfección sería «Europa», o la «Federación europea». Que el «cómo» había de constituirse en un «qué». Que la «Unión», una creación diseñada para un fin, como lo fue la Confederación Germánica, tenía vocación de convertirse algún día en un fin en sí misma. En suma, que en su horizonte estaba dar un «salto» federal.

El nombre de «Europa» casaba al proyecto supranacional con el proyecto europeísta clásico, cuya «retórica federalista hizo poco más que enaltecer las cualidades imperecederas del Estado-nación, en el sentido de que buscaba replicarlo a escala europea», según Michelle Cini⁷¹. Es decir, a las Comunidades se les inculcó desde su nacimiento el germen de dos vocaciones: superar el Estado y convertirse en uno.

¿Vocaciones contradictorias? En un contexto de federalismo como proceso, quizá no. Si el federalismo de Friedrich es una cuestión de grado entre la cesión de más o menos competencias, entonces no habría ninguna necesidad de dar un «salto» para que exista. Si atendemos a sus competencias, la Unión Europea de 2021 es mucho más federal que las Comunidades de 1951 y 1957: ¿es posible, por ello, señalar en algún momento de su pasado ese «salto»? Y si, en un futuro próximo, en una ceremonia solemne, los Estados miembros renunciaran a su soberanía en favor de un nuevo Estado europeo con una Constitución federal que reprodujese los Tratados exactamente tal y como existen hoy, manteniendo su actual reparto de competencias, procedimientos de toma de decisiones y derecho de retirada del artículo 50, ¿supondría este «salto» cambio alguno en la realidad política de la Unión?

Éste es el escollo que imponen las cosmovisiones: determinan la compatibilidad o incompatibilidad entre ideas al someterlas a la disciplina de la coherencia con sus postulados. Tienen el poder de atar y desatar. En 1799, Novalis escribió un ensayo llamado *Cristiandad o Europa*. Sin entrar a interpretar las complejidades del pensamiento del autor, el título sugiere esta capacidad de presentar como disyunción dos realidades que, en otro orden de ideas, podrían ser conjuntivas. «Unión» y «Europa» quizá sean inseparables en la historia y en el ánimo de los fundadores, pero el hecho de que aparecieran en el seno de una tradición continental de Estados-nación, acostumbrados a identificarse por su soberanía incluso en el contexto posnacional de la segunda posguerra, hizo que estas dos

⁷¹ CINI, M. y PÉREZ-SOLÓRZANO, N., eds. (2010) *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press (citado en CORNER, M., *Op. cit.*, p. 3).

vocaciones originarias del proyecto europeo fuesen conceptualmente separables, y a menudo percibidas como contradictorias. A medida que ha crecido, la Unión nunca ha dejado de sentir el doble y contrario empuje de estas dos potencias que, retomando los términos aristotélicos de Josep Ramoneda, pugnaban por convertirse en acto.

Esta pugna, a nuestro juicio, está en el centro de gran parte de los desencuentros y paradojas presentes en el debate sobre el futuro de la Unión.

3. Dos futuros

Es importante no confundir la distinción que aquí se emplea entre «Unión» y «Europa» con otra, que no ocupa a esta memoria, que distingue entre Unión Europea y la Europa geográfica o cultural, que puede abarcar más países. Por «Unión» se entiende aquí las formas de interacción entre Estados miembros, reguladas parcialmente en los Tratados y comprendidas en los «ámbitos» interno e intermedio —el «cómo» que ya existe— mientras que por «Europa» se entiende la fundación de un futuro Estado federal: el «qué» que puede o no llegar a existir. Separar «Unión» de «Europa» puede esclarecer algunos aspectos de la Unión Europea que a primera vista, sin hacer la separación, se presentan como contradictorios.

En primer lugar, puede explicar el tono de preocupación y urgencia que suele acompañar a las reflexiones sobre su futuro. ¿En qué otro lugar se plantean tan a menudo los problemas de la política cotidiana, por graves que sean, como problemas de reforma constitucional, en vez de como una necesidad de nuevas políticas o legislación?

¿Por qué unas elecciones nacionales son una parte normal de la vida política de un Estado, pero las del Parlamento Europeo casi siempre se presentan como una «encrucijada», una oportunidad para «salvar» Europa o un hito en que «se juega» su futuro? Quizá la hipóbole se deba a la intuición —certera— de que los Estados miembros necesitamos a Europa para ser actores relevantes, quizá siquiera independientes, en el mundo del siglo XXI, y que en su supervivencia nos jugamos la nuestra. La supervivencia, es decir, de la «Unión»: pero al ligar este concepto al de «Europa», la conciencia de esta necesidad puede acabar expresándose en términos de «avanzar» o de «más Europa», que son equívocos. No es lo mismo más «Unión» —es decir, perfeccionar y adaptar a las nuevas necesidades el *modus vivendi* entre los Estados miembros— que más «Europa», que será un fin deseable o no según las convicciones ideológicas de cada persona. Es

importante resaltar que el resultado puede ser el mismo: por ejemplo, la comunitarización de una nueva competencia. Pero la percepción será distinta: si se hace por la «Unión», su finalidad será utilitaria y se juzgará por criterios de necesidad; si se hace por «Europa», su finalidad será ideológica, del mismo modo que pueden ser ideológicas, dentro de un Estado, las convicciones sobre cómo distribuir competencias entre centro y periferia.

Esto enlaza con la cuestión de las legitimidades. La «Unión» es una comunidad de Estados miembros cuya legitimidad no está en conflicto con las nacionales, sino que es de otro tipo. Es, según Bellamy, «un orden que los Estados y sus pueblos se han dado e implementan, no para suplantar su soberanía sino para regular su ejercicio con respecto a los demás»⁷². O, en palabras de Bruno Le Maire, «las dos soberanías, nacional y comunitaria, no se oponen: se sobreponen y se complementan»⁷³. Una «Europa» federal, entendida como un nuevo Estado a escala europea, sí supondría una sustitución de soberanías y una concurrencia de legitimidades, algo que puede provocar rechazo no sólo entre euroescépticos (y hay que recordar, con Anthony Giddens, que este nombre engloba posiciones muy diferentes entre sí⁷⁴) sino también entre quienes creen en la necesidad de la «Unión» sin ser necesariamente federalistas. «Desafortunadamente, los defensores de las posiciones «euroescéptica» y «eurofederal» tienden a retroalimentarse, ya que convierten a la Unión en una cuerda tensada por ambos extremos. [...] Las victorias de uno, el otro las ve inmediatamente como una justificación de su propia posición. Cuanto más pide uno «más Europa», más pide el otro «menos Europa», escribe Mark Corner⁷⁵. Ambas posiciones pecan de ignorar que, como dice Juan Prat, «la integración europea ha dejado desde hace mucho tiempo de ser un proyecto político para convertirse en un auténtico marco de referencia en el que diferentes posiciones políticas son debatidas y refutadas»⁷⁶. Cómo preservar y mejorar este marco de referencia es, o debería ser, el debate sobre el futuro de la «Unión». El debate sobre el futuro de «Europa» es otro.

La distinción explica también, en segundo lugar, las posiciones divergentes sobre el llamado «déficit democrático» de la Unión. Para unos, es necesario crear el «demos europeo» de Habermas, que suele llevar aparejado la concesión de mayores competencias al Parlamento Europeo. Para otros, como Bellamy, esto parte de una premisa equivocada: entiende la legitimidad de la Unión como una clonación a gran escala de las legitimidades nacionales, que se basan en la existencia de un «pueblo» constituyente. Es una manifestación, es decir, de «Europa», no de

⁷² BELLAMY, R. (2019), *Op. cit.*, p. 91.

⁷³ LE MAIRE, B. (2019), *Le Nouvel Empire*, Paris, Gallimard, p. 50.

⁷⁴ GIDDENS, A. (2014), *Turbulent and Mighty Continent*, Cambridge, Polity Press, p. 44.

⁷⁵ CORNER, M., *Op. cit.*, p. 222.

⁷⁶ PRAT, J., «Pasado y presente de la acción exterior europea en una perspectiva histórica» (conferencia 18 diciembre 2014, Instituto Universitario Europeo de Florencia).

una «Unión» que es, más bien, lo que Kalypso Nikolaidis llama una «demoicracia»: «un modo de gobernanza entre pueblos diferentes, en vez de la creación de un pueblo supranacional»⁷⁷. Bellamy entiende que tanto «un empoderamiento de inspiración federalista del Parlamento Europeo como representante directamente elegido de un putativo demos europeo, de un lado, como el regateo intergubernamental [...] profundizan la desconexión democrática», y que por tanto sería necesario reforzar los parlamentos nacionales para reforzar la democracia a nivel europeo. Controlando a los ejecutivos nacionales, los parlamentos controlan el funcionamiento de la Unión. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que son los ministros nacionales quienes votan en el Consejo, de tal manera que, como observa Andrés Ortega, en cierto modo la integración transfiere menos competencias de las capitales nacionales a Bruselas que de los parlamentos a los ejecutivos nacionales⁷⁸.

En tercer lugar, la distinción también ilustra algunas de las dificultades de reformar las mayorías establecidas en los Tratados. Según Jean-Claude Piris, «el sistema decisorio de la Unión fue construido en los años cincuenta y diseñado para que una decisión valiese para todos»⁷⁹, algo que cada vez es menos sostenible en una Europa de veintisiete Estados muy heterogéneos desde muchos puntos de vista. Muchas de las propuestas que se han planteado para remediar esta situación (por ejemplo, la extensión de la «abstención constructiva» o las cláusulas de «freno» y «acelerador») participan de la lógica creativa y flexible de los métodos de integración llamados «a dos velocidades» o de «geometría variable». Son soluciones, dicho de otro modo, propias de ese federalismo como proceso que caracteriza a la «Unión», y que pueden contrastarse, por ejemplo, con el espíritu nivelador del acervo comunitario. Pero son soluciones que encuentran un límite en la colegialidad de la «Unión».

Chris Bickerton ha descrito a la Unión Europea como un espejismo⁸⁰: desde lejos es claramente visible, con sus instituciones, edificios y funcionarios. Pero a medida que uno se acerca, esto desaparece, y sólo se ven presidentes nacionales y sus ministros, que se reúnen en Bruselas para tomar decisiones conjuntamente. La Unión es una entidad con rasgos consociativos: es decir, sus instituciones se componen parcialmente de representantes nacionales, de un modo que, por ejemplo, no ocurre en los parlamentos o gobiernos elegidos por sufragio directo. El «demos europeo» es, en cierto modo, el que forman los Estados miembros. Esto conlleva que, aunque alguna nueva competencia se comunitarice y ya no se rija por unanimidad, su aplicación siempre requerirá el consentimiento del Estado.

⁷⁷ BELLAMY, R. (2019), *Op. cit.*, p. 12.

⁷⁸ ORTEGA, A., *La razón de Europa* (1994), Madrid.

⁷⁹ PIRIS, J.C. (2012), *Op. cit.*, p. 51.

⁸⁰ BICKERTON, C., «The European Union: a citizen's guide» (LSE Talks, 15 June 2016).

Aunque se supriman los vetos, la práctica de la Unión seguirá necesitando consensos. «El procedimiento no resuelve las disputas políticas», según Nicola von Ondarza⁸¹.

Esta colegialidad condiciona una posible asunción de nuevas competencias fiscales, militares y de política exterior por parte de la Unión. Son competencias que, aunque están especialmente vinculadas a la soberanía nacional, a menudo han sido objeto de cesión a las confederaciones del pasado. Su comunitarización no sería, necesariamente, incompatible con la soberanía de los Estados miembros (aunque así se entendió cuando se rechazaron los planes Pleven y Gasperi). No obstante, una integración militar en grados muy avanzados podría requerir una verticalidad de mando y una agilidad decisoria —de apenas minutos, si median armas nucleares— que quizá sea fundamentalmente incompatible con esta colegialidad, propia de la «Unión». La supranacionalidad de la «Unión» puede ser un instrumento idóneo para resolver el dilema de seguridad entre sus Estados miembros, ya que saca sus relaciones de la espiral de desconfianza y las coloca en un marco jurídico, con instituciones comunes, que crea un grado de certeza sobre las acciones futuras del otro. Puede fabricar la paz, incluso entre rivales acérrimos, como lo fueron Francia y Alemania. Pero es debatible que pueda convertirlos en una potencia militar unificada, sin dar el salto a una «Europa» federal cuyo procedimiento decisorio no sea el plebiscito cotidiano.

En conclusión, la distinción entre «Unión» y «Europa» esclarece alguna de las contradicciones que colocan al debate sobre el futuro de la Unión Europea, en ciertos aspectos, en una situación de aparente *impasse*. Estas contradicciones aparecen cuando lo que en realidad se está debatiendo son dos futuros, que en algunos aspectos son hoy incompatibles. El futuro de la «Europa» federal es un fin más o menos deseable, según diferentes convicciones. No pretendemos sugerir que ese sea necesariamente un destino final indeseable para el proyecto europeo: si la supervivencia de Europa en el mundo del futuro dependiese de convertirse en una superpotencia militar entre otras, este «salto» federal sería probablemente insoslayable. Ahora bien, aparte de la improbabilidad política de que el proyecto siga el ejemplo de ese «acto fundacional de los Estados Unidos de América, que hace soñar a los federalistas, pero que tiene pocas posibilidades de advenir en Europa»⁸², según Bruno Le Maire, los argumentos a su favor o en su contra no son los mismos que los que conciernen a la «Unión». Son dos debates separados, y dos futuros separados.

⁸¹ Citada en «Charlemagne: the princess, the pea and foreign policy» (*The Economist*, octubre 2020).

⁸² LE MAIRE, B., *Op. cit.*, p. 50.

El futuro de la «Unión» es distinto en dos aspectos. En primer lugar, no es un debate ideológico, sino utilitario: «la Unión fue establecida para ayudar a sus Estados miembros», y sus reformas tienen por fin «permitir a la Unión ser capaz de ayudarles más eficientemente y con mayor legitimidad política», según Jean-Claude Piris⁸³. Y, en segundo lugar, no es un debate, por definición, restringido a Europa. Es verdad que la «Unión» une, a día de hoy, a Estados que están en Europa. Es verdad que, por motivos de cohesión, la «Unión» no contempla —y esta posibilidad está vedada en los Tratados— ampliarse a otros Estados fuera del continente europeo. Pero esto no quiere decir que el proyecto de integración deba entenderse como una división tajante entre un espacio *ad intra*, altamente integrado, y un mundo en estado de naturaleza con el que Europa mantiene relaciones, por así decirlo, westfalianas. La Unión Europea siempre ha entendido su papel en el mundo como una contribución al multilateralismo, impulsada por una convicción que nace de su propia experiencia. Y esta contribución no sólo se ha expresado a través de sus ampliaciones, sino entablando relaciones jurídicas de variable intensidad que hacen de la Unión una pieza esencial en una constelación de círculos secantes que unen a sus Estados miembros con otros que no lo son, a través, por ejemplo, del Espacio Económico Europeo, del acuerdo Schengen, de la OTAN y de la política de vecindad.

El debate sobre el futuro de «Europa» es irresoluble: hay tantas respuestas como opiniones. El debate sobre la «Unión» busca, ante todo, hacerse una pregunta: ¿para qué queremos la Unión Europea? La respuesta ha cambiado a lo largo de su historia: primero fue un proyecto de paz, luego también de prosperidad. Siempre ha sido, a la vez, la expresión de unos valores. La tercera parte de esta memoria argumentará que, en un futuro próximo, habrá que buscar la respuesta no dentro de Europa, sino en su relación con un mundo que está cambiando a pasos agigantados, y de maneras nuevas.

⁸³ PIRIS, J.C. (2012), *Op. cit.*, p. 18.

Capítulo III

EL MUNDO

«Los Estados aislados existen sólo en las abstracciones de los pretendidos filósofos. En la sociedad de los Estados, cada uno tiene intereses que lo conectan con los demás. Los grandes axiomas de la ciencia política derivan del reconocimiento de los verdaderos intereses de todos los Estados; es en los intereses generales donde se encuentra la garantía de la existencia, mientras que los intereses particulares —cuyo cultivo es considerado sabiduría política por hombres agitados y cortos de miras— tienen tan sólo una importancia secundaria.»

METTERNICH ⁸⁴

En una novela de 1933, H.G. Wells se refirió a un futuro gobierno mundial como «la única posible solución al problema humano»⁸⁵. Plantear el «problema humano» como una consecuencia de que el mundo no esté gobernado presupone aceptar que el mundo es, o puede llegar a ser, un objeto político. Es decir, que existe una «sociedad internacional» en cierto modo análoga a las nacionales, pero compuesta por Estados en vez de individuos. No es una premisa pacífica. Es un hecho que el mundo está, y siempre ha estado, fragmentado en comunidades políticas distintas. También lo es que todas ellas comparten el mismo mundo. Pero estos dos hechos no siempre se han reconciliado de la misma manera. Para la Escuela de Salamanca, por encima de las naciones estaba la «unidad moral y política de la especie humana, reunida en una sociedad universal», de lo que se desprendía la existencia de un Derecho de gentes que la regía. A medida que éste

⁸⁴ METTERNICH, K.W., (ed. 1880) *Aus Metternich's Nachgelassenen Papieren*, Viena (citado en KISSINGER, H. (1957), *Op. cit.*, p. 13).

⁸⁵ MAZOWER, M. (2012), *Governing the world: The History of an Idea, 1815 to the Present*, Nueva York, Penguin Books, p. xii.

se va desgajando del Derecho natural y convirtiéndose en el Derecho internacional clásico, producto de la voluntad de los Estados, Grocio y Vattel ya empiezan a describir a un mundo que no es sólo una sociedad universal sino una sociedad de sociedades, donde la unidad básica es el Estado y no el individuo.

El siguiente paso aporta un matiz significativo: esta sociedad de Estados es política. Es decir, no es una mera yuxtaposición de objetos políticos aislados, sino un objeto político en sí, que los une en una variable red de relaciones e interdependencias que ha venido en llamarse «concierto», «sistema» u «orden» mundial. Esta idea, que en el siglo XXI puede parecer una evidencia atemporal, es en realidad el producto de una genealogía conceptual precisa que Mark Mazower traza en *Gobernar el mundo: historia de una idea desde 1815*:

«La armonía cósmica tiene una larga historia [...]. Pero la emergencia de la idea de que los soberanos del mundo constituyen una suerte de sociedad internacional es más reciente y emergió de la insatisfacción con las nociones medievales de imperio universal. [...] Así comenzó un debate feroz y multifacético que involucró a algunos de los principales intelectuales de la época [...]. A través de él podemos remontarnos no sólo a la germinación de la idea de que lo «internacional» constituye una zona separada de la vida política con sus propias reglas, normas e instituciones, sino paralelamente a la idea de que esta zona de la política era en algún sentido *governable*».

Si el mundo es un objeto político, su naturaleza no es fácil de definir. A menudo los intentos de hacerlo han estado condicionados por la evolución histórica de las nociones de internacionalismo —Mazower describe, por ejemplo, el internacionalismo benthamita, el cientifismo socialista y sansimoniano, el libre-cambismo de Cobden, el movimiento pacifista decimonónico y el wilsonianismo de la Sociedad de Naciones—, que aportan cada una una visión muy diferente de la naturaleza de la politicidad del mundo. Es una politicidad, en cualquier caso, diferente a la de los Estados —lo que motivó la aparición a comienzos del siglo XX de una nueva disciplina para su estudio: la teoría de las relaciones internacionales— y especialmente susceptible al cambio. Las fuentes de este cambio quizá se puedan resumir en tres: el cambio a través de la fuerza, de las ideas y de la tecnología.

Cada uno de ellos transforma de un modo diferente las realidades de poder del mundo. Los cambios por medio de la fuerza alteran la distribución de los resortes de poder que ya existen sobre el tablero: es lo que ocurre con el auge y declive de las potencias. El cambio a través de las ideas, sin modificar la distribución del poder, redefine cómo puede ser usado. Por ejemplo, el descubrimiento de petróleo en el Golfo unas décadas después que en el Levante y Persia determinó,

por haber mediado el triunfo de las ideas descolonizadoras, que su explotación por Occidente siguiera un modelo radicalmente distinto: para los primeros una extracción colonial, para los segundos la mayor transferencia de recursos de la historia. Finalmente, el cambio a través de la tecnología no redistribuye el poder ya existente ni cambia las concepciones sobre cómo usarlo, sino que hace que aparezcan nuevos resortes de poder. Este cambio quizá sea hoy, aunque esté acompañado y relacionado con los otros dos, el más relevante para el futuro de la Unión.

1. La experiencia como materia prima

La historia de la humanidad está ligada a la de la tecnología, o al conocimiento aplicado a la invención. Las tecnologías cambian cómo viven las sociedades y, por lo tanto, cómo esa vida en sociedad se organiza políticamente. La invención de la agricultura en el Neolítico permitió la aparición de las primeras ciudades e imperios fluviales, con su división del trabajo a gran escala. La Revolución Industrial enriqueció a las clases burguesas gracias a su tecnología, y las revoluciones liberales del siglo XIX tradujeron ese poder económico en sufragio. La invención de una nueva tecnología ocurre dentro de un contexto político, pero acto seguido lo transforma, si es de suficiente entidad. Es frecuente, no obstante, que esto sólo se perciba en retrospectiva: las sociedades en mitad de un cambio tecnológico suelen percibirlo como un nuevo elemento que aparece dentro de su marco político, no como uno que lo altera. Algo parecido señaló George Kennan sobre la percepción estadounidense de la guerra, cuando se lamentaba de «una tendencia a ver la guerra como una suerte de competición deportiva fuera de todo contexto político»⁸⁶, a diferencia de la percepción soviética, que sí contemplaba la subversión política como un elemento más del campo de batalla.

Los grandes cambios tecnológicos colocan a los regímenes políticos en una encrucijada, porque si consiguen encauzarlos dentro de su contexto político pueden verse reforzados por ellos, mientras que, si no lo hacen, el cambio puede presentarse como incompatible con algunas de las bases de su poder, y resultar en su debilitamiento e incluso caída.

«La pólvora, al sustituir la fuerza física por la energía química, colocó al [soldado] desnutrido y apresuradamente entrenado a la misma altura que el fornido hombre de armas, cuya razón de ser era combatir», escribe John Keegan⁸⁷.

⁸⁶ GARCÍA PICAZO, P., *Op. cit.*, p. 220.

⁸⁷ KENNAN, G. (1948), *Policy Planning Staff Memorandum*.

Pero la democratización de la fuerza militar que suponían las armas de fuego pronto pasó de ser una amenaza al orden feudal a ser el instrumento de los primeros ejércitos permanentes, gracias a «las resoluciones tomadas por los gobernantes en Madrid, Viena, París y Londres de monopolizar el poder desatado por la revolución de la pólvora, y hacer de ese poder la prerrogativa del Estado». Los poderes constituidos superaron la contradicción.

¿Pueden suponer las nuevas tecnologías digitales alguna contradicción de esta naturaleza? Es una pregunta difícil, por la complejidad de las tecnologías y sus muchas facetas. Una de ellas, no obstante, puede resultar la más relevante a la hora de plantear este tipo de contradicciones: la redefinición de los datos como bienes con valor económico.

Los datos siempre han existido y siempre han tenido valor, por ejemplo, estadístico. Pero la posibilidad de su recolección automática a través de medios informáticos, de su transmisión instantánea a través de Internet y de su agregación y combinación mediante procesos de inteligencia artificial han permitido un salto cualitativo que ha hecho de ellos, según la expresión atribuida al matemático Clive Humby, el petróleo de la economía digital. Según *The Economist*, en el año 2017 los datos superaron al petróleo como el recurso más valioso de la economía mundial⁸⁸; y son los gigantes tecnológicos quienes hoy ocupan los primeros puestos en unos rankings que todavía en 2006 lideraban las compañías energéticas, según el Foro Económico Mundial⁸⁹.

Conviene resaltar que no son sólo los gigantes tecnológicos quienes participan en esta nueva «economía de los datos», sino que casi todos los sectores productivos están en la actualidad adaptándose de alguna manera a la posibilidad de «monetizar» los datos generados por su actividad tradicional. Tanto es así que, según el empresario Ben Volkow⁹⁰, los fabricantes de automóviles, por ejemplo, pronto podrían obtener más ingresos de los datos generados por sus vehículos que de la propia venta de vehículos.

Una de las razones de este nuevo valor de los datos la explica la filósofa **Soshanna Zuboff** mediante el concepto de «poder instrumental»:

«aunque algunos de dichos datos se utilizan para mejorar productos o servicios, el resto [...] se usa como insumo de procesos avanzados de producción conocidos como *inteligencia de máquinas*, con los que se fabrican produc-

⁸⁸ KEEGAN, J. (1987), *The Mask of Command*, Nueva York, Penguin, p. 169.

⁸⁹ «The world's most valuable resource is no longer oil, but data» (*The Economist*, mayo 2017).

⁹⁰ Foro Económico Mundial (<https://www.weforum.org/agenda/2017/09/the-value-of-data/>). CNN Business (<https://money.cnn.com/2017/02/07/technology/car-data-value/index.html>).

tos predictivos que prevén lo que cualquiera de ustedes hará ahora, en breve y más adelante. Por último, estos productos predictivos son comprados y vendidos en un nuevo tipo de mercado de predicciones de comportamientos que yo denomino *mercados de futuros conductuales*». ⁹¹

Esta facultad de los datos para predecir patrones de comportamiento, y por tanto para moldearlos —originariamente para fines comerciales, aunque nada en su naturaleza impide que se dirija hacia otros fines, como los electorales— es el «poder instrumental» de Zuboff. Y la posibilidad de vender sus predicciones es el incentivo económico para recopilar cada vez más datos que alimenten los procesos de inteligencia artificial de los que depende. Es la lógica económica detrás del llamado «Internet de las cosas», que dependerá de las redes 5G para transmitir ágilmente las grandes cantidades de datos que estos objetos generan.

Conviene hacer una distinción entre esta «economía de los datos» y la tecnología digital que la hace posible. Una es el fin, la otra el medio. Un teléfono inteligente es el mismo objeto en Estados Unidos que en China, pero no es la misma realidad económica y social: estará sometido a diferentes legislaciones de competencia y de protección de datos, y operado por compañías con diferentes modelos de negocio, políticas corporativas y relaciones con el Estado. El medio es el mismo, pero los fines no. Esto es así porque la tecnología no determina en sí misma cómo puede o debe ser usada: esa decisión corresponde a un juicio de valor humano. Fabricar y usar armas nucleares no es una consecuencia inevitable del descubrimiento de la energía atómica —que también puede usarse para fines pacíficos, o no usarse—, sino el resultado de una decisión que acepta usarla de este modo. Del mismo modo, la «economía de los datos» no es una consecuencia inevitable de tecnología digital, sino de una decisión humana de colocar dentro del mercado una mercancía que antes estaba fuera de él: a saber, «la experiencia humana, entendiéndola como materia prima gratuita que [se] puede traducir en datos de comportamiento», según Zuboff ⁹². La tecnología depende de la innovación; la finalidad con que se usa, del juicio de valor.

La «revolución de los datos» cambia las sociedades. ¿Lo hace con fuerza suficiente como para que esto se traduzca en cambios políticos, que podrían afectar a la Unión?

⁹¹ ZUBOFF, S. (2020), *La era del capitalismo de vigilancia*, Barcelona, Paidós, p. 21.

⁹² *Ibid.*

2. Una suerte de competición deportiva

Como en toda época de cambio tecnológico, las primeras consecuencias políticas que se perciben son las que lo consideran como un elemento más dentro del contexto político, como pudieron ser, por ejemplo, sus efectos como un nuevo canal de comunicación durante las Primaveras Árabes. Es la competición deportiva de Kennan: no se sale del contexto. Pero cabe preguntarse si no hay algún indicio hoy que sugiera que la competición se esté saliendo de la pista, y cambiando las reglas del juego.

Un primer indicio podrían ser las dificultades a la hora de emprender su regulación, ya que no encaja del todo en las categorías existentes. La regulación de los datos tiene aspectos que afectan a las políticas de competencia, fiscal y de protección de datos. Pero ninguna lo agota, porque no suelen contemplar nuevas realidades como el «poder instrumental» o la sustitución del dinero por los datos —«la nueva moneda del mundo digital», según la antigua comisaria europea Meglena Kuneva— como forma de pagar un precio. La legislación es, en cierto modo, la manera que tiene un contexto político de regular el cambio dentro de sus estructuras. Es probable que aparezcan nuevas categorías de regulación que acomoden este nuevo fenómeno. Pero también hay otros indicios que sugieren que no todo se puede resolver legislando.

Un ejemplo son los dilemas que plantea la libertad de expresión en la sociedad de la información. Son bien conocidos los efectos desestabilizadores que puede tener una excesiva desregulación de las redes sociales y de los medios de comunicación digitales, en la forma de noticias falsas y desinformación. Pero la alternativa plantea mayores dudas: ¿corresponde al Estado censurar una libertad de expresión que no censuraría en el mundo analógico, pero que en el digital puede magnificarse y llegar a desestabilizar a la sociedad? ¿O corresponde a las propias plataformas autocensurarse, trasladando a una política corporativa de una compañía, a menudo extranjera, la facultad de limitar derechos constitucionales? Cuanto más desestabilizada se vea una sociedad por este tipo de situaciones, más se encontrará en una disyuntiva hobbesiana entre Leviatán y estado de naturaleza que no tiene una respuesta clara.

Otro aspecto son las relaciones entre digitalización y soberanía. La digitalización interconecta a las sociedades, economías, e incluso gobiernos a través de redes cuyos puntos neurálgicos pueden estar fuera del control de las autoridades nacionales, por estar en manos privadas o en el extranjero. Esta interconexión crea vulnerabilidades en cada vez más partes de su tejido socioeconómico, no sólo a través de ciberataques sino de la mediatización de infraestructuras nacio-

nales esenciales que quedan en manos de actores fuera de su jurisdicción, lo que puede suponer una merma de su soberanía. Esto explica también las medidas de «territorialización» de Internet que han tomado especialmente algunos países autoritarios, quienes no sólo lo consideran como una herramienta de censura sino un medio para no perder soberanía sobre estos puntos neurálgicos. Según *The Economist*, «es útil ver el mundo político como uno en que la tecnología está empezando a parecerse cada vez más a la geografía»⁹³.

El «poder instrumental» puede también introducir tensiones en los regímenes democráticos, que se basan en la libertad de los electores para elegir a sus gobiernos. La existencia de un poder predictivo susceptible de ser comprado puede poner un precio a las elecciones, propensas a ser manipuladas mediante técnicas que serán más sofisticadas cuanto mayor sea la digitalización de una sociedad, como mostró el episodio de *Cambridge Analytica*. En el caso de la Unión Europea esta tensión es especialmente relevante, ya que las elecciones pueden no sólo cambiar gobiernos nacionales sino provocar la disolución de una unión entre Estados soberanos que es voluntaria.

Podría hacerse una última reflexión a la luz de la fragilidad de las instituciones humanas. En la historia de todos los países se han sucedido períodos de libertad y de autoritarismo. Ninguna institución puede inmunizar a las sociedades contra estos virajes de la historia: «si los hombres fueran ángeles, no sería necesario ningún gobierno. Si los ángeles gobernarán a los hombres, no sería necesario ningún control externo ni interno sobre el gobierno», escribe Madison en el número 51 de los *Federalist Papers*⁹⁴. Pero los gobiernos, si algún día desapareciesen estos controles, podrían usar las tecnologías para fines diferentes de aquellos para los que fueron creadas o adoptadas. De este modo, lo importante en la tecnología no es sólo cómo se usa hoy, sino cómo podría ser empleada algún día, por otra persona. Esto también ocurre con otras tecnologías, como la nuclear: las declaraciones pacíficas de un gobierno —quizá sinceras, pero que el próximo gobierno puede no respetar— no son tan relevantes para la política como el *breakout time* o la capacidad de retaliación. Como dijo Henry Kissinger: «la política exterior construye sobre arenas movedizas cuando ignora las relaciones de poder reales y confía en profecías sobre las intenciones del otro»⁹⁵.

Estas implicaciones políticas de las tecnologías digitales sugieren que quizá no sean simples cambios que ocurren dentro de un contexto político, sino que plantean contradicciones que, en caso de no ser resueltas, pueden acabar cambiándolo.

⁹³ «The new grand bargain» (*The Economist*, noviembre 2020).

⁹⁴ MADISON, J. (1788), *Federalist* n. 51.

⁹⁵ KISSINGER, H. (1994), *Op. cit.*, p. 301.

3. País rico, ejército fuerte

A lo largo de la historia, este tipo de contradicciones a menudo han sido resueltas de dos maneras. Sin pretensión de rigor histórico en la comparación, estas dos maneras se pueden identificar con el nombre de dos episodios de la historia japonesa que, por la radicalidad de sus enfoques, resulta tentador considerar paradigmáticos: la vía Tokugawa y la vía Meiji.

A principios del siglo XVII, el shogún Tokugawa Ieyasu emergía vencedor de un período de guerras civiles en las que los comerciantes y misioneros europeos, recién llegados al archipiélago, habían favorecido a unas facciones sobre otras con sus dos nuevas importaciones: el cristianismo y las armas de fuego. Juzgándolas incompatibles con las bases ideológicas y militares de su régimen, el shogún las prohibió, y Japón volvió a ser una isla hasta el siglo XIX, cuando el vencedor de otra guerra civil tomó un partido diferente. La restauración Meiji también reconocía el poder de la tecnología para cambiar el contexto político, pero en vez de aislarse para contenerla —una opción quizá ya imposible, en pleno apogeo colonial de Europa— la oligarquía gobernante decidió adoptarla y adaptarla, en la medida de lo posible, para reforzar los valores esenciales de su sistema, aun sacrificando los accesorios. Es importante subrayar que esta actitud modernizadora no eliminaba la contradicción entre tecnología y contexto político, sino que la resolvía acometiendo una profunda remodelación de la sociedad, con el lema de *fukōku kyohei*: país rico, ejército fuerte. Lo primero era la condición para conseguir lo segundo, y la riqueza sólo podía venir de una industrialización imposible en el contexto feudal. Fue ese contexto político el que cedió, si bien no en los valores que percibía como más fundamentales. La vía Meiji busca cambiarlo todo para que todo siga igual, pero esto siempre conlleva la apuesta de que se podrán mantener las riendas del cambio, cosa que no siempre ocurre en los procesos revolucionarios.

Es habitual considerar a la vía Tokugawa como un fracaso y a la Meiji como la única posible, especialmente a la luz de la experiencia occidental, a la vanguardia tecnológica desde hace varios siglos. En realidad, nuestra época adopta la vía Tokugawa con muchas tecnologías que juzga peligrosas: esto hacen los tratados de no proliferación o las leyes de bioética. Otro matiz consiste en que mientras adoptar la pólvora sólo podía redundar en el fortalecimiento de los gobiernos que lo hacían, las tecnologías digitales tienen facetas más complejas. Por un lado son una fuente de riqueza y poder militar de última generación; por otro lado, introducen vulnerabilidades que vuelven a las sociedades más propensas a sufrir ciberataques de Estados no necesariamente más digitalizados e incluso de individuos.

A la luz de las posibles contradicciones antes referidas, es posible aventurar que la digitalización de las sociedades democráticas quizá no sea un ejemplo inequívoco de la vía Meiji, como lo es, por ejemplo, la de ciertas superpotencias autoritarias. Éstas ven la digitalización no sólo como una oportunidad económica, sino también de consolidar su poder sobre sus poblaciones y en el exterior. En palabras de Zuboff, su modelo de digitalización supone una fusión entre el «poder instrumental» y el estatal⁹⁶, o, según Christian Fuchs, entre el Estado de vigilancia y el capitalismo de vigilancia⁹⁷. La supuesta superioridad de los Estados autoritarios para hacer frente a la era digital procede de que, al no depender sus sistemas políticos de la limitación del poder sino de su acumulación, que las tecnologías digitales facilitan, no están sujetos a las contradicciones de los Estados democráticos entre «poder instrumental» y elecciones libres, por un lado, y redes sociales y libertad de expresión por otro. Los Estados autoritarios no tienen que afrontar las tensiones entre tecnología y valores con las que pugnan las democracias: quizá eso sea superioridad, o más bien todo lo contrario.

4. La garantía de la existencia

¿Dónde deja esto a la Unión Europea? El dilema podría formularse de este modo: las tecnologías digitales son, cada vez más, un requisito para ser una potencia económica y militar. Pero para ser una potencia digital es necesario acometer una profunda transformación de la sociedad que la convierta en una fuente, cuanto más amplia mejor, de los datos que alimentan su economía y sus sistemas de inteligencia artificial. Como dijo el historiador James Sheehan sobre la reforma Meiji: «un ejército moderno no es algo que se pueda injertar en una sociedad tradicional»⁹⁸. Pero esta transformación puede introducir contradicciones con los valores e incluso los regímenes políticos de las democracias. Para la Unión Europea, como para otras sociedades democráticas, es probable que el debate sobre su autonomía estratégica no pueda sustraerse a este dilema entre valores y poder, que en muchas partes del mundo parece estar inclinándose hacia el lado del poder. ¿Cómo podría entonces resolverse esta contradicción?

Una vez más, la distinción entre «Unión» y «Europa» puede ser útil. Si el futuro de la Unión Europea pasa por convertirse en una potencia militar y digital en un mundo de potencias, su futuro probablemente tendrá que ser el de «Europa». Pero este futuro no sólo conllevaría una renuncia a ser una «Unión» de Estados soberanos, sino que quizá también provocaría tensiones con su modelo y valores

⁹⁶ ZUBOFF, S., *Op. cit.*, p. 526.

⁹⁷ FUCHS, C. (2017), *Social Media: A Critical Introduction*.

⁹⁸ SHEEHAN, J., «History of the International System» (Stanford University lectures).

democráticos, e incluso su desintegración, si el «poder instrumental» consiguiese fabricar mayorías euroescépticas donde antes no las había. Si su futuro es, al contrario, el de la «Unión», que probablemente sea incompatible con convertirse en superpotencia (lo que no implica, en absoluto, que no pueda avanzar más en la integración militar desde el punto en el que está hoy), su supervivencia dependería de vivir en un entorno internacional razonablemente pacífico. La «Unión», como la Confederación Germánica, probablemente no pueda sobrevivir en un entorno de rearmes, rivalidades y trampas de Tucídides, porque está integrada en el ecosistema mundial en el que nació: es «una pieza del continente».

Pero esto no supone una debilidad. Y ésta es la conclusión a la que nos lleva la cuestión de las formas, al final de esta memoria. La Unión Europea no es un Estado europeo: es «un sistema pionero de gobierno transnacional», según Giddens⁹⁹, que aparece, en su origen, como una solución a un problema de relaciones internacionales, en la Europa de la posguerra. Es una respuesta que se basa en la flexibilidad de sus formas, en su adaptabilidad a contextos cambiantes. En ser, en suma, un OPNI. Y en la naturaleza del OPNI, por su encabalgamiento con otros entes políticos, está precisamente aglutinarlos mediante nuevas relaciones políticas diseñadas a la medida de las necesidades. Es mediante esa integración con el mundo que la Unión puede influir en la evolución del mundo, e intentar lograr que siga siendo uno en el que la Unión pueda prosperar sin renunciar a sus valores.

«Europa rara vez ha sido únicamente una cuestión europea. [...] [A] menudo también ha representado [...] un ideal normativo de mayor envergadura»¹⁰⁰, escribe Mark Mazower. Existe una larga tradición de pensamiento que ha considerado a la Unión como ejemplo o modelo para resolver los problemas de gobernanza del mundo. Conviene precisar, no obstante, que estas ideas no equivalen a la ampliación indefinida de la Unión, incluyendo incluso a Estados de otros continentes, como sugirió Jeremy Rifkin¹⁰¹ para Canadá. A veces ya es difícil, como señala Jean-Claude Piris, mantener la cohesión entre veintisiete: «semejante entidad de entre treinta y treinta y cinco miembros no podría funcionar adecuadamente sobre la base del sistema actual, cuya arquitectura y procedimientos siguen siendo los que se concibieron originariamente para seis Estados miembros»¹⁰². Una ampliación indiscriminada que descuidase los intangibles de solidaridad y cohesión que aglutinan su «espíritu federal» cometería el mismo error que el wilsonianismo, que creyó posible fabricar la paz por procedimientos parlamentarios, sin tener en cuenta las realidades de poder: de nuevo, «el procedimiento no resuelve las

⁹⁹ GIDDENS, A. (2007), *Op. cit.*, p. 284.

¹⁰⁰ MAZOWER, M., *Op. cit.*, p. 415.

¹⁰¹ RIFKIN, J. (2004), *The European Dream*, Cambridge, Polity.

¹⁰² PIRIS, J.C. (2012), *Op. cit.*, p. 54.

disputas políticas». Estas ideas tampoco equivalen necesariamente a reproducir el modelo de la Unión a gran escala en el mundo, creando una nueva organización supranacional —quizá no de Estados, sino de bloques regionales— con sus instituciones comunes calcadas del modelo europeo. Supone, más bien, aplicar la misma lógica de integración flexible para trabar relaciones concretas con otros Estados del mundo y resolver problemas comunes.

La regulación de las tecnologías digitales puede ser un buen punto de enganche para trabar estas nuevas relaciones. Es un asunto que, por su vinculación con una economía mundial interconectada, no se puede abordar sólo como un problema nacional o quizá siquiera europeo. Pero existen grandes divergencias políticas y culturales entre reguladores como China, Estados Unidos o la Unión Europea, que dificultarían llegar a un acuerdo por la vía del multilateralismo clásico. Por eso podría ser una oportunidad para la Unión para crear estructuras de cooperación con los países llamados *like-minded*, que comparten sus valores democráticos y hacen frente a los mismos dilemas de la digitalización, y que por lo tanto pueden tener interés en crear plataformas digitales propias, suficientemente grandes para que sean viables y respetuosas en su diseño con los valores de estos países, en vez de tener que elegir entre vincularse con las de la órbita estadounidense o china. No se trataría de crear con estos países una unión cada vez más estrecha: tan sólo de conseguir una realización concreta.

Sería una oportunidad, también, para abordar la regulación digital con un enfoque preventivo, en vez de reactivo. Sería poco providente pensar que el cambio tecnológico se limita a sus manifestaciones actuales, como Internet y las redes sociales. En el futuro, las tecnologías pueden ser otras, como la realidad virtual, el «metaverso», u otras aún por inventar. Una regulación reactiva siempre irá a la zaga de las innovaciones, y se arriesga a llegar sólo cuando éstas ya han planteado sus contradicciones. En cualquier caso, como se ha visto, lo esencial no son las tecnologías en sí sino la lógica que hay detrás, las conexiones que crean en el tejido social y que determinan las relaciones de poder, como trata Niall Ferguson en *La plaza y la torre: redes y poder*. Es decir, no es tan relevante el hecho de que la conexión de una persona con otra ocurra a través de un ordenador, un teléfono inteligente o un hipotético implante biónico, como que el centro neurálgico por el que pasa esta conexión esté en Silicon Valley, Bruselas o simplemente no exista, y la conexión esté descentralizada. La digitalización como fenómeno político quizá pueda conceptualizarse, desde este punto de vista, como la centralización en nuevos intermediarios digitales de conexiones sociales que antes estaban descentralizadas y sólo involucraban a sus participantes, como una compraventa o una conversación. Estas conexiones son las que una regulación preventiva podría someter a juicio antes de aprobar las tecnologías que las vehiculan, sometiendo lo contingente a la criba de los valores esenciales de cada sociedad.

La contribución de la Unión a la gobernanza en el mundo podría consistir, en efecto, en ofrecer procedimientos para la resolución de este tipo de problemas globales que permitan superar algunas deficiencias del multilateralismo clásico. Éste, por su naturaleza, siempre es vulnerable al efecto *free rider* y a la inconsistencia en la voluntad de los Estados, que pueden retirarse de acuerdos y desdecirse de sus compromisos. La Unión Europea también depende de la voluntad de sus Estados miembros, pero esta voluntad encuentra cauces jurídicos que cimientan su continuidad y hacen de la Unión una entidad política estable, no una simple agrupación de Estados.

Es importante resaltar que esta contribución no beneficiaría sólo a la Unión Europea sino al mundo en general, superpotencias incluidas. Un orden internacional de «paz armada» y carreras de armamentos no es tampoco, a la postre, beneficioso para quienes las emprenden. El dilema de seguridad, al fin y al cabo, es un dilema porque obliga a armarse no por convicción militarista, sino por desconfianza hacia las intenciones del otro. Sea como fuere, es de todas maneras discutible que en la era nuclear la condición de superpotencia sea una garantía de supervivencia. Un orden internacional de «paz armada», y ahora con armas nucleares, no es una alternativa atractiva en el siglo XXI.

En el otro extremo, la Unión es, según Bellamy, «una concepción de la comunidad internacional basada en principios» que «no es en sí una fuente de dominación sino un mecanismo para evitar que unos Estados miembros puedan dominar a otros»¹⁰³. No trata, según van Middelaar, de «llegar a ser uno solo, sino de *estar juntos*»¹⁰⁴. Es un intento, a escala europea, de resolver «el problema humano» sin necesidad de un gobierno mundial. Es un reconocimiento institucionalizado de que «es en los intereses generales donde se encuentra la garantía de la existencia».

¹⁰³ BELLAMY, R. (2019), *Op. cit.*, p. 202.

¹⁰⁴ VAN MIDDELAAR, L., *Op. cit.*, p. 362.

CONCLUSIÓN

«MATERIALMENTE IMPOSIBLE»

Esta memoria se ha propuesto, a través del hilo conductor de la cuestión de las formas, situar algunos aspectos del debate sobre el futuro de la Unión Europea en relación con la evolución actual del mundo, cada vez más caracterizado por problemas de naturaleza global. En su ensayo *El clima de la historia: cuatro tesis*, el historiador Dipesh Chakrabarty describe el mundo del Antropoceno como «un mundo en el que el medio ambiente en general es cada vez más una construcción humana [que] requiere un nuevo tipo de historia, trascendiendo aquella en la que las personas y las naciones interpretan sus dramas ante un escenario inmutable»¹⁰⁵. El mundo del siglo XXI es, cada vez más, una construcción humana. O quizá sea más exacto decir que es cada vez más susceptible de destrucción humana: la guerra nuclear y el cambio climático son dos productos de ese «problema humano» que nace de la fragmentación de la humanidad en comunidades distintas, con incentivos racionales para actuar como si fueran islas, «enteras por sí mismas». Pero nadie lo es.

Encontrar la manera de resolver este «problema humano» es la preocupación central de las reflexiones que consideran al mundo como un objeto político de un tipo u otro. Una analogía evidente ofreció la primera respuesta: la idea de un gobierno mundial. Pero, como dijo [Erasmus](#):

«La mayoría de nosotros sentimos pavor ante el nombre de Imperio Mundial [...] un imperio unificado sería lo mejor si pudiésemos tener un soberano hecho a la imagen de Dios, pero, siendo los hombres como son, hay más seguridad en unos reinos de poder moderado y unidos en una liga cristiana».¹⁰⁶

¹⁰⁵ «Maps about chaps» (*The Economist*, septiembre 2020).

¹⁰⁶ Citado en MAZOWER, M., *Op. cit.*, p. 13.

A medida que la capacidad de ciertos Estados para controlar la vida de sus ciudadanos alcanza en el siglo XXI cotas desconocidas para los imperios de la historia —e incluso para los totalitarismos del XX, para quienes ciertas imposibilidades físicas todavía eran un límite fáctico a su poder—, el carácter de utopía y distopía que siempre tuvieron estas ideas, por irrealizables e indeseables, quizá sea hoy cada vez mayor.

A este mismo «problema humano» dan otra respuesta aquellas manifestaciones de la politicidad que no tienen cabida exacta en los esquemas de una época, porque surgen precisamente para dar una solución creativa a lo que estos esquemas no supieron resolver. Esto hacen los OPNIs. Esto hizo, y hace, la Unión Europea.

La Unión dio al continente europeo una respuesta a las insuficiencias del Estado-nación y del simple multilateralismo como modo de relacionarse entre ellos. A esta respuesta se la ha llamado supranacionalismo. El supranacionalismo de la Unión (templado por una composición parcialmente consociativa de sus instituciones) conjuga la obligatoriedad jurídica de una «comunidad de derecho» con el consenso como modo de adoptar sus normas: «primacía para la colectividad, por consenso de los miembros», resume van Middelaar. Esta receta, fruto de una mezcla entre diseño y azar histórico, fue la solución de la Unión al «problema humano», en Europa. Fue una primera globalización, regional, antes de la mundial.

En el mundo de hoy se siente la necesidad de nuevas formas de cooperación, ante retos cada vez más globales por su escala y existenciales por su gravedad. A esta necesidad respondieron otras soluciones, también originales, a escala mundial: las Naciones Unidas, el sistema de Bretton Woods, y, más recientemente, agrupaciones como el G7 y G20. Buena parte de su funcionamiento, es cierto, no deja de ser multilateralismo clásico, con los problemas de eficacia que ello conlleva. También pueden adolecer de ciertos problemas de legitimación, que son los propios del OPNI: su legitimación procede de su utilidad, y es distinta y a veces más difícil de justificar que las legitimidades históricas e inmanentes de las naciones, que crean arraigo en sus poblaciones y son, por ello, un factor intangible pero muy real de la política. Una de las razones del descontento con la globalización, aunque no la única, puede ser un sentimiento de desconexión entre estas dos legitimidades: quizá no sea casual que este descontento se haya manifestado recientemente en el auge de ciertos populismos nacionalistas que aprovechan la fuerza de las legitimidades nacionales para presentarlas como antagónicas con las supranacionales. La Unión Europea también ha sentido, a veces, las dificultades para legitimarse ante estos sentimientos de desconexión, cuya última y más visible manifestación ha sido el Brexit. Ante este golpe psicológico a la idea de «unión cada vez más estrecha», quedará para los debates futuros preguntarse si la

respuesta adecuada a estos sentimientos de desconexión es crear una «identidad europea» o reforzar la percepción de compatibilidad entre la legitimidad de la «Unión» con las identidades nacionales.

La contribución de la Unión Europea a la solución de los problemas globales del siglo XXI puede ser su particular mezcla de ingredientes —obligación jurídica, consenso, y, no hay que olvidarlo, el indispensable aglutinante del «espíritu federal» de Friedrich y del «ámbito intermedio» de Van Middelaar— que hacen de ella una forma de gobernanza supranacional que no está basada en la dominación. Una superación de las insuficiencias del multilateralismo que nunca se podrá convertir en gobierno mundial, porque incorpora en las relaciones internacionales unos *checks and balances* que se derivan de que su propia arquitectura es un sistema de *checks and balances* entre Estados miembros. En palabras de Ian Manners, lo que la Unión es, es por lo menos igual de importante que lo que hace¹⁰⁷.

¿Y qué puede hacer, aparte de existir, para contribuir a la solución de los problemas globales? En un mundo que es cada vez más la obra del «homo Deus» —según la expresión de Yuval Noah Harari—, existe la tentación de emplear sus crecientes proezas científicas y tecnológicas en ejercer un control cada vez mayor sobre cada vez más aspectos de la vida. El hombre como solución al problema del hombre.

Pero no hay que olvidar que la naturaleza del hombre, a diferencia de la ciencia, no es necesariamente objeto de progreso: cada generación es una tabla rasa, sujeta a los mismos errores y tentaciones que las anteriores pero privada de su experiencia. Los progresos de la ciencia podrán ser instrumentos para hacer tanto el bien como el mal, si no están sujetos a una regulación que, como dijo Rousseau en la primera frase de *El contrato social*, considere «a los hombres como son y a las leyes como pueden ser».

La Unión Europea hace precisamente eso: considera a las formas políticas no como son, sino como pueden llegar a ser, y pone esta creatividad al servicio no de un proyecto de dominación, sino de autocontención. Nadie tiene la última palabra. Un modelo de gobernanza así, basado en los límites y puesto además al servicio de los valores que recogió en 1993 el Consejo Europeo de Copenhague, no puede sino presentárenos como un ejemplo digno de inspirar, cualquiera que sea su concreción práctica, la siguiente iteración de esa idea de «gobernar el mundo» que comenzó en la Europa del Congreso de Viena y de la Confederación

¹⁰⁷ MANNERS. I. (2002), «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies* 40/2: 235-58 (citado en HILL, C.-SMITH, M.-VANHOONACKER, S., *Op. cit.*, p. 10).

Germánica. Por modesta que sea la contribución de este ejemplo a las nuevas formas de gobernanza mundial del siglo XXI, cualquier «realización concreta» en este sentido será un logro, visto lo que está en juego. Que es, probablemente, mucho más de lo que se jugaba Europa en 1951 y 1957.

Lo que está en juego es hoy, quizá, nuestra supervivencia como especie. Los problemas del mundo actual parecen estar generalizando una intuición que apareció en la era nuclear, y que empezó a medir el éxito de la política, quizá por primera vez en la historia, no por sus acciones sino por sus omisiones. A concebir la política como una abstención. Cuanta mayor sea la capacidad destructora del «homo Deus» —armas atómicas, químicas y bacteriológicas, inteligencia artificial y armas autónomas, destrucción del medio ambiente— más debería volcar su recién adquirida casi-omnipotencia en hacer efectivos los límites que garantizan estas abstenciones, de las que depende la supervivencia. En crear un espacio de libertad para la vida humana, protegido por un marco jurídico e institucional, donde los nuevos poderes del hombre no deban, y sobre todo no puedan, actuar. La combinación del progreso científico y la perfectibilidad moral limitada de la naturaleza humana hace que hoy, por desgracia, nada sea impensable. Quizá la vocación de la política en el futuro sea hacerlo materialmente imposible.

BIBLIOGRAFÍA

BELLAMY, Richard (2019), *A Republican Europe of States*, Cambridge, Cambridge University Press.

CANCELA, Celso (2001), *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: de Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.

CORNER, Mark (2014), *The European Union: an Introduction*, Londres, I.B. Tauris.

FRIEDRICH, Carl (1975), *Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, Madrid, Instituto de estudios Políticos.

FUKUYAMA, Francis (2012), *The Origins of Political Power*.

GARCÍA PICAZO, Paloma (2000), *¿Qué es esa cosa llamada «relaciones internacionales»?*, Madrid, Marcial Pons.

GIDDENS, Anthony (2007), *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós.

GIDDENS, Anthony (2014), *Turbulent and Mighty Continent*, Cambridge, Polity Press.

HILL, Christopher., SMITH, Michael., VANHOONACKER, Sophie (2017), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

KISSINGER, Henry (1957), *A World Restored*, Houghton Mifflin.

LE MAIRE, Bruno (2019), *Le Nouvel Empire*, París, Gallimard.

MAZOWER, Mark (2012), *Governing the world: The History of an Idea, 1815 to the Present*, Nueva York, Penguin Books.

PIRIS, Jean-Claude (2012), *The Future of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

QUATREMER, Jean (2017), *Les salauds de l'Europe: guide a l'usage des eurosceptiques*, Calmann Levy.

VAN MIDDELAAR, Luuk (2009), *El paso hacia Europa*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

VAN MIDDELAAR, Luuk (2017), *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle upon Tyne, Agenda publishing.

ZUBOFF, Soshanna (2020), *La era del capitalismo de vigilancia*, Barcelona, Paidós.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

Mare nostrum, ¿mare eorum?

**China en el Mediterráneo meridional: implicaciones
para España**

Diego Gestoso Menéndez

Madrid, enero 2021

DEDICATORIA

A Rafael Aguilera, quien me enseñó el Mediterráneo.

In memoriam.

AGRADECIMIENTOS

La redacción de la presente memoria no habría sido posible sin la contribución de un nutrido grupo de personas, a quienes debo extender mi sincero agradecimiento.

Muchos —en adelante— compañeros de la Carrera Diplomática de España han ayudado aportando sus puntos de vista. En primer lugar, el embajador Fidel Sendagorta Gómez del Campillo, Director General de Política Exterior y de Seguridad, se ha prestado generosamente a actuar como tutor de este proyecto, ofreciéndome los mimbres para explorar todas sus posibilidades.

Seguidamente, son de obligada mención Carmen Cano de Lasala y Borja Cortés-Bretón Brinkmann, por poner a disposición de esta empresa su experto conocimiento de la realidad china; Tomás López Vilariño, quien hizo lo propio con su dilatada experiencia mediterránea; el embajador Felipe de la Morena Casado y Mon González Ferrán, quienes no ahorraron esfuerzos a la hora de explicar los pormenores de la Política Europea de Vecindad, y el embajador Alfonso Lucini Mateo, por ofrecer sus consideraciones sobre la Unión por el Mediterráneo.

En el ámbito académico y de investigación, Mario Esteban Rodríguez ha ejercido de referente y bienhechor a lo largo de toda una década; Alice Ekman hizo apreciaciones esclarecedoras para enmarcar la cuestión en el estudio de la política exterior china, mientras los valiosos comentarios de Irene Blázquez Navarro y Nicolás de Pedro Domínguez dotaron de solidez y coherencia a la interpretación geoestratégica.

En un plano personal, quiero reconocer el amparo indispensable de mi madre C.M., de A.G. y de J.Q., así como el apoyo que me han brindado en el proceso hasta materializar mi vocación diplomática el embajador Fernando Carderera

Soler y los también diplomáticos Diego Martínez Belío, Álvaro Renedo Zalba y Manuel del Rosario Vela.

Por último, no quisiera olvidar a mis compañeros de la LXXII Promoción de la Carrera Diplomática de España, a la que es un honor pertenecer como servidor público.

RESUMEN

China es ya una potencia ineludible en el Mediterráneo meridional. A través de la extensión de la presencia de sus empresas, China ha alcanzado una imbricación de gran relevancia en el Mediterráneo meridional. De Marruecos a Siria, China es ya un actor de influencia fundamental. Esta exposición económica lleva asociada una implicación en materia de seguridad también creciente.

El proyecto euroasiático de la Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene en el Mediterráneo una de sus últimas etapas. En un mar en el que convergen los tres continentes de la *isla-mundo* y en el que todas las potencias globales tienen presencia, la adición de China crea un nuevo contexto estratégico.

A pesar de no ser una de las zonas del núcleo de prioridad de la política exterior china, las dos últimas décadas han sido de gran actividad en los vínculos políticos y diplomáticos, destacando las relaciones con Argelia y Egipto. En el plano de seguridad y defensa, los desarrollos van unidos a la protección de una presencia económica ya considerable. A nivel económico, a medida que China alcanzaba el rango de potencia a nivel global, el Mediterráneo ha sido un escenario de tardía incorporación a las lógicas del capitalismo de Estado, pero ello no resta relevancia a las inversiones en infraestructura portuaria o de comunicaciones, así como al papel que el comercio con China tiene en las balanzas de pagos de cada Estado ribereño. La extensión de la diáspora y el poder blando son dos vertientes más novedosas pero que también tienen una proyección en las relaciones entre el Mediterráneo meridional y China.

En 2021, España y Europa se encuentran en un momento crucial con respecto a su acción exterior hacia la Vecindad Sur. La renovación planteada de la Política Europea de Vecindad puede suponer un salto de calidad en las relaciones con los Estados mediterráneos. Es prioritario incluir las necesidades de los ciudadanos de los países de la Vecindad para asegurar la estabilidad en la región, interés capital europeo y español. La presencia de nuevos actores económicos chinos

en la región en sectores dependientes de grandes inversiones supone un reto para las empresas españolas, pero no son descartables posibilidades de cooperación o complementariedad de proyectos. Finalmente, a medida que el Mediterráneo meridional se enfrenta a los dilemas de seguridad derivados de la transformación tecnológica y económica de la Cuarta Revolución Industrial, la UE y España tienen un interés primordial en asegurar que el Mediterráneo sea un mar compartido, un mar que una y no que separe.

La política hacia el Mediterráneo sigue estando entre las prioridades de España. El impulso de una agenda mediterránea en la UE es la manera más efectiva de asegurar los objetivos planteados. China no tiene por qué ser considerada como un rival sistémico en todas las dimensiones, sino que es tarea de la UE determinar qué espacios de colaboración existen para, en última instancia, favorecer un Mediterráneo seguro, estable y próspero.

INTRODUCCIÓN

«¿Qué es el Mediterráneo? Mil cosas a un tiempo. No un paisaje, sino innumerables paisajes. No un mar, sino una sucesión de mares. No una civilización, sino civilizaciones apiladas unas sobre otras. (...) Todo ello porque el Mediterráneo es un muy antiguo cruce de caminos. Desde hace milenios, todo ha confluído hacia él, turbando, enriqueciendo su historia.»¹

FERNAND BRAUDEL

La reemergencia de China hasta posicionarse como una potencia de primer orden es uno de los cambios definitorios en las relaciones internacionales del siglo XXI. Dicho estatus de actor de alcance global hace que su implicación en cualquier región sea ya relevante. En consecuencia, se trata de un fenómeno objeto de continuo análisis. La proyección china hacia regiones como África subsahariana², América Latina³ y también Europa⁴ recibe altas cotas de atención; no es el caso del Mediterráneo meridional, donde su presencia ha pasado relativamente desapercibida.

Dado que se trata de una presencia ya asentada y en clara expansión en una región fundamental para la política exterior de España, no podemos dejar de conocerla. Cuánto más, cuando se cumplen 25 años del Proceso de Barcelona y España ha mostrado un compromiso claro con el impulso de la agenda medite-

-
- ¹ BRAUDEL, F. (1977), *La Méditerranée: L'espace et l'histoire*, París Editions Flammarion. págs. 8 y 9.
 - ² ALDEN, C. et al (coords.) (2018), *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Cham, Palgrave Macmillan; ALDEN, C. y JIANG, L. (2019), «Brave new world: debt, industrialization and security in China–Africa relations», *International Affairs* 95, n.o 3: 641-57. DOI: 10.1093/ia/iiz083.
 - ³ MYERS, M., y WISE, C. (2016), *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*, Nueva York, Routledge.
 - ⁴ LE CORRE, P. y SEPULCHRE, A (2016), *China's Offensive in Europe*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

rránea en el rumbo que marca el nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea. Es necesario no solamente conocer el alcance de la implicación de China en la región, sino también identificar las cuestiones estratégicas transversales que plantea. La voluntad de este documento no es prescriptiva, sino que aspira a aportar elementos de análisis para una comprensión integral del fenómeno de la presencia china en el Mediterráneo meridional.

El *Mediterráneo meridional* como delimitación geográfica engloba a los diez socios meridionales de la Política Europea de Vecindad, que se revelará como una herramienta insoslayable para la acción tanto española como comunitaria. Se trata por tanto del arco mediterráneo desde Marruecos hasta Siria. Esto coincide en buena manera con la región de la que se encarga la Dirección General para el Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y de Cooperación, excepción hecha de Mauritania y de los países del Golfo Pérsico, cuyas particularidades en la relación tanto con China como con la UE aconsejan un tratamiento diferenciado.

Definidos la naturaleza, el objeto y el marco de aplicación de la memoria en esta Introducción, el cuerpo del trabajo se desarrolla en tres bloques. El primero de ellos busca fijar el contexto estratégico en el que comprender la cuestión analizada. Partiendo del *Mare nostrum*, la situación geopolítica del Mediterráneo en la actualidad, se estudia el momento geopolítico global, con atención tanto a la Unión Europea como a China. Se incide particularmente en la situación geopolítica global que conforma el triángulo Estados Unidos - Unión Europea - China.

Una vez se tiene el contexto, cabe preguntarse: *¿qué busca y qué ha conseguido China en el Mediterráneo meridional?* Esta cuestión vertebrata el segundo bloque del trabajo, subdividido a su vez en cuatro epígrafes según sendos ejes temáticos, a saber: asuntos políticos y diplomáticos; seguridad y Defensa; vínculos económicos, e intercambios humanos. En cada epígrafe se persigue inducir de los datos disponibles para cada país una interpretación transversal de las relaciones entre China y los países de la región.

En el tercer y último bloque, se busca comprender las implicaciones para los intereses de España y, por ende, de la Unión Europea. De nuevo, el bloque se organiza en epígrafes temáticos en los que desde el propio título se refleja una voluntad proactiva de búsqueda de posiciones óptimas para la defensa de los intereses de España en su política exterior: aproximación diplomática, posicionamiento económico y cuestiones de seguridad.

Con la redacción de este documento se busca ayudar a llenar un relativo vacío en la reflexión geoestratégica sobre la presencia de China en el Mediterráneo

no europeo. Este déficit ha sido especialmente acusado en cuanto a publicaciones en lengua española⁵. Las lenguas de referencia en el estudio de la cuestión y de las fuentes utilizadas en esta investigación son, por tanto, el inglés⁶, el francés⁷ y, en menor medida, el chino.

Desde un punto de vista español, tanto en el plano bilateral⁸, como en el comunitario⁹, la relación con China ya cuenta con un peso específico elevado, fruto de la profundización ocurrida durante dos décadas. La creciente presencia china en los Estados balcánicos en proceso de adhesión a la UE también ha sido foco de atención¹⁰. Del mismo modo, la relación China-Latinoamérica impulsada por el alza mundial hasta 2015 de los precios de las materias primas ha tenido una presencia considerable en el debate internacionalista reciente¹¹ y ha merecido la atención de la diplomacia española desde hace cerca de veinte años¹². No obstante, sigue sin existir un análisis holístico y detallado desde un punto de vista español de la presencia de China en el Mediterráneo meridional.

Se pueden identificar varios motivos que explican la limitada atención europea y española hasta fechas recientes: una mayor preocupación por los desafíos internos y por las urgencias regionales mediterráneas, la reconfiguración de la política exterior estadounidense con dos presidencias crecientemente aislacionistas y una mayor proyección de China en otros espacios. Esta última razón contiene una de las premisas de este estudio: el Mediterráneo como unidad no forma parte aún de las regiones en el núcleo de prioridad de la política exterior china¹³.

⁵ Muestra de ello es que uno de los primeros informes publicados en España sobre la presencia de China en todo el Mediterráneo incluida la orilla sur fue parte de un anuario del IEMed escrito en francés, a pesar de ser su autor, Eugenio Bregolat Obiols, embajador de España. BREGOLAT, E. (2010), «L'influence de la Chine en Méditerranée», en IEMED, *Annuaire IEMed de la Méditerranée 2010*.

⁶ *Lingua franca* de las revistas científicas de Relaciones Internacionales y que también utilizan los académicos chinos de mayor prestigio. Además, como señala BLANCHARD J.M. (2016), las obras en inglés contienen «hechos y análisis divergentes de las narrativas gubernamentales, dado que muchos estudios académicos publicados [en chino] en la RPC reflejan en detalle las posiciones gubernamentales».

⁷ Debido, por un lado, a las numerosas publicaciones de los centros de pensamiento franceses y, por otro, al carácter del francés como lengua de comunicación institucional en los países del Magreb.

⁸ ESTEBAN, M. (coord.) (2018), «Relaciones España-China», Informe 24, Real Instituto Elcano.

⁹ SEAMAN J. (2020), «COVID-19 and Europe-China Relations: A Country-Level Analysis», European Think-tank Network on China Special Report. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf [Consultado: 01/01/2020].

¹⁰ VANGELLI, A. (2020), «China's Belt and Road in the Balkans in the Post-COVID-19 Era» en IEMED, *Mediterranean Yearbook 2020*.

¹¹ ESTEBAN M. (coord.) (2015), «China en América Latina: repercusiones para España», Documento de trabajo 3/2015, Real Instituto Elcano.

¹² MONTOBBIO M. (2002) «Una aproximación al análisis de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico» en BUSTELO, P. y SOTILLO, J.A. *La cuadratura del círculo : posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

¹³ SIDŁO, K. (2020)b «China's Economic Engagement in the MENA Region» en *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?*, EuroMesScO Joint Policy Study 16, IEMED.

Ello no es óbice para la hipótesis de trabajo: China es ya un actor ineludible en el Mediterráneo y lo será de manera creciente. A medida que aumente el despliegue de sus iniciativas en una región en la que confluyen algunos de sus intereses fundamentales, se hará más evidente la importancia que Pekín ya otorga al Mediterráneo¹⁴. Por lo tanto, la política exterior española hacia el Mediterráneo, a través también de la concertación comunitaria, se enfrenta a la necesidad de incorporar la realidad del factor chino, con las oportunidades y los desafíos que de esta circunstancia se derivan.

La temática de esta memoria encapsula mis grandes intereses y refleja mi trayectoria vital. En última instancia, convergen aquí: la pasión por entender China y su posición internacional, el convencimiento de que el Mediterráneo mantiene su relevancia estratégica como mar euroasiático y africano¹⁵ y la voluntad de colaborar como diplomático en la defensa de los intereses españoles en el mundo, utilizando para ello asimismo los resortes comunitarios que los europeos nos hemos dado.

Mi despertar a las relaciones internacionales se produjo en la adolescencia en un escenario tan mediterráneo como español: el Estrecho de Gibraltar. Fue la conciencia de que España es un país bicontinental, vecino de realidades diversas y abierto en más direcciones que aquellas que la lengua y la continuidad geográfica parecen indicar.

Sinólogo de formación en España y China, también estudié y trabajé en Rabat y Argel. Fuera de Europa descubrí la necesidad que tenemos los europeos de hacer frente común si queremos ser relevantes en una época en la que los cambios tecnológicos, económicos y demográficos debilitan nuestras posiciones nacionales relativas. Si estas páginas contribuyen a alimentar debates en torno a las cuestiones planteadas, habrán cumplido su cometido.

¹⁴ EKMAN, A. (2016)a, «La Chine en Méditerranée : un nouvel activisme», *Politique étrangère* 2016/ 4: 73-84.

¹⁵ GRYGIEL, J. (2020), «The Importance of the Mediterranean Sea», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/importance-mediterranean-sea> [Consultado: 01/01/2020].

Capítulo I

CONTEXTO ESTRATÉGICO

Cuando se redactan estas líneas en las postrimerías del año 2020, el panorama internacional está marcado por la volatilidad y la incertidumbre pandémica. Un creciente enfrentamiento diplomático entre Estados Unidos y China modela la situación global, mientras la Unión Europea intenta encontrar una vía alternativa. La velocidad de las transformaciones y la compleja red de intereses en cada región dificultan la previsibilidad.

Tras el fin de la bipolaridad de la Guerra Fría con el derrumbe soviético que se precipita desde 1989, el momento unipolar de Estados Unidos como potencia hegemónica global ha sido más breve de lo inicialmente esperado. Las presidencias de Barack H. Obama (2009-2017) y Donald J. Trump (2017-2021) ofrecen hoy una clara imagen de un creciente unilateralismo y aislamiento que han llevado a EE.UU. a soslayar numerosas instancias de gobernanza multilateral basada en normas cuya creación había promocionado: desde la OMC hasta el Plan de Acción Integral Conjunto de 2016 relativo a Irán o la OMS. A escasas semanas de su toma de posesión, el próximo presidente estadounidense, Joseph R. Biden, afirma querer reintegrar a su país en el sistema y hacer que lo vuelva a liderar. La segunda tarea se antoja ardua pues los vacíos que dejó EE.UU. han sido ocupados por otras potencias y ello hace que las relaciones internacionales funcionen hoy de manera diferente: el sistema es ya multipolar.

El retraimiento estadounidense coincide temporalmente con la aceleración del auge chino gestado desde hacía cuatro décadas y el incremento del peso internacional de la Unión Europea tras la adopción del Tratado de Lisboa. Estos dos actores junto con un Estados Unidos —decisiva potencia económica y militar, aun despojada de su hegemonía— forman el triángulo estratégico del que dependerán las respuestas a los grandes desafíos de las próximas décadas. No se trata, sin embargo, de una época *tripolar*.

La bipolaridad de la Guerra Fría se reflejaba en la conformación de dos bandos opuestos de aliados de una y otra superpotencia, sin que el Movimiento de los No Alineados pudiera rebajar el enfrentamiento. En el último lustro, ha aumentado drásticamente el nivel de tensión entre Estados Unidos y China. Ahora bien, las similitudes con la Guerra Fría acaban ahí, pues China difiere ampliamente de la URSS anterior a 1989 tanto en su naturaleza política y económica, como en sus objetivos de política exterior.

Chas Freeman, diplomático estadounidense, señala otra diferencia fundamental: «China, a diferencia de la decididamente autárquica URSS, forma parte de la misma sociedad global que Estados Unidos»¹⁶. Se evidencia así una ampliación del campo de batalla desde los terrenos geopolítico y militar de antaño hasta una plétora de escenarios que incluye la supremacía monetaria, las cadenas de suministro o la determinación de sistemas y estándares tecnológicos. La naturaleza de las cuestiones decididas en estas instancias imposibilita realmente una hostilidad perenne, por lo que se producen colaboraciones al menos puntuales, lo que el profesor Joseph Nye, padre de la teoría de la interdependencia, ha denominado la *rivalidad cooperativa*¹⁷. De nuevo, Freeman: «a falta de guerra nuclear, es posible que la pugna que Estados Unidos ha comenzado con China no sea existencial, como lo era la Guerra Fría, pero no puede evitar tener enormes consecuencias»¹⁸.

En un mundo en el que las alianzas se convierten en vínculos más etéreos y flexibles, no se construyen esferas estancas de influencia, sino que el resto de Estados cuenta con la posibilidad de encontrar equilibrios entre los beneficios de aproximarse a cada vértice del triángulo¹⁹. En la actualidad, las tres potencias tienen voluntad —y capacidad— proselitista menor. También Rusia sigue mantiene una influyente presencia en el tablero geopolítico. A ello se añaden las potencias regionales y la madeja de intereses enfrentados en las regiones de confluencia, entre las que destaca, a buen seguro, el Mediterráneo.

A continuación, se esboza un contexto geopolítico del Mediterráneo en su orilla meridional, un conjunto heterogéneo, pero unido por más factores que el geográfico. Sigue una caracterización del momento geopolítico de la Unión Europea, única potencia global mediterránea por derecho propio y diferenciada por su

¹⁶ FREEMAN, C. (2020), «The Struggle with China Is Not a Replay of the Cold War», Conferencia impartida el 25 de septiembre de 2020, <https://chasfreeman.net/the-struggle-with-china-is-not-a-replay-of-the-cold-war/> [Consultado: 01/01/2020].

¹⁷ NYE, J. S. (2018) «The Cooperative Rivalry of US-China», Project Syndicate, 6 de noviembre de 2018. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-america-relationship-cooperative-rivalry-by-joseph-s-nye-2018-11> [Consultado: 01/01/2020].

¹⁸ FREEMAN, C, *Op. cit.*

¹⁹ FREEMAN, C. (2019), «Deglobalization and Its Discontents», Conferencia impartida el 26 de septiembre de 2019, <https://chasfreeman.net/deglobalization-and-its-discontents/> [Consultado: 01/01/2020].

naturaleza de organización internacional integradora de Estados *westphalianos*. Finalmente, se presentan elementos clave de la política exterior china y su posición geopolítica como marco contextual previo al estudio de su proyección sobre la cuenca mediterránea meridional.

1. *Mare nostrum*

El Mediterráneo es el punto de conexión entre el continente eurasiático y el africano, la plataforma distribuidora en la *isla-mundo*, como la concibiera hace más de un siglo el geógrafo Halford Mackinder²⁰. El Mediterráneo enlaza con los grandes océanos a través de dos espacios de relevancia geoestratégica fundamental: el Estrecho de Gibraltar en el extremo occidental y el Canal de Suez en el extremo oriental. El que fue un lago romano, *mare nostrum* imperial privativo, es hoy un *mare nostrum* compartido que une realidades en extremo diversas.

El Mediterráneo conecta al tiempo que separa. Al norte, hasta el Ártico, unos 715 millones de habitantes, algo menos del 10% de la población mundial, en condiciones de vida generalmente prósperas. Del otro lado, hasta el Cabo de Buena Esperanza por el sur y hasta el Golfo Pérsico por el este, el doble de personas hace frente a condiciones de vida, salvo excepciones, inferiores²¹. Solo en la segunda zona se produce actualmente crecimiento demográfico.

En la cuenca mediterránea se manifiestan algunos de los fenómenos con mayor incidencia en las relaciones internacionales: enfrentamientos bélicos interestatales; guerras civiles y por intermediación; conflictos congelados; procesos de paz; terrorismo; Estados fallidos; Estados de reconocimiento limitado; muros y vallas; migraciones; procesos de democratización; integración económica y política; explotación de hidrocarburos; rutas comerciales; convivencia intercultural, o fanatismo religioso. Todas estas situaciones suscitan tal actividad geopolítica de actores no solo regionales, sino también externos, que permite afirmar que el Mediterráneo es la región del mundo con mayor penetración de grandes potencias²².

La cuenca mediterránea ha vivido una década 2011-2020 convulsa, tanto en su ribera septentrional, como en la meridional. En diciembre de 2020 se ha

²⁰ MACKINDER, H. J. (1904) «The Geographical Pivot of History», *The Geographical Journal* 23, n.o 4: 421-37, DOI:10.2307/1775498.

²¹ CODEVILLA, A. (2019), «Europe's Mediterranean Frontier», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/europes-mediterranean-frontier> [Consultado: 01/01/2020].

²² EHTESHAMI, A., y HINNEBUSCH, R. (coords.) (2002) *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder, Lynne Rienne, págs. 22 y ss.

alcanzado el décimo aniversario de la inmolación de un joven en la prefectura tunecina de Sidi Bouzid que abrió la espita de los movimientos contestatarios de las *primaveras árabes*. A lo largo del año 2011, el movimiento se extendería para afectar —directa o indirectamente— a todas las naciones árabes. Una conjunción de crisis aparentemente domésticas precipitó fenómenos internacionales de tal calado como las guerras en Siria y Libia, el auge y caída del autodenominado Estado Islámico o la crisis migratoria y de refugiados que alcanzó su punto álgido en 2015 y que ha tenido profundas consecuencias políticas en Europa²³.

Simultáneamente, los países de la orilla norte experimentaban serias perturbaciones económicas. Tras los efectos deletéreos de la crisis global de 2008, la crisis europea de deuda supuso una recidiva que perjudicó especialmente a los Estados mediterráneos miembros de la UE, incluida España. La ciudadanía acumuló grave descontento y, mientras los jóvenes egipcios de la Plaza Tahrir gritaban «*Kifaya!*»²⁴, los europeos también se manifestaban exigiendo un futuro mejor.

A principios de 2020, evaporado en buena medida el espejismo reformador y democrático de las *primaveras*, podría haber parecido que el conjunto de la cuenca mediterránea se encontraba en una relativa calma, gracias a un crecimiento económico extendido. No obstante, subyacían problemas estructurales que se expresaban de diversas maneras, más concentrados en la orilla meridional: contestación social en Francia e Italia; el resurgir del conflicto greco-turco; la guerra inconclusa en Siria y la contienda armada en Libia, ambas convertidas en escenarios de guerra por intermediación²⁵; la fragilidad económico-institucional libanesa; la falta de oportunidades para los jóvenes de toda la región; las fluctuaciones del proceso de paz en Oriente Medio, encuadradas en estrategias de poder global; la polarización política en Israel; el creciente autoritarismo en Egipto, o la exigencia popular de reforma institucional en Argelia por parte del movimiento *Hirak*.

La crisis sanitaria del coronavirus ha obligado a los gobiernos de todo el mundo a tomar medidas insólitas en 2020 para doblegar la pandemia, produciendo de manera colateral «la peor recesión [económica] desde la Gran Depresión»²⁶. Existen registros estadísticos que demuestran que las pandemias de las

²³ KEPEL, G. (2018), *Sortir du chaos: Les crises en Méditerranée et au Moyen-Orient*. Paris, Gallimard, págs: 131 y ss.

²⁴ «¡Ya basta!», según *Ibid*.

²⁵ CRISIS GROUP (2020), «Crisis Group Libya Update #2». <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/crisis-group-libya-update-2>. [Consultado: 01/01/2020].

²⁶ TAHISN SAADI, S. y XU, R. (2020), «A Vicious Cycle: How Pandemics Lead to Economic Despair and Social Unrest», IMF Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/16/A-Vicious-Cycle-How-Pandemics-Lead-to-Economic-Despair-and-Social-Unrest-49806> [Consultado: 01/01/2020].

dos últimas décadas²⁷ produjeron en los países afectados durante los meses inmediatamente posteriores un estancamiento económico y acusados incrementos de inestabilidad y desigualdad, con riesgo claro de sumirlos en un círculo vicioso²⁸. Los países del Mediterráneo meridional —para los que el Fondo Monetario Internacional prevé unas recesiones de entre -5% en Jordania y -66% en Libia²⁹— podrían estar adentrándose en otra etapa tumultuosa.

El embajador Juan José Escobar³⁰ incide en las nefastas perspectivas económicas pospandemia en los países del Mediterráneo meridional, que tradicionalmente adolecen de «altos índices de desigualdad y altos niveles de desempleo, especialmente entre los jóvenes». Si las reducciones de ingresos por turismo, exportaciones y remesas pueden ser disruptivas, «lo que más inquieta es la paralización del sector informal (...), ya que afecta a los sectores más desprotegidos de la población». Es esperable que los movimientos de protesta retomen su actividad, fuertemente debilitados por la pandemia, constreñidos por los poderes excepcionales que los gobiernos han obtenido para gestionarla y lastrados por la falta de planteamientos de alternativa política a los regímenes contra los que se dirigen. Escobar señala como salidas posibles el modelo iraní de represión y el somalí de búsqueda de acuerdos.

Desde el cambio de siglo, la geopolítica mediterránea ha experimentado profundas transformaciones. Entre los factores que han catalizado el proceso se encuentran dinámicas domésticas y cambios regionales más amplios³¹. Ehteshami identifica una reducción de la capacidad de influencia de la UE en el Mediterráneo, que ahora se ve obligada a «equilibrar sus políticas e intereses en función de la perceptible influencia de un abanico de potencias principales y regionales». Las primeras son EE.UU., China y Rusia, mientras que el segundo grupo lo conforman Irán, Catar y Arabia Saudí, a las que se suman las «potencias residentes»: Turquía e Israel.

27 SARS, H1N1, MERS, Ébola y Zika, todas ellas de alcance únicamente regional, muy inferior al de la COVID-19.

28 *Ibid.* pág. 8 y ss.

29 Con la excepción de Egipto, país al que con fecha de 26 de junio de 2020 le fue concedido un Acuerdo de Derechos de Giro (Stand-By) del Fondo Monetario Internacional por un valor equivalente a 5.200 millones de dólares. Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2020), «World Economic Outlook (October 2020) - Real GDP growth». https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO. [Consultado: 01/01/2020].

30 ESCOBAR, J.J. (2020), «El Magreb y Oriente Próximo. Geopolítica de una región en pandemia», Documento de investigación, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEINV07_2020JUAESC_MENA.pdf [Consultado: 01/01/2020].

31 EHTESHAMI, A. y MOHAMMADI, A. (2017) «The Key Powers' Construction of the Mediterranean», MedReset Policy Papers, CIDOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/medreset/the_key_powers_construction_of_the_mediterranean [Consultado: 01/01/2020].

Cabe aquí establecer un vínculo entre la «guerra fría entre partidarios y enemigos de los Hermanos Musulmanes» que ha caracterizado a los movimientos islamistas recientes, mencionada por Escobar³², y la vulnerabilidad ante el cambio que caracteriza a las regiones poco institucionalizadas que señala Ehteshami³³, como es el caso del Mediterráneo meridional. La ola de cambio que parecía impulsar el islamismo, frustrado salvo en Marruecos y Túnez donde se adapta al pluralismo político, se añade a la erosión del equilibrio regional producida por la transformación sistémica a nivel global que se genera cuando se pone a prueba el orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. El resultado es un Mediterráneo inestable y difícilmente predecible.

Varios fenómenos son a un tiempo síntomas y aceleradores de la transformación regional³⁴: fragmentación de Estados, migraciones, crisis financieras, inestabilidad cambiaria o competición por la explotación de nuevos yacimientos de hidrocarburos. Los gobiernos de Moscú y Ankara han sido especialmente activos en estos frentes durante el año 2020, mientras los dirigentes y las opiniones públicas de la UE concentraban su atención en la gestión de la pandemia³⁵. No es descartable que la actividad militar rusa y turca en el Mediterráneo se intensifique en los próximos meses.

A pesar de los esfuerzos comenzados en 1995 con el éxito diplomático que supuso el Proceso de Barcelona, germen de la actual Unión por el Mediterráneo, la región es hoy «tan o más conflictiv[a]» que hace 25 años³⁶, pues a los conflictos existentes no resueltos se han añadido dos nuevos: las guerras en Siria y Libia. Además, «el aumento de acciones terroristas de signo diverso ha favorecido la expansión de discursos de odio que en nada ayudan a crear un clima favorable al diálogo cultural»³⁷.

Ni el diálogo político ni los intentos por fomentar la interdependencia económica han tenido éxito en su objetivo de minimizar los antagonismos. A pesar de haberse adoptado instrumentos de liberalización comercial entre los países del Mediterráneo meridional, sigue tratándose de una de las regiones con menor imbricación comercial: en torno al 2% del PIB para el Magreb³⁸, frente a cerca del

³² ESCOBAR, J.J. (2020), *Op. cit.*

³³ EHTESHAMI, A. y MOHAMMADI, A. (2017), *Op. cit.*

³⁴ ALTERMAN, Jon B., Heather A. CONLEY, Haim MALKA, y Donatienne RUY (2018), *Restoring the Eastern Mediterranean as a U.S. Strategic Anchor*, CSIS, Nueva York, Rowman & Littlefield, pág. 18 y ss.

³⁵ PIERINI, M. (2020), «New Power Struggles in the Mediterranean» en *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, <https://carnegieeurope.eu/2020/07/30/new-power-struggles-in-mediterranean-pub-82403> [Consultado: 01/01/2020].

³⁶ SOLER, E. (2020), «El Mediterráneo, 25 años después», CIDOB, http://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2020/el_mediterraneo_25_anos_despues [Consultado: 01/01/2020].

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

70% de referencia en la Unión Europea. Los Acuerdos de Asociación bilaterales de la UE con los Estados mediterráneos han liberalizado el comercio con la región, pero no han revertido en una transformación sustancial de los sistemas productivos. «La brecha económico-social entre las dos orillas no se ha reducido», mientras «los niveles de desigualdad [interna en cada país] han aumentado»³⁹.

Esta situación motiva que los gobiernos de diferentes Estados de la ribera meridional del Mediterráneo estén llevando a cabo un giro en su política exterior: frente al tradicional enfoque hacia el norte, hacia las costas europeas, gana atracción la orientación hacia el sur, a través del Sáhara y hacia el resto del continente africano⁴⁰. Es el caso de Marruecos, que busca posicionarse como plataforma comercial y financiera entre África y el resto del mundo; de Argelia, que pretende ser determinante en la arquitectura de seguridad continental; de Egipto, que intenta jugar la carta del Nilo para influir en toda África Oriental, y de Israel, que ejecuta una estrategia de diplomacia pública que le asegura vínculos más profundos en el continente. Todos ellos, perciben también con gran interés la creciente voluntad china de implicarse en el Mediterráneo meridional.

«En el futuro inmediato, el Mediterráneo seguirá siendo una ruta incesante de comercio y de conflicto»⁴¹. Aunque el centro de gravedad de las relaciones internacionales se haya desplazado hacia el Indo-Pacífico y las capitales con mayor capacidad decisiva se encuentren más al norte, nada de lo que ocurre en la cuenca mediterránea le puede ser ajeno a los decisores mundiales. En este espacio confluyen tendencias y actores de relevancia global e ignorarlo puede tener costes inasumibles. «El Mediterráneo continúa siendo un mar central»⁴².

2. Unión Europea

La primacía de la política doméstica (*innenpolitik*) de los Estados sobre su política exterior (*außenpolitik*) es ya una concepción asentada en las Relaciones Internacionales. A fin de cuentas «la política exterior se comprende de manera óptima como el producto de las dinámicas internas de un país»⁴³. Esta asunción,

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ SOLER, E. (2020), «Los países del Magreb pivotan hacia África... y no son los únicos», CIDOB, http://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/los_paises_del_magreb_pivotan_hacia_africa_y_no_son_los_unicos [Consultado: 01/01/2020].

⁴¹ STRAUSS, B. (2019), «Is The Mediterranean Still Geo-Strategically Essential?», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/mediterranean-still-geo-strategically-essential> [Consultado: 01/01/2020].

⁴² *Ibid.*

⁴³ ROSE, G. (1998), «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», *World Politics* 51, n.o1: 144-72, DOI:10.1017/S0043887100007814.

empero, toma un nuevo cariz que dificulta la tarea cuando se trata de analizar la política exterior de la Unión Europea.

La UE es una organización internacional a través de la cual los Estados miembros han alcanzado tal grado de integración que todas sus políticas, incluida la exterior, están imbricadas en mayor o menor grado en un marco comunitario. En virtud del reparto de competencias que establecen los artículos 3 a 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ciertos aspectos de las relaciones de la UE con el mundo pertenecen a la proyección exterior de sus competencias supranacionales exclusivas —es el caso del comercio— o compartidas —pesca y agricultura, por ejemplo—. Por otro lado, otros elementos conforman la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), regulada por los artículos 23 a 46 del Tratado de la Unión Europea, y son de decisión exclusiva intergubernamental de los Estados, eso sí, en concertación en el Consejo. Todo ello sin perjuicio de las políticas exteriores nacionales en aquellas materias donde los Estados tienen capacidad de acción individual.

En suma, un sistema complejo, organizado en capas de concertación que, sin terminar con la soberanía y proyección estatal, otorga al bloque un creciente peso internacional debido, principalmente, a la relevancia del Mercado Interior y a la capacidad del Consejo Europeo para ser la instancia en la que se alineen posiciones.

Establecidos los fundamentos de su acción exterior, se busca aquí situar la UE en el momento geopolítico global, con particular atención a China y al Mediterráneo, por ser la política exterior de la primera el objeto principal de estudio y el segundo, la región en la que se centra este documento.

En primer lugar, debe hacerse referencia a la *Estrategia*⁴⁴ presentada en Comunicación Conjunta por la Comisión Europea y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores/Vicepresidente de la Comisión (ARVP) ante el Consejo Europeo el 12 de marzo de 2019. Esta «perspectiva estratégica», precedida por la *Agenda Estratégica de Cooperación UE-China 2020* del año 2013⁴⁵ y la *Estrategia* de 2016⁴⁶, busca reforzar y adaptar al nuevo contexto global y de relación bilateral la estrategia europea.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE (2019), «Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China: A Strategic Outlook». https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_en [Consultado: 01/01/2020].

⁴⁵ SEAE (2013), «EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation» https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf [Consultado: 01/01/2020].

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA, ALTO REPRESENTANTE (2016), «Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a new EU strategy on China». <https://eur-lex.europa.eu/le->

Partiendo de la base de que «China ya no puede ser considerada como un país en desarrollo», sino un «actor global clave y potencia tecnológica líder», la *Estrategia* de 2019 determina que China es simultáneamente, en diferentes materias:

- «Socio de cooperación, con quien la UE tiene objetivos estrechamente alineados»;
- «Socio de negociación, con quien la UE debe encontrar equilibrio de intereses»;
- «Competidor económico en la busca de liderazgo tecnológico», y
- «Rival sistémico que promueve modelos de gobernanza alternativos».

Se desgranar a continuación una serie de acciones adaptadas a cada parcela de interés, entre las que se encuentran, entre otros, cambio climático, infraestructura tecnológica crítica y comercio e inversiones. La Comisión y la ARVP arguyen que tanto la UE, como sus Estados miembros, son incapaces de «alcanzar de manera eficaz sus objetivos con respecto a China sin una unidad completa». Por tanto, proponen una respuesta arbitrada mediante tres ejes:

- Profundización de relaciones con China para promover intereses a nivel global, basándose en objetivos y principios claramente definidos;
- Búsqueda de igualdad de condiciones y reciprocidad en la relación económica, y
- Fortalecimiento de políticas internas y base industrial que permitan la adaptación de la UE a las nuevas realidades económicas, con objeto de mantener su prosperidad, valores y modelo social a largo plazo.

Cabe entender este análisis de la relación sino-europea con el telón de fondo del creciente antagonismo entre Washington y Pekín. Un jalón fundamental se sentó con el discurso del vicepresidente estadounidense Michael R. Pence en el *Hudson Institutue* en 2018⁴⁷, si bien la postura de la intervención en el Wilson

gal-content/en/TXT/?uri=celex:52016JC0030 [Consultado: 01/01/2020] adoptada como parte de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de julio de 2016.

⁴⁷ PENCE, M. (2018) «Remarks on the Administration's policy towards China», discurso pronunciado el 4 de octubre de 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/> [Consultado: 01/01/2020].

Center⁴⁸ un año más tarde fue más moderada, precursora del *Acuerdo de primera fase EE.UU.-China* alcanzado en enero de 2020 para poner coto a la guerra arancelaria entre las dos primeras economías mundiales. La rivalidad sino-estadounidense que comenzó en lo económico y adopta ya un carácter geopolítico se extiende con rapidez al terreno de la seguridad cuando se plantean los debates sobre innovación tecnológica en la cuarta revolución industrial y las que serán las infraestructuras críticas a corto plazo.

Estados Unidos también ha promocionado un mayor antagonismo en organizaciones internacionales. La OTAN es una de estas instancias, de especial relevancia debido a su peso militar y a la membresía de 28 Estados europeos. En un documento de análisis estratégico presentado ante el Secretario General y publicado en noviembre de 2020⁴⁹, se define China como un «rival sistémico en todo el espectro». A pesar de ser las conclusiones de un grupo de trabajo presentadas al Secretario General, son indicativas de los términos en los que se mueve el debate.

No obstante, Esteban y Otero-Iglesias⁵⁰ señalan el contraste que existe entre los discursos estadounidenses y el contenido de la estrategia europea: una única vez utiliza esta última la palabra *rival*; tres veces, *competición*; cuatro veces, *socios estratégicos*, y hasta veintiún menciones recibe el término *cooperación*, ausente de las alocuciones del vicepresidente Pence.

El actual ARVP, Josep Borrell, en una tribuna del pasado mes de septiembre⁵¹, afirma que «la pandemia ha actuado como catalizador de una rivalidad [sino-estadounidense] subyacente que va a ser el factor geopolítico determinante de la época posvirus». Borrell identifica una China asertiva en la defensa de sus intereses, expansionista y autoritaria.

Ante esta situación, el ARVP preconiza una postura que evite un alineamiento con una u otra potencia: una *Doctrina Sinatra* mediante la que la Unión encuentre su propio camino, su manera de actuar en el mundo. Ello se alinea con la ambición de la presidenta Ursula von der Leyen de liderar una *Comisión geopolítica*. Se trata de un desarrollo del concepto de *autonomía estratégica*, largamente

48 PENCE, M. (2019) «Remarks by Vice President Pence at the Frederick V. Malek Memorial Lecture», discurso pronunciado el 24 de octubre de 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/> [Consultado: 01/01/2020].

49 OTAN, (2020), «NATO 2030: United for a New Era», https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [Consultado: 01/01/2020].

50 ESTEBAN, M. y OTERO-IGLESIAS, M. (coords.) (2020), «Europe in the Face of US-China Rivalry», European Think-tank Network on China report, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry [Consultado: 01/01/2020].

51 BORRELL, J. (2020), «La doctrina Sinatra», *Política Exterior* n° 197 septiembre/octubre 2020, <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/> [Consultado: 01/01/2020].

debatido en cuestiones militares, revigorizado en la *Estrategia Global* de 2016⁵² y que el presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron, ha reformulado como *soberanía europea*⁵³.

La Unión Europea, no carente de diversidad de opiniones entre sus Estados miembros, adopta así una estrategia de interdependencia, abogando por una cooperación comprometida y eficaz. Paralelamente, otorga más recorrido a la afirmación de su capacidad para actuar de manera independiente cuando sea necesario con objeto de salvaguardar sus principios e intereses.

A pesar de la falta de definición concreta, el concepto de *autonomía estratégica* está «ganando tracción entre Estados miembros» como guía para «navegar un orden internacional menos basado en normas y más en músculo»⁵⁴. Francia, Alemania y España lideran el grupo de Estados miembros más dispuestos a avanzar en la delimitación y aplicación del concepto⁵⁵, comenzando por su vertiente de autonomía económica y en sectores críticos, como evidenciaron las primeras semanas de la pandemia de la COVID-19 en el continente.

Como afirma el embajador Fidel Sendagorta: «Sin renunciar a la política de cooperación con China, que tiene una extensa agenda que va desde el cambio climático a la no proliferación, las instituciones europeas y los gobiernos nacionales han empezado a diseñar una nueva estrategia para la competición con este país»⁵⁶. Considera Sendagorta que «la política europea hacia China es ahora más defensiva que en el pasado»⁵⁷.

El 30 de diciembre de 2020, el Consejo Europeo y la Comisión anunciaron la culminación de siete años de negociaciones para la firma de un Acuerdo Integral de Inversiones (CAI, por sus siglas en inglés)⁵⁸. Sin perjuicio de lo que pueda deparar el proceso de adopción del tratado, que incluye su aprobación en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales debido a las materias objeto de regulación, el Acuerdo está llamado a modificar sustancialmente la relación entre

52 SEAE, (2016) «A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en [Consultado: 01/01/2020].

53 LE GRAND CONTINENT. «Entretien avec le Président français Emmanuel Macron», Entrevista publicada el 16 de noviembre de 2020. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/> [Consultado: 01/01/2020].

54 ESTEBAN, M. y OTERO-IGLESIAS, M. (coords.) (2020), *Op cit.*

55 *Ibid.*

56 SENDAGORTA, F. (2020), *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto, pág. 25.

57 *Ibid.*, pág. 28.

58 CONSEJO EUROPEO, COMISIÓN EUROPEA (2020), «EU-China Leaders' meeting: Delivering results by standing firm on EU interests and values», Nota de prensa de 30 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47718/press-release.pdf> [Consultado: 01/01/2020].

la UE y China, afectando, por consiguiente, al triángulo estratégico con Estados Unidos.

La conclusión de este acuerdo⁵⁹ ha despertado un debate entre los observadores de la relación sino-europea, manifestado en redes sociales y tribunas en medios de comunicación durante los últimos días de 2020. Si bien es cierto que la firma del CAI es un objetivo específico en la Estrategia de 2019, reiterado en la tribuna del ARVP ya mencionada, la premura con la que parece haberse alcanzado el objetivo durante los últimos días de la presidencia rotatoria alemana del Consejo no ha sido recibida con agrado entre sectores de opinión más críticos con las políticas del gobierno de la República Popular China (RPC)⁶⁰. La ausencia de concertación con Estados Unidos cuando éste se encuentra en plena transición presidencial a un mandato aparentemente más propenso a acuerdos transatlánticos también ha sido criticada. Dicho argumento se ve lastrado por la falta de consulta estadounidense a la UE en la adopción de su mencionado Acuerdo con China, once meses antes.

Si se trata de una reafirmación de la autonomía estratégica y del poder normativo europeos o si, por el contrario, los compromisos adoptados caerán en saco roto dependerá de la precisión en la redacción de las cláusulas del texto y de los mecanismos de aplicación y control que se hayan establecido. Los negociadores defienden haber mantenido incólumes los valores europeos, inspirando una estructura basada en los principios de desarrollo sostenible.

La firma de un acuerdo funcional constituiría un notable refuerzo de la capacidad de la UE para ser el interlocutor insoslayable en calidad de representante unificado de todos los Estados miembros, desincentivando la participación de éstos en plataformas intermedias como son el 17+1 o el fracasado Diálogo entre los Estados europeos mediterráneos y China⁶¹. La principal ganancia sería una mejora en el acceso de las empresas europeas a los mercados chinos en condiciones más justas. En cuestiones sensibles como son los derechos laborales, se habrían obtenido compromisos inéditos. La UE espera también que China comience negociaciones relativas a condiciones de reciprocidad en materia de ayudas estatales a la industria y a mercado digital.

Un acuerdo de estas características tiene capacidad de influir no solo en los aspectos económicos de la relación bilateral, sino en la proyección de ambas

⁵⁹ Cuyo texto, en el momento de la conclusión de esta memoria, no ha sido publicado.

⁶⁰ Entre otros, por la situación de los Derechos Humanos en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang o la aplicación de la «Ley de Salvaguardia de la Seguridad Nacional en la Región Administrativa Especial de Hong Kong», en vigor desde junio de 2020.

⁶¹ ESTEBAN, M. (coord.) (2018), *Op. cit.*

potencias económicas en el mundo y, por lo tanto, en la geopolítica de otras regiones. Una de estas regiones será el Mediterráneo.

El Mediterráneo es región en la que coexisten Estados de la UE, Estados en proceso de adhesión y los Estados de la orilla meridional. Hacia estos últimos, desde 2004 se dirige la Política Europea de Vecindad (PEV) en su dimensión meridional, constituyéndose así la Vecindad Sur (VS). En 2015, esta dimensión de la Acción Exterior de la UE fue objeto de una renovación en 2015 con incremento de recursos. No obstante, es el Partenariado Oriental, la PEV dirigida hacia los países al este de los Estados miembros, donde se han llevado a cabo más progresos.

El Consejo Europeo, en sus Conclusiones del 11 de diciembre de 2020⁶², dedicó un apartado a la Vecindad Sur, algo sumamente infrecuente. Allí se afirma que «una Vecindad Sur más democrática, estable, verde y próspera es una prioridad estratégica para la UE».

Ello coincide con la reformulación del nexo seguridad-estabilidad que desde las primaveras árabes la UE ha llevado a cabo, favoreciendo una «implicación altamente selectiva»⁶³. Ha de entenderse esta estrategia en un marco en el que todas las potencias presentes en el Mediterráneo priorizan la seguridad, pero desde concepciones divergentes de la misma e, incluso, con definiciones espaciales diferentes⁶⁴.

3. China

«La geografía de China la coloca siempre en el centro de la geopolítica». Tal es la lección que extraía Robert D. Kaplan del estudio de la situación geopolítica hace una década⁶⁵, poco tiempo después de la enorme proyección que supusieron los Juegos Olímpicos de Pekín 2008 y en el momento en que la actuación macroeconómica del gobierno chino por vía de estímulos internos y de compra

⁶² CONSEJO EUROPEO, (2020) «European Council Conclusions, 10-11 December 2020», <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020/> [Consultado: 01/01/2020].

⁶³ ROCCU, R. y VOLTOLINI, B. (2018) «Security and stability reframed, selective engagement maintained? The EU in the Mediterranean after the Arab uprisings». *Mediterranean Politics* 23, nº 1: 182-95. DOI:10.1080/13629395.2017.1358907.

⁶⁴ MEDRESET, (2017) «The EU and Geopolitics in the Mediterranean», Informe del proyecto MedReset, <http://www.medreset.eu/medreset-policy-brief-n-2-eu-geopolitics-mediterranean/> [Consultado: 01/01/2020]

⁶⁵ KAPLAN, R.D. (2010), «The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?», *Foreign Affairs* 89, n.º 3: 22-41.

de deuda en mercados internacionales daba estabilidad a la economía mundial, seriamente debilitada por la recesión. Kaplan observaba el retorno a la histórica capacidad china de potencia continental con un ejército numeroso —el tipo de Estado más temible, según John Mearsheimer⁶⁶, aunque Kaplan se suma a la incógnita generalizada sobre sus capacidades bélicas reales— junto con un esfuerzo por desarrollar capacidad naval. Ello podría permitir a China «hacer sombra a Rusia en Eurasia»⁶⁷.

Que China es ya una potencia de primer orden en todos los aspectos queda fuera de toda duda. Merece la pena, por tanto, analizar qué tipo de potencia es la RPC, qué postura adopta respecto a las relaciones internacionales.

La política exterior china está indeleblemente marcada por las particularidades de su política interna, acaso más que otros países al tratarse de un Estado-Partido construido y gobernado exclusivamente por el Partido Comunista de China (PCCh) y el resto de organizaciones que forman el Frente Unido. Una de dichas particularidades chinas es la identificación de las iniciativas políticas —sin importar la materia— con eslóganes que, si la iniciativa progresa, pasan a formar parte de un acervo de frases repetidas en innumerables discursos y documentos.

Es necesario traer a colación algunos de estos eslóganes especialmente relevantes en la política exterior china de las últimas décadas. El primero de ellos, acaso el más conocido es aquel preconizado por Deng Xiaoping⁶⁸: «ocultar los talentos y esperar el momento»⁶⁹, también traducido como «mantener un perfil bajo». En las décadas de 1980 y 1990, Deng priorizaba el crecimiento económico y entendía que su estrategia debía ser tripartita: examinar cuidadosamente la situación, consolidar las posiciones chinas y sobrellevar con calma los cambios⁷⁰. Deng asumía la hegemonía estadounidense tras el derrumbe soviético y prefería una posición pragmática y predecible en política exterior. Ésta se encapsuló en la serie de lemas: «incrementar la confianza, reducir las molestias, fortalecer la cooperación y no provocar confrontación»⁷¹.

⁶⁶ MEARSHEIMER, J.J. (2002), *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York. W. W. Norton & Company, pág. 135.

⁶⁷ KAPLAN, R.D. (2010), *Op. cit.*

⁶⁸ 邓小平, principal dirigente político chino desde su rehabilitación en 1977 tras la muerte de Mao Zedong y hasta su fallecimiento en 1997.

⁶⁹ 韬光养晦 *tāoguāng yǎnghuì*. Todas las transcripciones utilizan el sistema *pinyin*. Las traducciones, salvo las de aquellos términos para los que existe una oficial, son propias buscando transmitir todo el significado.

⁷⁰ ZHAO, S. (2020), «China's Foreign Policy Making Process: Players and Institutions», en SHAMBAUGH, D., *China & the World*, Oxford, Oxford University Press, págs. 88 y ss.

⁷¹ 增加信任、减少麻烦、加强合作、不搞对抗 *zēngjiā xìnren, jiǎnshǎo máfan, jiāqiáng hézuò, bù gǎo duìkàng*.

Los dos dirigentes que lo sucedieron, desde las posiciones concomitantes de Secretario General del PCCh y Presidente de la RPC, Jiang Zemin y Hu Jintao⁷², siguieron la línea marcada por su antecesor. Si bien es verdad que el incremento gradual de confianza permitió un cierto nivel de asertividad a través del lema «luchar por los objetivos»⁷³, la prioridad se encontraba en la «estabilidad doméstica» y el «mantenimiento del *statu quo*»⁷⁴.

El mandato de Xi Jinping⁷⁵, que comienza desde su toma de posesión como Secretario General del PCCh en el XVIII Congreso en octubre de 2012, ha estado marcado por una proliferación de eslóganes que instrumentan una política exterior más asertiva. El eslogan de la era Xi más amplio es el «gran rejuvenecimiento de la nación china»⁷⁶, que engloba numerosas iniciativas internas como la eliminación de la pobreza o la mejora de infraestructuras. Es una visión interna de lo que en el resto del mundo se ha conocido como «el auge de China»⁷⁷. Bajo este paraguas también se coloca una nueva interpretación de «luchar por los objetivos» en la que está muy presente la «conducta proactiva»⁷⁸. Los términos no son precisos y han dado lugar a debates en el seno de la propia academia china⁷⁹.

Otra dupla de eslóganes prominentes durante el mandato de Xi son el «diseño desde arriba» y el «pensamiento con líneas rojas»⁸⁰. El primero de ellos refuerza el liderazgo de la superioridad en la jerarquía. El «diseño desde arriba» no hace referencia a un monopolio de todas las decisiones en la cúspide, sino a la obligación de cada uno de los escalones inferiores de cumplir con sus obligaciones respetando la visión, la inspiración proporcionada por los dirigentes. Las *líneas rojas* aquí mencionadas son aquellos límites que no pueden ser transgredidos como consecuencia del diseño o aplicación de la política exterior, donde cabría incluir el principio de integridad territorial (frente al separatismo) o la defensa del *socialismo con características chinas* como forma de gobierno de la RPC.

72 江泽民 y 胡锦涛.

73 奋发有为 *Fènfā yǒu wéi*.

74 内政主导 *nèizhèng zhǔdǎo* y 维护现状 *wéihù xiànzhuàn*.

75 习近平.

76 中华民族伟大复兴 *zhōnghuá mínzú wèixīng*, donde 复兴 también puede traducirse como *restaurar una posición*.

77 ZHAO, S. (2015), «Rethinking the Chinese World Order: the imperial cycle and the rise of China», *Journal of Contemporary China* 24, n.º 96: 961-82. DOI:10.1080/10670564.2015.1030913.

78 积极作为 *Jījī zuòwéi*.

79 IRVINE, R. (2017), «Nationalists or Internationalists? China's International Relations Experts Debate the Future», *Journal of Contemporary China* 26, n.º 106: 586-600. DOI:10.1080/10670564.2017.1274822 donde se identifican dos grandes corrientes: los partidarios de una China más nacionalista que busque la primacía internacional, representados por Yan Xuetong 阎学通 y los moderados defensores de una aproximación más internacionalista, con el referente de Shen Dingli 沈丁立.

80 顶层设计 *dǐngcéng shèjì* y 底线思维 *dǐxiàn sīwéi*; EKMAN, A. (2018) «La Chine en Méditerranée : une présence émergente», Notes de l'IFRI, <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/chine-mediterranee-une-presence-emergente> [Consultado: 01/01/2020]; ZHAO, S. (2020), Op. cit.

Precisamente «con características chinas»⁸¹ es una etiqueta cada vez más común utilizada para justificar cualquier política de la RPC con un halo de especificidad y escudarse así de las opiniones extranjeras.

Todos estos eslóganes surgen de la oficialidad china para modelar su propia actividad. No obstante, también existen otros lemas que funcionan como objetivos para las relaciones internacionales. Entre ellos, destacan las «nuevas relaciones entre grandes potencias»⁸² —dependientes de la definición china de *gran potencia* que busca incluir más países en desarrollo, como por ejemplo Brasil o Egipto— y la «comunidad de destino para la Humanidad»⁸³, el gran concepto aglutinador con pretensión de *gran estrategia* global, pero que adolece de un carácter excesivamente general y poco concreto.

Cabe recordar la intervención del presidente Xi durante el XIX Congreso del PCCh en 2017 que inauguró su segundo mandato: tras recordar que Mao hizo «levantarse» al pueblo chino y Deng lo hizo «prosperar», Xi asumió la misión de «fortalecerlo»⁸⁴. En esa misma alocución, Xi Jinping hizo otra promesa: para el año 2050, China habrá alcanzado el estatus de «líder mundial en términos combinados de fuerza nacional e influencia internacional»⁸⁵.

Este aserto no está reñido, empero, con una de las nociones más asentadas con respecto a la política exterior china: la RPC no busca trasplantar el conjunto de su modelo socioeconómico fuera de sus fronteras⁸⁶. Ello no impide el exhorto a otros países para que adopten ciertos principios de gobernanza con el objetivo de asegurarse un panorama internacional acorde a los intereses de China. Se incluyen en esta categoría cuestiones como el papel del Estado como garante de actividad económica empresarial, el imperio *por* la ley⁸⁷ o las tecnologías de vigilancia social⁸⁸.

Esta tendencia asertiva también tiene un correlato de seguridad. Andrea Ghiselli defiende que los estrategas militares chinos, bien anclados en concepciones

81 中国特色 *zhōngguó tèshè*.

82 新型大国关系 *xīnxíng dàguó guānxi*.

83 人类命运共同体.

84 站起来 *Zhàn qǐlái*, 富起来 *fù qǐlái* y 强起来 *qiáng qǐlái*, según ZHAO, S. (2020), *Op. cit.*

85 LE CORRE, P. (2018) «China's Rise as a Geoeconomic Influencer: Four European Case Studies», Working Paper, Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/WP_LeCorre_China_formatted_FINAL_WEB.PDF [Consultado: 01/01/2020].

86 SENDAGORTA, F. (2020), *Op. cit.*, pág. 60.

87 法制 *fǎzhì*, claramente diferenciado de su homónimo 法治 *fǎzhì*, concepto asimilable al imperio *de* la ley o Estado de Derecho.

88 VANGELI, A. (2019), «A Framework for the Study of the One Belt One Road Initiative as Medium of Principle Diffusion» en LI, X. *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*, Cham, Palgrave Macmillan, pág. 71.

de la escuela neorrealista de relaciones internacionales, tienen mayor peso en el proceso de definición de la política exterior y de seguridad que sus colegas diplomáticos⁸⁹. Dichos militares incorporan conceptos derivados del pensamiento estratégico chino, pero no tienen ningún reparo en adoptar numerosos elementos extraídos de ejemplos extranjeros⁹⁰. A este proceso de formación responde la evolución en términos de concepción de su propia seguridad que ha experimentado China en los últimos 25 años: desde el «nuevo concepto de seguridad» de Jiang; pasando por la «seguridad integral» de Hu, y hasta la actual «seguridad holística» bajo Xi⁹¹.

Estas consideraciones no están reñidas con que China siga defendiendo su papel como *potencia responsable*. Uno de los argumentos más comúnmente esgrimidos en este sentido es su participación en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU: China es el único país entre los diez mayores contribuyentes tanto en términos de tropas como en términos financieros, así como el país de entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad que más *cascos azules* aporta⁹².

Es así que David Shambaugh ha llegado a la conclusión de que China es una potencia «cuasi revisionista»⁹³: insatisfecha con su posición relativa en el orden internacional de inspiración estadounidense, está dispuesta a ejercer una opción de exclusión sobre algunas instancias del sistema, pero sigue interesada en «mantener e incluso fortalecer las instituciones en el núcleo y las normas de este orden»⁹⁴. Esta insatisfacción lleva a China a promover la creación de instituciones alternativas a las existentes, una suerte de *orden paralelo* donde Shambaugh sí encuentra potencial amenaza para el sistema, aunque no se trate por el momento de crear bloques exclusivos de Estados al estilo de la Guerra Fría.

De la misma opinión es Zhao Suisheng, quien agrega que no habrá una *pax sinica* pues, aunque Pekín ha ocupado algunos de los espacios dejados por el

⁸⁹ GHISELLI, A. (2018)a. «Revising China's Strategic Culture: Contemporary Cherry-Picking of Ancient Strategic Thought», *The China Quarterly* 233: 166-85. DOI:10.1017/S0305741018000413.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ 新安全观 *xīn ānquán guān*, 综合安全 *zònghé ānquán* y 总体安全 *zǒngtǐ ānquán*, según GHISELLI, A. (2018)b. «Civil–military relations and organisational preferences regarding the use of the military in Chinese foreign policy: insights from the debate on MOOTW». *Journal of Strategic Studies* 43, n.o 3: 421-42. DOI:10.1080/01402390.2018.1438892.

⁹² A fecha de 30 de noviembre de 2020, China ocupaba el puesto 9º de los 120 contribuyentes de personal, con un total de 2541 personas desplazadas en 9 de las 13 operaciones de mantenimiento de la paz activas. En el año 2019, la contribución financiera china supuso el 15,21% del presupuesto del programa, solo por detrás de EE.UU., con un 27,89%. Fuentes: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>; <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> [Consultado: 01/01/2020].

⁹³ SHAMBAUGH, D. (2020), «China and the World: Future Challenges» en SHAMBAUGH, D., *China & the World*, Oxford, Oxford University Press, pág. 361.

⁹⁴ *Ibid.*

aislacionismo estadounidense de la era Trump, «China no solo no puede hacer frente al coste de rehacer el orden mundial (...), sino que tampoco puede articular valores diferenciados para asegurar las reglas y normas»⁹⁵. Por tanto, el presidente Xi ha afirmado que China debe «guiar»⁹⁶ a la comunidad internacional hacia la construcción de un nuevo orden mundial más justo y razonable», pero Zhao no lo interpreta como una voluntad de imposición.

Cabe plantearse con Shambaugh una serie de interrogantes con respecto a esta clase de diplomacia: ¿cuánto tiempo durarán y qué alcance tendrán estas alternativas? ¿Cómo pueden encajar en el sistema existente? ¿Qué otros países se adherirán a ellas? ¿Ha entrado China en una dirección irreversible en este sentido?

3.1 Iniciativa Franja y Ruta

La Iniciativa de la Franja y la Ruta⁹⁷ (BRI, por sus siglas en inglés) es ampliamente considerada una «gran estrategia polifacética»⁹⁸ que aúna objetivos económicos, políticos y de seguridad, en principio dirigidos hacia el continente euroasiático, pero de un alcance tan global que permite considerarlo ya como «el principio organizador de la política exterior china»⁹⁹. Se ha convertido en un eslogan que abarca «prácticamente todos los aspectos de la política exterior y económica de China»¹⁰⁰.

La BRI es sin lugar a dudas la idea con mayor tracción en la política exterior china en la actualidad. Su origen formal se remonta al discurso del presidente Xi en su visita a Kazajistán en septiembre de 2013¹⁰¹. La identificación personal que en estos años se ha establecido entre Xi Jinping y la BRI, permite situarla en el primer nivel de importancia junto a la campaña anticorrupción en las institucio-

⁹⁵ ZHAO, S. (2018) «A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order». *Journal of Contemporary China* 27, no 113: 643-58. DOI:10.1080/10670564.2018.1458029.

⁹⁶ 引导 *yīndǎo*.

⁹⁷ 一带一路 *Yīdài yīlù* Se prefiere la denominación en español utilizada por los medios oficiales chinos, tras varias modificaciones, por ejemplo: http://spanish.xinhuanet.com/2019-12/11/c_138623544.htm [Consultado: 01/01/2020] Sobre el nombre y su traducción, consúltese: <https://www.economist.com/special-report/2020/02/06/how-the-belt-and-road-initiative-got-its-name>.

⁹⁸ ZHOU, W. y ESTEBAN, M. (2018) «Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative». *Journal of Contemporary China* 27, no 112: 487-501. DOI:10.1080/10670564.2018.1433476.

⁹⁹ SENDAGORTA, F. (2020), *Op. cit.*, pág. 73, citando a Nadège Rolland.

¹⁰⁰ JONES, L. y ZENG, J., (2019) «Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis». *Third World Quarterly* 40, n.o 8: 1415-39. DOI:10.1080/01436597.2018.1559046.

¹⁰¹ Primera mención en público, aunque se atribuye a 王緝思 Wang Jisi la transición entre iniciativas pre-existentes de desarrollo en el oeste de China y la BRI.

nes chinas y el «gran rejuvenecimiento de la nación china» ya mencionado¹⁰². Jones y Zeng consideran que la BRI también cumple un papel de legitimación nacionalista del PCCh¹⁰³, subrayando el reciente poder, riqueza y posición global de China y vinculándolo al otro gran principio ordenador, el «sueño chino»¹⁰⁴.

La concepción de la BRI y su extensión hasta cubrir dos tercios de la población global¹⁰⁵ responde a desafíos internos. El primero es el llamado *dilema de Malaca*: por dicho estrecho del sudeste asiático transita el 80% de los buques que transportan bienes e hidrocarburos entre China y el resto del mundo¹⁰⁶. El siguiente es la situación macroeconómica posterior a la aplicación del paquete de estímulos de más de medio billón de euros desplegado por el gobierno chino a partir del año 2009, que incluye quiebras técnicas de varias provincias y una sobrecapacidad superior al 30% en sectores como la siderurgia, los materiales de construcción o la industria energética. Finalmente, emerge una voluntad de promover el desarrollo económico de los países fronterizos con objeto de abundar en una prosperidad que sirva de baluarte contra el separatismo y el terrorismo en las regiones más occidentales de China.

Los dirigentes chinos determinaron entonces que existía una solución única para todos estos problemas: extender a Asia Central el programa de inversiones en la provincia de Gansu y las regiones autónomas de Qinghai y Xinjiang existente desde principios de siglo, aunándolo con las iniciativas recurrentes relativas a la Ruta de la Seda que China presentaba recurrentemente a nivel multilateral, por ejemplo, en la UNESCO. Se diversificaban así las rutas de abastecimiento y comercio, se volcaban en el exterior la sobrecapacidad interna y las reservas de divisas acumuladas y se ahondaba en el fortalecimiento de la seguridad de las regiones fronterizas¹⁰⁷.

Paralelamente, una estrategia de búsqueda de apoyos en el continente euroasiático, espacio natural de influencia china, podía servir para contrarrestar el *pivote asiático* que desde el segundo mandato de Barack Obama había concentrado a EE.UU. en el Indo-Pacífico, a través, entre otras maneras, del Partenariado Trans-Pacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Se trata de un claro ejemplo de convergencia de *innenpolitik* y *ausßenpolitik*¹⁰⁸. Impulsando un proyecto euroa-

¹⁰² ROLLAND, N. (2017) «China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer?» *The Washington Quarterly* 40, nº 1: 127-42. DOI:10.1080/0163660X.2017.1302743.

¹⁰³ JONES, L. y ZENG, J. (2019), *Op. cit.*

¹⁰⁴ 中国梦 *zhōngguó mèng*, cuya concepción se atribuye al académico 王沪宁 Wang Huning.

¹⁰⁵ SENDAGORTA, F. (2020), *Op. cit.*, pág. 73, suma de las poblaciones de los 66 países que han firmado acuerdos de adhesión.

¹⁰⁶ ROLLAND, N. (2017), *Op. cit.*

¹⁰⁷ JONES, L. y ZENG, J. (2019), *Op. cit.*

¹⁰⁸ CLARKE, M. (2020), «Beijing's Pivot West: The Convergence of Innenpolitik and Aussenpolitik on China's 'Belt and Road'?» *Journal of Contemporary China* 29, no 123: 336-53. DOI:10.1080/10670564.2019.1645485.

siático, China se reafirma como potencia terrestre de la *isla-mundo*, al tiempo que la capacidad económica y tecnológica adquirida le permite ganar proyección marítima y hacer frente a una potencia oceánica hegemónica en retroceso.

Sin embargo, debe diferenciarse el nivel discursivo de las realizaciones materiales, pues el elemento de comunicación como herramienta para aparentar solidez está muy presente. La BRI es ante todo una idea inspiradora, un principio; «el proceso por el que el principio se traduce en un plan incluye complejas negociaciones multinivel»¹⁰⁹. No se puede entender la BRI sin la miríada de actores intraestatales que han influido en su modelado, buscando ante todo objetivos propios: desarrollo económico provincial, experiencia internacional de empresas de propiedad estatal, internacionalización del *yuan*... Esto tiene como consecuencia una excesiva inclusión de sectores en la que no se prioriza nada de manera efectiva.

La BRI no es un plan detallado concebido en las más altas esferas y comunicado a los escalones inferiores para su aplicación; se trata antes bien de una etiqueta bien acogida entre los sectores dirigentes chinos, que acto seguido han competido para asociar sus prioridades al ascendente de la Iniciativa. La BRI es resultado de las luchas de poder entre diferentes actores del capitalismo de Estado chino en busca de sus objetivos sectoriales, incluso cuando ello menoscaba los objetivos de política exterior¹¹⁰. Los proyectos que se han asociado a la Iniciativa están ligados en su amplísima mayoría a empresas de propiedad estatal, a bancos comerciales chinos —todos ellos de titularidad pública— y a planes de reactivación económica en lugares y sectores que cuentan con favor político.

El auge de China como potencia de innovación tecnológica ha llevado a añadir un tercer componente de la BRI: la *ruta de la seda digital*. Se trata de situar a las empresas chinas en primicia en mercados poco explotados, asegurando así la preeminencia económica. Esto cobra un sentido aún mayor ante la perspectiva del despliegue del 5G en el que el flujo de datos de otros países puede dar una ventaja comparativa incommensurable a los grandes conglomerados tecnológicos chinos. La pandemia del coronavirus también ha revivido el debate en torno a la *ruta de la seda de la salud*¹¹¹, una iniciativa que aseguraría suministros en los países asociados y alinearía sus estándares fitosanitarios con los chinos.

¹⁰⁹ JONES, L. y ZENG, J. (2019), *Op. cit.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ SIDLO, K. (coord.) (2020)a, *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?* EuroMesSCo Joint Policy Study 16. IEMED.

No se puede subrayar en exceso la naturaleza euroasiática de la BRI, algo que se evidencia al estudiar el conjunto de su cartografía¹¹². La *Franja* se refiere al cinturón económico que China impulsa desde el año 2013 basándose en iniciativas previas y que la vinculan con países centroasiáticos en primer lugar y, en última instancia, con los países de Europa central y oriental. La línea de ferrocarril Yiwu-Madrid posiblemente sea su mejor bandera. La *Ruta* es aquella que bordeando las costas índicas se bifurca para alcanzar el Golfo Pérsico, por un lado, y el Mar Rojo y el Canal de Suez, por otro, obteniendo acceso al Mediterráneo y terminando en Europa. No en vano, Venecia fue designada como el puerto de destino simbólico de la *Ruta de la seda marítima*, denominación primigenia de la vertiente oceánica. La más reciente extensión de la etiqueta BRI para proyectos en el continente africano permite la concepción de un ramal hacia las costas de África oriental.

El carácter euroasiático de la BRI se evidencia aún más cuando se toma en conjunción con la voluntad de China de ser una potencia ártica y establecer un vínculo con Europa y el Atlántico septentrional a través del Paso del Norte, si como parece previsible el cambio climático hace que sea transitable y comercialmente explotable durante varios meses al año. Creación de rutas comerciales, inversión en infraestructura portuaria, de transporte y de comunicaciones y establecimiento de vínculos empresariales a lo largo de las rutas son los medios para otorgar a China una gran influencia económica y, por extensión, geopolítica sobre Eurasia. «La infraestructura no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio de un fin»¹¹³, o una multitud de ellos.

Aunque el *dilema de Malaca* es uno de los desencadenantes de la BRI, lo cierto es que las rutas marítimas entre China y las costas euroasiáticas se siguen enfrentando a una serie de estrechos que motivan una creciente atención de China hacia las regiones en que se encuentran: Palk, Ormuz, Bab el Mandeb, Canal de Suez o Gibraltar, entre otros.

Es así que tiene sentido estudiar la proyección de la política exterior china en el Mediterráneo: bajo el sello de la BRI y con un carácter euroasiático al que se debe añadir el gran progreso de la presencia china en África a lo largo de las dos últimas décadas. El Mediterráneo, por tanto, es una pieza indispensable en el mecanismo principal de las relaciones exteriores chinas; de nuevo, el lugar donde todo confluye.

¹¹² Vid. Apéndice I. Cartografía de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

¹¹³ SENDAGORTA, F. (2020), *Op. cit.*, pág. 27.

Capítulo II

CHINA EN EL MEDITERRÁNEO MERIDIONAL

La política exterior china no concibe el Mediterráneo como una unidad geográfica propia. En primer lugar, se diferencia la orilla norte por pertenecer al continente europeo, objeto de una política específica. Seguidamente, en la orilla meridional, China diferencia dos subregiones: Asia occidental¹¹⁴ y Norte de África¹¹⁵. El término *Oriente Medio*¹¹⁶, rechazado anteriormente por sus connotaciones coloniales de origen occidental, incluye los 22 Estados miembros de la Liga de Estados árabes, por lo que engloba países no estrictamente mediterráneos y excluye a Israel¹¹⁷.

Ehteshami explica que China concibe el Mediterráneo adoptando construcciones europeas y estadounidenses muy centradas en las cuestiones de seguridad. Aplica una aproximación «tecnocrática»¹¹⁸ en la que se despoja de consideraciones políticas y busca resultados pragmáticos, incluida la convicción de que es una potencia responsable.

El estudio de la política china hacia un Mediterráneo meridional definido desde un punto de vista europeo y español pone de manifiesto la vigencia de la interpretación de Ekman basada en la ausencia de una estrategia unificada¹¹⁹. El único referente oficial es el *Documento de política de China hacia*

114 西亚 xīyǎ.

115 北非 běifēi.

116 中东 zhōngdōng.

117 LI, G. (2013), «China: An Emerging Power in the Mediterranean» en *The Mediterranean Region in a Multipolar World: Evolving Relations with Russia, China, India and Brazil*, informe del German Marshall Fund y el Instituto Affari Internazionali.

118 EHTESHAMI, A. (2017), *Op. cit.*

119 EKMAN, A. (2016)a, *Op. cit.*

los países árabes, del año 2016¹²⁰. En esta estrategia se fija una aproximación llamada de «1+2+3», de gran interés:

1. Hacer de la cooperación en materia energética el eje principal de la relación;
2. Fijar los dos grandes objetivos en la construcción de infraestructuras y la facilitación del comercio y la inversión, y
3. Buscar avances en los tres grandes sectores de energía nuclear, tecnologías del espacio y nuevas formas [renovables] de energía.

También se mencionan otras cuestiones más tradicionales como son los intercambios humanos o los «cinco principios de coexistencia pacífica»¹²¹: soberanía e integridad territorial, no agresión, no injerencia en asuntos internos, igualdad y beneficio mutuo.

La cuenca mediterránea se ha convertido en un elemento crucial para el desarrollo de la BRI. Los gobiernos y las opiniones públicas de la ribera meridional han sido generalmente entusiastas con el interés chino, particularmente en un contexto de declive de la influencia estadounidense¹²². Aunque China no va a sustituir el papel estadounidense o europeo, sí se está labrando una posición propia. Este nuevo equilibrio no solo modifica las relaciones de las demás potencias con los Estados de la zona, sino que permite a estos últimos utilizar la posibilidad de una alternativa china a su favor en negociaciones, sobre todo con la Unión Europea.

China se implica ya en el Mediterráneo meridional, ante todo de manera bilateral, pero también es un escenario para su diplomacia multilateral. Las relaciones diplomáticas sirven para asegurar la mayor profundidad y estabilidad posible para unos vínculos económicos que constituyen el núcleo de la política exterior china en el Mediterráneo, pues es el capítulo con capacidad de satisfacer los intereses domésticos y del PCCh.

La implicación creciente conlleva, de manera inevitable, una exposición mayor ante la inestabilidad recurrente de la región, ya sean fenómenos transfronterizos o puramente internos. Es por eso que, aunque las cuestiones de seguridad no son a día de hoy la prioridad de China, a medio plazo van a cobrar mayor

¹²⁰ RPC, CONSEJO DE ESTADO (2016), *zhōngguó duì ālābó guójiā zhèngcè wénjiàn* 中国对阿拉伯国家政策文件 <http://world.people.com.cn/n1/2016/0114/c1002-28049966.html> [Consultado: 01/01/2020].

¹²¹ 和平共处的五项原则 *Héping gòngchǔ de wǔ xiàng zé*.

¹²² SIDŁO, K. (coord.) (2020)a, *Op. cit.*

relevancia para un actor que se define como potencia global y busca ejercer un liderazgo a tal escala.

Aunque los intercambios humanos pasen relativamente desapercibidos o puedan parecer secundarios en una región con vínculos sociales históricamente muy reducidos, están ganando relevancia con rapidez. Por un lado, la proyección de China hacia el resto del mundo se acompaña de esfuerzos de poder blando; por otro, la presencia de la diáspora china en un país no es indiferente para una política exterior china en la que la labor consular se ha constituido como categoría principal.

La RPC persigue que las empresas chinas exploten todas las oportunidades económicas a su alcance en la región. Para ello la política exterior china se dirige ante todo a asegurar la estabilidad necesaria para la actividad económica y a promover unas condiciones favorables para las empresas y el país en general. La construcción de alianzas de distinto grado es una consecuencia bienvenida y que cobra peso a medida que China asume mayores cuotas de liderazgo global. Puede hablarse de una *globalización discreta*, instrumentada a través de todos los proyectos etiquetados como parte de la BRI.¹²³

1. Asuntos políticos y diplomáticos

Las relaciones diplomáticas de China con los países del Mediterráneo meridional se instrumentan de manera prioritaria en las relaciones bilaterales, Estado a Estado. Existe, no obstante, una vertiente multilateral en la que cabe incluir la BRI, la diplomacia de foro y la CICA¹²⁴, esta última tratada en el siguiente epígrafe.

En el conjunto de la región de Magreb, Mediterráneo y Oriente Próximo, la política exterior de China, guiada por la BRI, ha buscado identificar países prioritarios: Irán se clasifica como un Estado central para su política regional, mientras que Israel, Egipto y Argelia son designados como socios principales¹²⁵. Aunque la BRI está imbuida de una dialéctica de multilateralismo, lo cierto es que los proyectos se determinan, negocian y ejecutan a nivel bilateral. Únicamente ex post puede intentar discernirse una estrategia china, disminuida por los proyectos que finalmente no se llevan a cabo.

¹²³ BELGUIDOUM, S. y SOUIAH, F. (2019), «Les nouvelles routes de la soie en Méditerranée» en *Confluences Méditerranée* 109 nº 2: 9-18.

¹²⁴ Conferencia de Interacción y medidas de Confianza en Asia.

¹²⁵ SCOBELL, A. et al. (2018), *At the Dawn of Belt and Road*, Santa Mónica, RAND Corporation, págs. 147 y ss.

Oriente Medio y Mediterráneo meridional conforman una región en la que China ha extendido su *diplomacia de foro*¹²⁶. Se trata de una práctica diplomática china por la que desde principios de los 2000 se viene replicando el mismo modelo en diversas regiones: reuniones entre países de una región por un lado y China por el otro. En el año 2000, se inauguró el FOCAC¹²⁷, foro con todos los países africanos, incluidos los mediterráneos. A la vista de la buena acogida, China promociona la organización del CASCFC¹²⁸ desde 2004 con los 22 miembros de la Liga de Estados Árabes. A estas instancias se suma la del foro China-Consejo de Cooperación del Golfo desde 2010.

Existe por tanto una continuidad en la utilización de este tipo de herramienta diplomática, que bajo el mandato de Xi Jinping ha tomado un nuevo ímpetu con la organización del foro 17+1 con los países de Europa central y oriental desde 2012, el foro con la CELAC¹²⁹ creado en 2015 o la Mesa Redonda 1+6 con seis organizaciones internacionales del ámbito económico desde 2016¹³⁰. También la BRI se ha dotado de un foro, organizado en Pekín desde 2018. Sin embargo, es necesario subrayar que estos foros tienen un componente más formal que material, pues a menudo sirven para dar visibilidad a proyectos y acuerdos ya alcanzados a nivel bilateral.

Uno de los objetivos políticos de China con respecto a sus estrategias regionales es conseguir apoyos en las organizaciones internacionales. Esta dimensión cobra especial relevancia cuando se trata de cuestiones relativas a los derechos humanos. En 2019, tuvo lugar una situación de gran sensibilidad tanto para China como para los países del Mediterráneo meridional y Oriente Medio y que permite hacer un análisis en clave de apoyos diplomáticos regionales.

El 8 de julio de 2019, 22 Estados¹³¹ presentaron una carta en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU expresando su preocupación relativa a «informes creíbles de detenciones arbitrarias (...), vigilancia generalizada y restricciones, dirigidas particularmente a los uigures y otras minorías en Xinjiang, China»¹³².

¹²⁶ EKMAN, A. (2016)b, «China's regional forum diplomacy», Issue Alert 44, European Union Institute for Security Studies <https://www.iss.europa.eu/content/chinas-regional-forum-diplomacy> [Consultado: 01/01/2020]

¹²⁷ Forum on China-Africa Cooperation.

¹²⁸ China-Arab States Cooperation Forum.

¹²⁹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

¹³⁰ Las seis organizaciones internacionales son: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio, Organización Internacional del Trabajo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Consejo de Estabilidad Financiera.

¹³¹ 14 miembros de la UE —incluida España—, otros países europeos, Japón, Australia y Nueva Zelanda; sin Estados Unidos.

¹³² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2019), «Carta fechada el 8 de julio de 2019», A/HRC/41/G/11 https://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/c_gov/A_HRC_41_G_11.DOCX [Consultado: 01/01/2020].

Esta carta suscitó una respuesta firmada por un total de 50 países alabando los logros de China en materia de Derechos Humanos y apelando a una despolitización del órgano. Entre los 50 firmantes de esta segunda misiva se encontraban aliados tradicionales de China (Corea del Norte, Cuba), pero también un número elevado de países de tradición musulmana del Mediterráneo y Oriente Próximo.

En el grupo mediterráneo se encuentran Argelia, Egipto y Siria; en el oriental, hasta 12 países incluyendo algunos tradicionalmente cercanos a EE.UU. como Arabia Saudí o Kuwait. El incidente puede ser indicativo de la capacidad de recabar apoyos que tiene China, tanto por los cosechados como por las ausencias.

La relación bilateral con los países del Golfo está construida alrededor de la importación de hidrocarburos, hasta el punto de constituir el núcleo de prioridad del Documento estratégico para las relaciones en la región ya mencionado. China ha conseguido algo prácticamente único: mantener la proximidad con Irán al tiempo que desarrolla un vínculo cada vez más intenso y diversificado con el resto de países de la región enemistados con Irán, empezando por Arabia Saudí.

Dicho logro se basa en el poder económico como mayor importador de hidrocarburos del mundo y segundo consumidor que ha elevado a la RPC a la primera línea de la geopolítica mundial y se instrumenta a través de la práctica diplomática de los «cinco principios». Los principios impiden una influencia decisiva en todos los ámbitos como ha tenido Estados Unidos en algunos países de la región, pero evitan antagonismos irreconciliables. Las relaciones con los países del Golfo importan también de manera indirecta en las relaciones e intereses cruzados entre actores cercanos a Arabia Saudí o a Irán.

Una de estas máximas de la política exterior china, la no injerencia en asuntos internos, fue la posición oficial de China ante todas las primaveras árabes, únicamente manifestándose en contra de la violencia en los casos sirio y libio.

En el plano bilateral del Mediterráneo meridional, China otorga prioridad a Egipto y Argelia, países con los que firmó en 2014 Partenariados Estratégicos Integrales, el acuerdo de mayor categoría en la política exterior china¹³³. A ello se pueden añadir Israel y Marruecos. Si con el primero la relación ha adquirido una naturaleza única en la región, el segundo se ha constituido como un socio de gran interés para China como mercado emergente y plataforma tanto al mundo árabe, como a África y a Europa occidental.

¹³³ ANDERSEN, L.E. *et al.* (2020), «China-MENA Relations in the Context of Chinese Global Strategy» en SIDLO, K. (coord.), *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?* EuroMesSCo Joint Policy Study 16. IEMED.

Yahia Zoubir retrotrae las relaciones con los países magrebíes a la descolonización y la Conferencia de Bandung de 1955, donde una RPC recientemente establecida forjaba contactos con el Istiqlal marroquí, el Frente de Liberación Nacional argelino o el Neo-Destour tunecino¹³⁴. Tan cercana era la relación de la Argelia independiente con China, a pesar de encontrarse en la órbita soviética, que junto con Albania —el aliado fiel de la RPC— impulsó en 1971 la Resolución 2758 que permitió a la RPC acceder a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, movilizándolo en el África descolonizada.

De aquel origen nace la relación «más densa y diversificada» que China mantiene con los países magrebíes¹³⁵. Prueba de ello es la constante relación militar y económica, traducida en proyectos chinos de infraestructuras desde finales de la década de 1990, cuando éstos eran aún muy infrecuentes. Hoy, Argelia no solo acoge numerosos proyectos de empresas chinas, sino que uno de ellos, la ópera construida en Ouled Fayed a las afueras de Argel, es un regalo del conglomerado de empresas estatales chinas al gobierno argelino¹³⁶.

Las relaciones con Egipto han ganado peso constantemente desde 2010, a pesar de las transformaciones del país. China satisface las necesidades de ayuda técnica y económica egipcias, mientras se posiciona como un «interlocutor internacional válido»¹³⁷ en un país de relevancia geoestratégica fundamental. En Egipto, como en el caso de Argelia, China no ha expresado una preferencia en cuanto al régimen político: corresponde a argelinos y egipcios, respectivamente gobernar su país. Sin embargo, con el objetivo de asegurar la estabilidad de la región, sí presta apoyos políticos a regímenes autoritarios establecidos. Se puede ahondar así en la idea de que, aunque China no promueva activamente medidas antidemocráticas en países en transición como Túnez, sí presta apoyos relevantes a gobiernos autoritarios con los que tiene sintonía, caso argelino y egipcio, o por intereses geopolíticos más amplios, caso sirio.

La capacidad de China para encontrar equilibrios entre adversarios también tiene expresión en el Mediterráneo. Mientras las relaciones con Israel son de gran importancia y están muy desarrolladas, China reconoce al Estado de Palestina y presta su apoyo al reconocimiento de las fronteras anteriores a 1967. Al tiempo que intenta una aproximación pragmática a Israel, Palestina mantiene un carácter simbólico para China en sus relaciones con la región que le obliga a pensar buena parte de su implicación en términos del Proceso de Paz en Oriente Próximo.

¹³⁴ ZOUBIR, Y. (2019), «Les relations de la Chine avec les pays du Maghreb : la place prépondérante de l'Algérie», en *Confluence méditerranée* 109 n° 2: 91-103.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ AOUN, E. y KELLNER, T. (2019), «Les relations sino-egyptiennes à l'ère 'Xi-al-Sissi' ou la cristallisation d'une forte convergence géopolitique» en *Confluence méditerranée* 109 n° 2: 105 a 118.

Otro equilibrio sensible es el que China lleva a cabo entre Argelia y Marruecos. Mientras unas relaciones bilaterales entran dentro de la normalidad, es lo relativo a la cuestión del Sáhara Occidental donde China necesita ser más cuidadosa. La posición de China respecto a la no injerencia es aplicable de nuevo y rige su acción diplomática bilateral. Es digno de mención el hecho de que la única misión de mantenimiento de la paz en la que China ha ejercido la jefatura es la MINURSO, por dos veces, incluyendo el actual comandante de misión.

Ante el reconocimiento de soberanía marroquí del Sáhara Occidental llevado a cabo por el presidente estadounidense Donald Trump en diciembre de 2020, China tendrá que posicionarse —algo que sus portavoces han evitado hasta la fecha— cuando la cuestión llegue a foros internacionales, particularmente el Consejo de Seguridad de la ONU. Entonces podrá medirse la respuesta de la RPC por un lado hacia cada uno de sus dos aliados magrebíes, y por otro hacia el unilateralismo estadounidense, sin olvidar que el reconocimiento vino asociado al establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel, otro socio relevante.

El interés de China por los países más pequeños de la región es limitado, pero en el caso libanés se produce una cierta confluencia de factores antagonistas, debido al papel de Hezbollah, apoyado por Irán, socio principal de China. Si bien China no se alinea explícitamente con estas tendencias, sí se puede afirmar que tienen algunos intereses coincidentes. Ello explica la posición china de apoyo a B. al-Assad en Siria, aunque no en una escala siquiera comparable al papel activo de Rusia en la conflagración.

Por último, cabe mencionar que en 2018 y en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC se ha fundado la Agencia china de Cooperación Internacional al Desarrollo. La Agencia tiene algunos países del Mediterráneo como zona de actividad, pero en sus dos años de existencia, todavía no se han concretado proyectos.

2. Seguridad y Defensa

Como se ha explicado anteriormente, la implicación china en cuestiones de defensa ha sido menor hasta la fecha. Varios motivos explican esta realidad: capacidad limitada de proyección exterior del Ejército Popular de Liberación (EPL), voluntad política de buscar otro tipo de implicación en el extranjero o priorización del elemento económico en las relaciones bilaterales. Ahora bien, al aumentar la exposición de China, sus empresas y sus ciudadanos a las condiciones de

estabilidad de la región mediterránea, la política exterior de la RPC se ha visto cada vez más implicada en su situación de seguridad en sentido amplio.

En el plano multilateral, la iniciativa CICA merece una mención. Se trata de un foro intergubernamental sobre cuestiones de seguridad en el continente asiático. Creado a propuesta kazaja en 1992, solo mantuvo su primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en 2002, a la que han seguido cuatro ediciones con frecuencia de cuatro o cinco años. Forman parte de esta iniciativa, la mayoría de países asiáticos continentales, incluidas potencias militares regionales como China, Rusia, India o Pakistán, así como algunos Estados de *Asia occidental* como Líbano, Jordania, Israel o Egipto. El Estado de Palestina, reconocido por todos los miembros de CICA salvo Corea del Sur, también es miembro pleno.

El gobierno chino percibe CICA como una extensión de la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO, por sus siglas en inglés), organización internacional nacida de un foro propuesto por China y que tiene una cierta relevancia en la lucha contra el terrorismo. La existencia de ambas es un objetivo cumplido para la política exterior china, pues se trata de instancias paralelas al orden de inspiración estadounidense en las que China tiene una influencia mayor.

El grueso de las cuestiones de seguridad y defensa se gestiona a nivel bilateral. La presencia de uniformados chinos en el Mediterráneo meridional ha sido muy reducida. Una excepción ha sido la cooperación militar —más específicamente, naval— entre la Armada del EPL y la armada de Egipto. Así, en 2015¹³⁸ y 2019¹³⁹ ambos países llevaron a cabo maniobras conjuntas en aguas del Mediterráneo oriental. Además, el puerto de Alejandría se ha convertido en el puerto de referencia para los acorazados chinos, también en su travesía del año 2016, que incluyó, tras cruzar el Estrecho de Gibraltar dos veces, visitas diplomáticas de defensa a Francia, Italia, Grecia y Turquía, antes de fondear cerca de la base rusa de Latakia, en Siria¹⁴⁰.

La presencia de la Armada del EPL en el Mediterráneo es inseparable del establecimiento en Yibuti en el año 2017 de la primera base militar china fuera de su vecindad inmediata¹⁴¹. Dicha base se ha convertido en un punto de apoyo

¹³⁸ HOLMES, J (2015), «Why Are Chinese and Russian Ships Prowling the Mediterranean?» *Foreign Policy*, 15 de mayo de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/05/15/china-russia-navy-joint-sea-2015-asia-pivot-blowback/> [Consultado: 01/01/2020].

¹³⁹ RPC, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2019), «Egypt, China conduct joint naval drill in Mediterranean Sea», Nota de prensa publicada el 22 de agosto de 2019, https://www.fmprc.gov.cn/zfhzlt2018/eng/zfgx_4/hpaq/t1690976.htm [Consultado: 01/01/2020].

¹⁴⁰ CRISTEA, R. (2018), «Tribulations chinoises en Méditerranée», *Geostrategia*, 16 de enero de 2018, <https://www.geostrategia.fr/tribulations-chinoises-en-mediterranee/> [Consultado: 01/01/2020].

¹⁴¹ La RPC considera las islas del Mar del Sur de China donde existen destacamentos militares como parte de su territorio. Otros Estados ribereños refutan este planteamiento y reclaman territorios y aguas para sí.

fundamental para la Armada del EPL, que puede desarrollar operaciones de proyección de presencia y antipiratería desde Yibuti, país que ya albergaba presencia militar fija francesa, estadounidense, japonesa e italiana¹⁴². La base de Yibuti, cuya apertura coincide en el tiempo con el vasto programa de reorganización y modernización del EPL¹⁴³, es indicativa de las ambiciones de influencia internacional como potencia naval que la RPC ha adoptado durante el mandato de Xi Jinping¹⁴⁴.

Desde esta base, China no solo presta apoyo a sus cascos azules en las misiones de mantenimiento de la paz, sino que colabora con los esfuerzos internacionales en la lucha contra la piratería en el Índico. Ésta es una labor fundamental para asegurar las rutas comerciales tanto de abastecimiento de energía como de exportación de productos, uno de los objetivos principales de la BRI.

La RPC encuentra una forma suplementaria para asegurar la estabilidad regional mediante el refuerzo de las capacidades militares locales: la venta de armas. Esto otorga oportunidades de negocio suplementarias para su industria de armamento, en pleno proceso de innovación junto con el EPL. En el período 2013-2017, China incrementó sus exportaciones de armas a países del Mediterráneo y Oriente Próximo en un 38%, convirtiéndose en el quinto exportador en la región, aunque aún lejos del líder estadounidense¹⁴⁵.

Entre 2008 y 2019, según datos del SIPRI¹⁴⁶, entre los países del Mediterráneo meridional, Egipto y Argelia han sido los principales destinos de exportaciones armamentísticas chinas, principalmente vehículos aéreos no tripulados (*drones*), misiles antibuque y misiles tierra-aire portátiles. También han adquirido en el mismo período armamento chino Jordania (misiles), Marruecos (tanques y sistemas antitanque) y Siria (radares).

En un plano más operativo, tras el comienzo de la guerra civil en Libia que acabaría con el régimen de Muammar Gaddafi, la comunidad internacional se planteó el deber de intervenir en cumplimiento de la *responsabilidad de proteger* (R2P). China y Rusia, en principio opuestas debido a la importancia que otorgan a la no injerencia, permitieron sin embargo su aplicación al no bloquear la

¹⁴² El Destacamento Orión español tiene base en Yibuti y colabora en la labor internacional de protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos.

¹⁴³ BONDAZ, A. (2018), «Une modernisation de militaire au service du Parti et du pays» en EKMAN, A. (coord.) *La Chine dans le monde*, pág. 183 y ss.

¹⁴⁴ CABESTAN, J.P. (2019), «China's Military Base in Djibouti: A Microcosm of China's Growing Competition with the United States and New Bipolarity», *Journal of Contemporary China* 125, nº 29: 731-747, DOI:10.1080/10670564.2019.1704994.

¹⁴⁵ SIDŁO, K. (2020)b, *Op. cit.*

¹⁴⁶ Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo.

cuestión en el Consejo de Seguridad. El resultado de la intervención de la OTAN con autorización del Consejo de Seguridad no supuso el fin del enfrentamiento en Libia, que continúa a día de hoy, con otros contendientes. La aplicación de la R2P, por tanto, fracasó en su intento de actuar como cortafuegos inmediato. China y Rusia, desde entonces, se han amparado en los principios de no injerencia en asuntos internos y no agresión para descartar cualquier otra posibilidad de aplicar la responsabilidad de proteger en otros conflictos armados.

Los intereses militares y de seguridad principales de China han ido convergiendo hacia el Mediterráneo, fruto de su implicación económica. En el futuro, con un EPL actuando de garante de los intereses de la RPC, la región solo cobrará mayor relevancia.

3. Vínculos económicos

Sin lugar a dudas, el auge económico chino es la herramienta que le ha permitido acceder, en un proceso que se ha extendido tres décadas, a la categoría de gran potencia geopolítica con alcance global. No extraña, por tanto, que el núcleo de relaciones con los países del Mediterráneo meridional sea, igualmente económico.

Desde los años 90, el gobierno de la RPC impulsó la campaña «salir al exterior»¹⁴⁷, potenciada especialmente a partir de la adhesión de China a la OMC en diciembre de 2001. El recurso al sector exterior modificó la economía china hasta convertirse en la potencia exportadora que es hoy, permitiéndole acumular las mayores reservas de divisas tras la crisis económica de 2008. En la actualidad, el Gobierno de la RPC promociona la idea de la «doble circulación»¹⁴⁸, un principio inspirador de una economía en la que, sin renunciar a una apertura comercial, se fomenta también el consumo interno, especialmente de bienes de mayor valor añadido producidos domésticamente.

Asegurar las rutas comerciales y proteger las inversiones exteriores de China son dos objetivos principales de su política exterior que se instrumentan a través de la BRI y que, como se ha visto, cuentan con un creciente apoyo militar. Es de especial relevancia estudiar dos tipos de actividad económica: los puertos y los cables submarinos.

¹⁴⁷ 走出去 *zōuchūqù*, según SEAMAN, J. (2019) «Énergies, matières premières et ajustements de politique étrangère» en EKMAN, A. (coord.) *La Chine dans le monde*, pág. 74 y ss

¹⁴⁸ 双重循环 *shuāngchóng xúnhuán*

Además de los corredores económicos terrestres (centroasiático, pakistání, birmano), la estrategia marítima se encuentra en el núcleo de la BRI. La idea es asegurar el acceso a las grandes navieras chinas (COSCO, China Merchants) a puertos con suficiente capacidad para aumentar la capacidad y la previsibilidad en el comercio bilateral entre China y los países del Índico primero y del Mediterráneo, después. Dichos puertos, buscando el carácter financiero y de aumento de experiencia técnica de los conglomerados chinos, habrán sido además construidos por grandes empresas chinas del sector de las infraestructuras (China Communications and Construction Company, China State Construction Engineering), con financiación de los grandes bancos estatales (China Development Bank, China Export-Import Bank) o de los bancos comerciales de propiedad estatal (Bank of China, Construction Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China)¹⁴⁹. De nuevo, los factores internos orientan la política exterior. Es el capitalismo de Estado chino el gran motor de la BRI.

Así, surge una sucesión de puertos desde el Mar de China Meridional hasta el Mar del Norte en los que grandes empresas chinas de propiedad estatal tienen implicación en su operación —allí donde ya existían grandes puertos como en las costas europeas— y en su construcción —donde una nueva infraestructura de mayor capacidad se determina necesaria—¹⁵⁰. Los medios de comunicación han dado en denominar *el collar de perlas* al conjunto de puertos de importancia estratégica en el Océano Índico donde actores chinos han invertido. Es bajo la idea de la relevancia que tienen estos puertos y las líneas marítimas que los conectan que cobra mayor sentido la apertura de la base militar china en Yibuti.

El Mediterráneo no es ajeno a las inversiones chinas. La compra en 2016 de la mayor parte de la operación del puerto del Pireo en Grecia supone un punto de inflexión en la presencia portuaria china. Es un puerto fundamental para la BRI, pero no la concentración exclusiva del interés chino. Así, las navieras chinas han adquirido participaciones en las sociedades encargadas de la operación de grandes puertos mediterráneos en España, Francia o Italia.

En el Mediterráneo meridional, la presencia es incluso mayor en términos relativos. En los puertos de Tánger-Med y Port Said, los operadores chinos solo han tenido que invertir en terminales de carga. En Argelia (Cherchell), Túnez (Zarsis) o Israel (Haifa y Ashdod), se ha invertido en la construcción. Se espera que las empresas chinas participen en los concursos para la reconstrucción del puerto de Beirut tras los daños sufridos por una explosión acaecida en agosto de 2020.

¹⁴⁹ SIDLO, K. (2020)b, *Op. cit.*

¹⁵⁰ *Vid.* Apéndice I. Cartografía de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

La presencia de empresas chinas en estos puertos ha suscitado preocupaciones tanto económicas como estratégicas. Es evidente que, debido al tipo de vínculos empresariales existentes en los grandes conglomerados de propiedad estatal y los objetivos gubernamentales a los que pueden estar sujetas, la participación de estos actores no es igual a la presencia de otros grandes conglomerados marítimos internacionales estrictamente privados. La participación en estos proyectos busca un rédito económico (a través de la devolución de los créditos con los que se financian las infraestructuras, así como la apertura de nuevos mercados a los productos chinos), pero también una idea más amplia sobre la naturaleza perdurable de ese rédito.

Al poder asegurar una cadena de producción y transmisión de bienes controlada por actores chinos susceptibles de tener que alinearse con la voluntad gubernamental, el conjunto del proceso se vuelve más previsible. Parece aventurado¹⁵¹ concluir que existe una voluntad clara de utilización militar de los puertos, algo que en caso de conflicto tampoco sería fácilmente aplicable. Sí es cierto que la existencia de esos puertos puede facilitar operaciones militares no bélicas, como fue el caso de la evacuación de cerca de 36.000 nacionales chinos de Libia en 2011.

De mayor interés es la propuesta de creación de zonas francas de producción en dos de estos puertos: Tanger-Med y Port Said. Se trata de iniciativas aún no materializadas por las que en las cercanías de las instalaciones portuarias se crearían zonas económicas especiales, según el modelo que impulsó el crecimiento económico de las regiones costeras chinas desde la década de 1980. En ellas, las empresas —chinas, aunque no solo— podrían establecer fábricas con condiciones fiscales ventajosas que justificaran la modificación de las cadenas de valor. Se crearía así empleo en la economía local, al tiempo que los países de la ribera meridional mediterránea verían sus sistemas productivos actualizarse. Está en cuestión la viabilidad final de esta iniciativa, sin duda interesante. La misma voluntad de los gobiernos marroquí y egipcio de sumarse ya indica la predisposición a adoptar un modelo comercial diferente del actual, muy marcado por sus exportaciones a Europa.

Precisamente la cuestión del comercio debe ser mencionada como un cambio reciente de peso geopolítico. En todos los países del Mediterráneo meridional a excepción de Israel, Jordania y los Territorios Palestinos, se cumple el mismo esquema: la UE es el primer socio comercial, seguida de China¹⁵². En Israel, la

¹⁵¹ VAN DER PUTTEN, F. (2016), «Infrastructure and Geopolitics: China's emerging presence in the eastern Mediterranean», *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 18, nº4: 337-351 DOI: 10.1080/19448953.2016.1195978.

¹⁵² Datos de las fichas de comercio UE con cada país publicadas por Eurostat relativas al año 2019.

UE lidera y China es tercera; en Jordania, EE.UU. supera a los demás, mientras que el comercio con Israel es el más importante para los Territorios Palestinos.

Sin embargo, merece la pena destacar que se trata de un comercio muy deficitario para los países mediterráneos y, con todo y con eso, muy alejado en valor del comercio total con la UE. Valgan los ejemplos de Marruecos y Egipto. En el caso de Marruecos, la UE es el primer origen de importaciones con 22.475 millones de euros, China el segundo con 4.484; en cuanto a las exportaciones, la UE es el primer destino con 14.877 millones, mientras que China es solo el décimo con 209 millones. Egipto, por su parte, importó en 2019 de la UE por valor de 13.829 millones de euros y de China por 5.466 millones de euros; mientras las exportaciones egipcias más valiosas son a la UE con 8.255 millones de euros, a China solo exportó por valor de 324 millones de euros.

Con particularidades para cada economía (producción de hidrocarburos, recesión económica, situación bélica), el déficit es generalizado. Ello deriva de una estructura económica de los países de la región muy necesitada de importaciones. China ofrece precios competitivos en muchas mercancías y ello se refleja en las ventas en el exterior. No obstante, cabe situar el déficit comercial junto con las infraestructuras (puertos, carreteras, construcciones de edificios públicos) en un marco de cuestionamiento de beneficio para la ciudadanía local. Se trata de una crítica creciente y que va a marcar la actividad económica de actores económicos chinos en la región, si bien es cierto que no existen previsiones de cambio profundo a corto y medio plazo.

También han sido objeto de cuestionamiento ¹⁵³ ciertas inversiones de empresas chinas. Es el caso de Israel, donde la adquisición de dos empresas del sector agrícola y lácteo propulsó un debate en la opinión pública sobre la idoneidad de la venta a empresas chinas de ciertos activos críticos para la seguridad alimentaria del país. En cierto modo, fue una repetición de la polémica que tuvo lugar por dos veces, en 2000 y 2004, cuando la venta de dos tecnologías militares a china, Harpy y Phalcon, desató enormes debates en la comunicad estratégica no solo israelí, sino estadounidense. Finalmente, Israel estableció un sistema de control de inversiones en cuestiones militares, que sin embargo no fue de aplicación para la inversión en el proyecto de expansión recientemente culminado del puerto comercial de Haifa, vecino de la base militar de la armada israelí y puerto de referencia en el Mediterráneo oriental para la Sexta Flota estadounidense.

¹⁵³ EFRON, S., SCHWINDT, K y HASKEL, E. (2020) «Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure: Security Implications for Israel and the United States», RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3176.html. [Consultado: 01/01/2020].

Las empresas chinas también tendrán un gran interés en tomar parte de la reconstrucción de Siria y, en su momento, de Libia. La diplomacia económica china junto con las capacidades técnicas a precios imbatibles hace prever que, en esos dos países, las constructoras chinas harán pingües negocios.

Con respecto a los cables submarinos, principal infraestructura por la que circulan los datos de las comunicaciones por internet, se han convertido en una inversión prioritaria en el marco de la BRI y con una especial relevancia geopolítica. El principal constructor chino de infraestructura de cables submarinos es Huawei Marine¹⁵⁴, división del conglomerado tecnológico chino cuya estructura de propiedad no es de dominio público, a pesar de las afirmaciones de sus portavoces de que se trata de una cooperativa.

Huawei Marine ha construido cables en el Mediterráneo que vinculan, en diferentes líneas: España, Marruecos, Túnez, Italia, Libia, Grecia, Turquía, Chipre, Líbano, Israel y Egipto. Este último país actúa, igual que en las rutas marítimas, de cuello de botella por donde transitan la mayoría de cables que unen diferentes puntos del continente euroasiático. En una economía de la Cuarta Revolución Industrial en la que tecnologías como el 5G pueden modificar sustancialmente el funcionamiento de la sociedad, existen implicaciones de gran calado respecto a la construcción, propiedad y operación de estas infraestructuras.

4. Intercambios humanos

Desde el mandato de Hu Jintao, China ha adoptado una diplomacia «orientada a las personas»¹⁵⁵. Posteriormente, el hoy Consejero de Estado Yang Jiechi¹⁵⁶, aún una de las personas de referencia en la determinación de la política exterior china, introdujo el concepto de «diplomacia para el pueblo»¹⁵⁷. Esta reorientación incluye una mayor concentración en los servicios consulares para hacer frente a las «emergencias repentinas»¹⁵⁸. El punto de inflexión es la evacuación de 35.860 ciudadanos chinos en Libia entre el 22 de febrero y el 5 de marzo de 2011¹⁵⁹. Dicha evacuación se realizó con buques de la armada y mercantes, transportando a los ciudadanos a puertos de los países vecinos.

154 华为海洋 *huáwèi hǎiyáng*.

155 以民为本 *yǐ mǐn wéi běn*.

156 杨洁篪.

157 外交为民 *wàijiāo wèi mǐn*.

158 突发事件 *tūfā shìjiàn*.

159 LI, G. (2013), *Op. cit.*

Situaciones como aquella derivan de la creciente presencia de la diáspora china en el Mediterráneo meridional. Se desconocen números precisos, pero podrían superar los 200.000 nacionales chinos¹⁶⁰, principalmente trabajadores en proyectos de empresas chinas, pero también comerciantes en las ciudades de mayor relevancia como Casablanca, Argel o El Cairo, donde ya existen barrios de fuerte presencia china. Israel firmó en 2015 un acuerdo que permite la entrada anual de hasta 6.000 trabajadores chinos para el sector de la construcción, necesitado de mano de obra con salarios reducidos¹⁶¹.

La encuesta Arab Barometer ha encontrado una opinión pública favorable hacia China en la mayoría de los Estados árabes mediterráneos. Las encuestas del Pew Research Center apuntan en la misma dirección. La mayoría de encuestados en Jordania, Túnez o Libia y la mitad en Marruecos preferirían un refuerzo de las relaciones económicas de su país con China. Paradójicamente, las poblaciones de los dos grandes socios de la RPC en la región, Argelia y Egipto, son los países donde menos se da esta opinión.¹⁶²

Eje fundamental de la política de poder blando chino, el Instituto Confucio tiene presencia en el Mediterráneo meridional. El mayor número de centros se encuentra en Marruecos (3), seguido de Egipto e Israel (2 cada uno). Túnez, Líbano y Territorios Palestinos cuentan con un Instituto Confucio cada uno. De nuevo, la ausencia en Argelia es llamativa.

Aunque no parece que la presencia cultural de China en los países del Mediterráneo meridional sea muy fuerte entre la población, la opinión generalizada y de los dirigentes es positiva hacia el país. El acceso a productos a precios bajos, las inversiones en infraestructuras y ciertas acciones muy publicitadas —como las donaciones de mascarillas durante la pandemia del coronavirus— sirven para apuntalar esta posición. Sin embargo, la falta de oportunidades laborales para trabajadores locales en los proyectos chinos de infraestructuras, así como una cierta suspicacia contra los comerciantes en los barrios donde se han instalado en mayor número despiertan también la animadversión de sectores de la población de los países del Mediterráneo meridional.

¹⁶⁰ GHISELLI, A. (2018)b, *Op. cit.*

¹⁶¹ SIDŁO, K. (2020)b, *Op. cit.*

¹⁶² ARAB BAROMETER (2020), «Is this China's Moment in MENA?», publicado el 24 de julio de 2020, <https://www.arabbarometer.org/2020/07/is-this-chinas-moment-in-mena/> [Consultado: 01/01/2021].

Capítulo III

IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

España no puede ser ajena a las transformaciones que la creciente implicación de China en el Mediterráneo meridional supone. El Mediterráneo es junto con la Unión Europea y Latinoamérica, uno de los tres ejes tradicionales de nuestra política exterior y de las prioridades actuales. Estas prioridades geográficas se acompañan de prioridades temáticas: democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos; multilateralismo; lucha común contra el cambio climático; digitalización, y desarrollo inclusivo y sostenible¹⁶³. Todo ello se alinea con los compromisos adquiridos a través de la Agenda 2030.

El Mediterráneo meridional es, por cercanía e intereses concretos, la región donde todas estas prioridades deben tener una aplicación directa. La estabilidad, seguridad y prosperidad de la zona redundan en nuestro bienestar. Esta misma idea es aplicable al conjunto de la UE pues, los intereses de España son también los de la Unión Europea en el Mediterráneo. No en vano, el ARVP Borrell ha declarado en 2020 que «la frontera de Europa no está en el Mediterráneo, sino al sur del Sahel»¹⁶⁴

Se discuten a continuación implicaciones prácticas en tres capítulos clave: diplomacia, economía y seguridad.

¹⁶³ Según las enumeró la Secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe, Cristina Gallach, en la conferencia *La política exterior española en tiempos de Covid* de la Fundación INCIPE, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WSjr4nAPgUI> [Consultado: 01/01/2021].

¹⁶⁴ RÉMY, J.P. (2020), «Josep Borrell: “La frontière de l’Europe n’est pas en Méditerranée, mais au sud du Sahel”», *Le Monde*, publicado el 28 de febrero de 2020 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/28/tout-le-monde-parle-de-la-chine-en-afrique-mais-la-presence-europeenne-y-est-beaucoup-plus-importante_6031214_3212.html [Consultado: 01/01/2021].

1. Aproximación diplomática

El año 2020 ha sido de una relevancia fundamental para impulsar una agenda mediterráneo en la UE. La política española hacia el Mediterráneo se juega de igual manera en el Consejo en Bruselas que en reuniones bilaterales en Rabat o Beirut.

España promociona, junto con Italia, una iniciativa vigorosa de equilibrio de las relaciones dentro de la PEV, que puedan dotar de más peso a la Vecindad Sur (VS) frente a un Partenariado Oriental bien desarrollado. España está impulsando junto con el Comisario Várhelyi la adopción de una agenda mediterránea en 2021.

Tras tratarlo en el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE) de 15 de mayo de 2020, España publicó un *non-paper* en junio con el objetivo de marcar las líneas del debate. El tema se ha convertido en una constante en las reuniones bilaterales tanto de la Ministra de Asuntos Exteriores como de los Secretarios de Estado, en un año en el que se han producido visitas ministeriales a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Líbano, Israel y Territorios Palestinos. Tras la cumbre del mecanismo *Med-7* de iniciativa francesa en septiembre de 2020, España e Italia han sumado el apoyo de Francia a la línea de acción propuesta, que también ha contado con la participación de Alemania. Tras las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2020, el compromiso está asentado.

La principal propuesta es modificar la aplicación de la PEV en 2021 al hilo del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 (MFF). El MFF prevé la creación del Nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) dotado con 79.500 millones de euros¹⁶⁵.

Tras la Comunicación conjunta del ARVP y la Comisión, esperada para el primer trimestre de 2021, se buscará definir las prioridades del partenariado de manera bilateral con cada Estado de la VS, determinando con los insumos de los gobiernos locales qué áreas deben recibir más atención por parte de la PEV europea. Se busca incidir en la diferenciación y adaptación concreta a cada país, a cada situación sectorial.

Entre las áreas que se buscará fomentar se encuentran la prosperidad económica a través de la creación de oportunidades laborales y un posible Plan Econó-

¹⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA (2020), «European Commission welcomes political agreement on future €79.5 billion for a new instrument to finance the EU external action and lead the global recovery through international partnerships» Nota de prensa publicada el 18 de diciembre de 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2453 [Consultado: 01/01/2021].

mico y de Inversiones europeo. La UE respondería así a la pérdida de influencia relativa que se ha observado y aseguraría una elevada eficacia y eficiencia del gasto del dinero del contribuyente europeo para fomentar prosperidad acorde a las necesidades de cada país, en lugar de proponer un conjunto impreciso de grandes inversiones que no tienen correlato en las condiciones de vida de la población local.

Si las iniciativas bilaterales UE-países del Mediterráneo meridional se ejecutan a través de la PEV, existe un marco multilateral asentado de gran relevancia: la Unión por el Mediterráneo (UpM). Tras la conmemoración del 25 aniversario del Proceso de Barcelona el 27 de noviembre —a la que se añadió una reunión ministerial UE-VS la víspera—, la UpM retoma el impulso para ser el foro general de entendimiento del conjunto de la cuenca mediterránea.

La UE y España en particular están obligadas a mantener esta instancia privilegiada de comunicación, donde los españoles podemos sacar partido de la cercanía y el conocimiento de los países vecinos con los que tantos lazos nos unen.

La UpM no tiene prevista una reforma a corto plazo pues el objetivo es hacer que la cooperación en proyectos técnicos concretos (en el que destacan la gestión de aguas o el empoderamiento de la mujer) sirva en un futuro de base para crear los lazos de amistad que permitan suavizar las diferencias bilaterales entre algunos de sus miembros. En la actualidad, es más importante el mantenimiento del foro y sus iniciativas que una excesiva ambición política. Quizá a largo plazo la UpM pueda tener potencial de convertirse en un verdadero foro político de concertación, pero en la actualidad el enfoque es más pragmático.

El año 2021 puede ser un año crucial para la definición de las políticas europeas respecto del Mediterráneo meridional. España juega un papel fundamental en el proceso de definición de esa estrategia. La UE tiene un interés primordial y más cercano que otras potencias exteriores como China en la estabilidad del Mediterráneo. A día de hoy, la relación con la UE es insustituible entre los gobiernos, pero las opiniones públicas no siempre tienen conciencia de ello.

Es por tanto necesario incidir en la comunicación pública de las acciones europeas en la región, asociar la idea de cercanía a Europa con la de prosperidad sólida. Todas las acciones de política exterior china o desarrollo económicos fomentados por empresas chinas que coadyuven en esta dirección pueden ser compatibles y bienvenidos. Existen oportunidades de cooperación que deben ser aprovechadas, pero la UE debe saber hacer valer sus esfuerzos en una región de nuestro entorno más próximo.

La aplicación del concepto de autonomía estratégica comienza en la vecindad próxima: en el Mediterráneo. Europa tiene la oportunidad de ejercerla aproximándose al Mediterráneo para asegurar el bienestar regional para facilitar los objetivos de estabilidad interna y la buena gestión de cuestiones como la migración o el cambio climático en el Mediterráneo.

2. Posicionamiento económico

La importancia de la presencia económica de China en el Mediterráneo es un hecho irrefutable. España y Europa se encuentran aquí con los actores económicos chinos en condiciones de competición, muchas veces inigualables en precios debido a los costes laborales y de producción en China o a las decisivas garantías gubernamentales a la actividad económica de sus empresas.

Cada vez que una gran infraestructura es licitada y otorgada a una empresa china, las empresas españolas con tanta experiencia internacional en obra pública en todo el mundo pierden una oportunidad de negocio. La diplomacia pública, sin menoscabo de nuestros valores fundamentales, busca precisamente asegurar esas oportunidades de negocio en unas condiciones favorables para empresas y trabajadores de ambos países.

Es indudable que la presencia china en este tipo de actividad económica supone un desafío considerable y, por tanto, uno que debe ser tratado buscando alianzas europeas y con países próximos geográfica y políticamente. Ofrecer prosperidad y no solo un producto terminado puede marcar la diferencia entre un proyecto europeo y uno chino.

Pero al mismo tiempo, se ha de incidir en el carácter colaborativo que pueden tener los proyectos chinos. ¿Por qué no pensar en proyectos compartidos o complementarios? Si los proyectos chinos verdaderamente ayudan a la prosperidad local, permiten a las empresas españolas y europeas buscar proyectos diferentes que sumen en la misma dirección.

Una de las prioridades que deben proponerse es el acercamiento de las cadenas de valor (*nearshoring*). La pandemia ha puesto en evidencia un fenómeno que se gestaba desde hacía años: los riesgos de la dependencia excesiva de un solo proveedor geográficamente lejano. En un contexto en el que los costes laborales en China han crecido y en el que la opinión pública se interesa por las condiciones de los trabajadores que producen aquello que consumen los ciudadanos, el *nearshoring* cobra sentido.

Este acortamiento de cadenas de valor puede permitir también una prosperidad renovada en los Estados del Mediterráneo meridional. Será interesante estudiar si el modelo de zona económica exclusiva redundará en el bienestar de los trabajadores de las zonas donde se instalen y si puede ser un modelo en el que participen las empresas europeas.

Bajo la égida del *Equipo Europa*, la Unión Europea ha tomado en 2020 el compromiso de colaborar en el bienestar de la vecindad. La actuación contra la pandemia es una emergencia prioritaria, pero cuando esa situación haya pasado a un segundo plano, las deficiencias en los modelos económicos seguirán requiriendo una solución. Es ahí donde la acción económica europea, con la concertación de gobiernos y la actividad de las empresas puede verdaderamente construir un futuro próspero en ambas orillas.

3. Cuestiones de seguridad

Europa se encuentra en pleno proceso de definición de qué tipo de potencia es, ambiciosa y puede ser. El Mediterráneo debe ser un espacio de paz donde la UE sea parte de la toma de decisiones, en conjunto con los gobiernos de la ribera meridional. La cooperación policial en asuntos como la trata de personas por redes de migración clandestina señala que existen vías de colaboración exitosa interesantes para todos los actores implicados. En cuestiones puramente mediterráneas, la UE debe liderar independientemente de potencias externas.

Pero en el Mediterráneo confluyen también las dinámicas de seguridad del triángulo estratégico global que obligan a seguir planteándose preguntas. En la actualidad, el despliegue de la tecnología 5G es el vector de cambio más potente de cara a la próxima década. El modelo económico de la cuarta revolución industrial cuenta con varios elementos: billones de dispositivos conectados que emiten datos a la vez que ofrecen servicios; infraestructura inalámbrica y de cableado que transmite esos datos hasta los nodulos de distribución, y centros de procesamiento de grandes cantidades de datos mediante técnicas como la computación cuántica.

Se plantean entonces con respecto a las tecnologías chinas dos dilemas. Por un lado, un dilema económico: el negocio que las empresas tecnológicas hagan repercutirá en la cuota de mercado para las empresas europeas. Por otro lado, una cuestión de valores: ¿se van a respetar los valores que los europeos nos hemos dado en cuanto al tratamiento de datos, la privacidad y los derechos individuales?

Todas estas preguntas se están planteando en cuando a los Estados miembros de la UE. Los mismos motivos que llevan a estos cuestionamientos fundamentan aplicarlos a una región tan cercana y estrechamente unida a nuestra seguridad, bienestar y futuro como es el Mediterráneo meridional.

Existe una cuestión clara en cuanto a los cables submarinos que unen países de la UE y países donde las tecnologías chinas sean ampliamente mayoritarias. Pero más allá: ¿qué ocurre si se produce un cisma y en una orilla y en otra del Mediterráneo se empiezan a evidenciar las distancias creadas por un Internet dividido? ¿Cómo afrontar el riesgo de que un gobierno que no comparte todos los valores europeos pueda tener una palanca de influencia tan relevante en los Estados prioritarios del Mediterráneo? No se trata de una hipótesis, sino que la subordinación de intereses comerciales a objetivos estratégicos de política exterior en momentos determinados, así como la presión política para conseguir logros empresariales es algo que ya ha ocurrido en el Mediterráneo meridional¹⁶⁶.

Tenemos un interés claro en que los países del Mediterráneo se adhieran a los mismos estándares tecnológicos, vectores de crecimiento futuro, que los Estados europeos. Las tecnologías chinas están presentes en nuestra propia infraestructura, siendo relevante el debate sobre la capilaridad de los sistemas de comunicación. Si estos debates se plantean a nivel nacional y europeo como potencialmente disruptivos, deben también plantearse en los diálogos mediterráneos.

La UE y sus Estados han promocionado una estrategia de conectividad en el continente euroasiático a través de la iniciativa ASEM. No es descabellado argumentar que el mismo interés en asegurar la conectividad en todas sus dimensiones existe con los países del Mediterráneo meridional, de cuya estabilidad depende nuestra seguridad.

¹⁶⁶ EFRON, S. *et al* (2020), *Op. cit.* pág. 64, en referencia a las presiones que habría recibido el gobierno de B. Netanyahu en 2013 para que Israel se retirase de un procedimiento judicial en EE.UU. contra el *Bank of China*, acusado de blanquear dinero con origen en Irán destinado a organizaciones terroristas.

CONCLUSIÓN

En el Mediterráneo confluyen todos los intereses geopolíticos que justifican que China otorgue a la región una prioridad creciente. Europa, por su parte busca una autonomía estratégica que afirme su posición como potencia global. El Mediterráneo es un espacio en el que ambas ambiciones se encuentran.

El proyecto euroasiático de China plantea desafíos de enorme calado no solo para los países del Mediterráneo meridional, sino para el conjunto de Estados mediterráneos, incluida España. Sin embargo, después de la competición, viene la colaboración. La UE tiene en su mano la determinación de qué áreas pertenecen a cada categoría de las cuatro relaciones UE-China que la Estrategia de 2019 determinó.

El ex-ministro alemán de Asuntos Exteriores Sigmar Gabriel ha popularizado la versión europea de una sentencia del analista Gideon Rachman sobre la propia Alemania: en un mundo de carnívoros, los vegetarianos lo pasan mal. Asentar las posiciones europeas es un deber y una necesidad si se quiere hacer funcionar una estrategia basada en la colaboración y los valores que inspiran el proyecto europeo.

La estabilidad del Mediterráneo es un objetivo compartido por China y Europa. Sin llegar a acuerdos que vulneren nuestros principios, es posible encontrar espacios de colaboración que faciliten vías de prosperidad a nuestros vecinos inmediatos.

¿*Mare eorum*?

Aunque la expansión de la proyección china en el mundo puede crear cierto nerviosismo, a día de hoy no estamos ante un *mare eorum* chino. Los vínculos económicos justifican una mayor implicación de seguridad y muchas de las cues-

tiones estratégicas del futuro próximo en el Mediterráneo están ligadas al papel de empresas o del gobierno chino. China es ya un actor ineludible en el Mediterráneo, pero no el actor único o principal.

En el cumplimiento de los objetivos de España y de la UE, el Mediterráneo debe ganar en su cariz de *mare eorum*, no de China, sino el mar de los Estados de la orilla meridional. Incorporar las necesidades y voluntades de los ciudadanos de estos Estados es la única vía para una prosperidad compartida que redunde en una seguridad común. Económicamente, fomentar las oportunidades laborales, las cadenas de valor cercanas y la adhesión a estándares tecnológicos compartidos es la mejor vía para conseguir una estabilidad que encaje con el futuro europeo.

China no tiene por qué ser considerado como un rival sistémico en todas las dimensiones, sino que es tarea de la UE determinar qué espacios de colaboración existen para, en última instancia, favorecer un Mediterráneo seguro, estable y próspero. La voluntad existe, solo debe encontrarse la forma de ejecutarla de una manera más satisfactoria para la ciudadanía local que las alternativas de otras potencias. En juego está su futuro, el futuro europeo y la posición de España y Europa en el mundo de mañana.

BIBLIOGRAFÍA

ALDEN, C., ALAO, A., CHUN, Z. y BARBER, L. (coords.) (2018), *China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent*, Cham, Palgrave Macmillan,

———. y **JIANG, L.** (2019), «Brave new world: debt, industrialization and security in China–Africa relations», *International Affairs* 95, n.º 3: 641-57. DOI: 10.1093/ia/iiz083.

ALTERMAN, Jon B., Heather A. CONLEY, Haim MALKA, y Donatienne RUY (2018), *Restoring the Eastern Mediterranean as a U.S. Strategic Anchor*, CSIS, Nueva York, Rowman & Littlefield.

ANDERSEN, L.E. et al. (2020), «China-MENA Relations in the Context of Chinese Global Strategy» en **SIDLO, K.** (coord.), *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?* EuroMesSCo Joint Policy Study 16. IEMED.

ARAB BAROMETER (2020), «Is this China’s Moment in MENA?», publicado el 24 de julio de 2020, <https://www.arabbarometer.org/2020/07/is-this-chinas-moment-in-mena/> [Consultado: 01/01/2021].

AOUN, E. y KELLNER, T. (2019), «Les relations sino-egyptiennes à l’ère ‘Xi-al-Sissi’ ou la cristallisation d’une forte convergence géopolitique» en *Confluence méditerranée* 109 n.º 2: 105 a 118.

BELGUIDOUM, S. y SOUIAH, F. (2019), «Les nouvelles routes de la soie en Méditerranée» en *Confluences Méditerranée* 109 n.º 2: 9-18.

BLANCHARD, J.M. (2016) «Probing China’s Twenty-First-Century Maritime Silk Road Initiative (MSRI): An Examination of MSRI Narratives», *Geopolitics* 22, n.º 2: 246-68, DOI:10.1080/14650045.2016.1267147.

BONDAZ, A. (2018), «Une modernisation de militaire au service du Parti et du pays» en **EKMAN, A.** (coord.) *La Chine dans le monde*, París, CNRS Éditions, pág. 183 y ss.

BORRELL, J. (2020), «La doctrina Sinatra», *Política Exterior* n.º 197 septiembre/octubre 2020, <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/> [Consultado: 01/01/2020].

BRAUDEL, F. (1977), *La Méditerranée : L’espace et l’histoire*, París Editions Flammarion.

BREGOLAT, E. (2010), «L’influence de la Chine en Méditerranée», en *IEMED, Annuaire IEMed de la Méditerranée 2010*.

CABESTAN, J.P. (2019), «China's Military Base in Djibouti: A Microcosm of China's Growing Competition with the United States and New Bipolarity», *Journal of Contemporary China* 125, nº 29: 731-747, DOI:10.1080/10670564.2019.1704994.

CLARKE, M. (2020), «Beijing's Pivot West: The Convergence of Innenpolitik and Aussenpolitik on China's 'Belt and Road'?» *Journal of Contemporary China* 29, nº 123: 336-53. DOI:10.1080/10670564.2019.1645485.

CODEVILLA, A. (2019), «Europe's Mediterranean Frontier», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/europes-mediterranean-frontier> [Consultado: 01/01/2020].

COMISIÓN EUROPEA (2020), «European Commission welcomes political agreement on future €79.5 billion for a new instrument to finance the EU external action and lead the global recovery through international partnerships» Nota de prensa publicada el 18 de diciembre de 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2453 [Consultado: 01/01/2021].

———. **y ALTO REPRESENTANTE** (2016), «Joint Communication to the European Parliament and the Council. Elements for a new EU strategy on China». <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016JC0030> [Consultado: 01/01/2020].

———. (2019), «Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. EU-China: A Strategic Outlook». https://ec.europa.eu/commission/news/eu-china-strategic-outlook-2019-mar-12_en [Consultado: 01/01/2020].

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2019), «Carta fechada el 8 de julio de 2019», A/HRC/41/G/11 https://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/c_gov/A_HRC_41_G_11.DOCX [Consultado: 01/01/2020].

CONSEJO EUROPEO (2020) «European Council Conclusions, 10-11 December 2020», <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/11/european-council-conclusions-10-11-december-2020/> [Consultado: 01/01/2020].

———. **y COMISIÓN EUROPEA** (2020), «EU-China Leaders' meeting: Delivering results by standing firm on EU interests and values», Nota de prensa de 30 de diciembre de 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/47718/press-release.pdf> [Consultado: 01/01/2020].

CRISIS GROUP (2020), «Crisis Group Libya Update #2». <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/libya/crisis-group-libya-update-2>. [Consultado: 01/01/2020].

EFRON, S., SCHWINDT, K y HASKEL, E. (2020) «Chinese Investment in Israeli Technology and Infrastructure: Security Implications for Israel and the United

States», RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3176.html. [Consultado: 01/01/2020].

EHTESHAMI, A., y HINNEBUSCH, R. (coords.) (2002) *The Foreign Policies of Middle East States*. Boulder, Lynne Rienne.

———. y **MOHAMMADI, A.** (2017) «The Key Powers' Construction of the Mediterranean», MedReset Policy Papers, CIDOB. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/medreset/the_key_powers_construction_of_the_mediterranean [Consultado: 01/01/2020].

EKMAN, A. (2016)a, «La Chine en Méditerranée : un nouvel activisme», *Politique étrangère* 2016/ 4: 73-84.

———. (2016)b, «China's regional forum diplomacy», Issue Alert 44, European Union Institutue for Security Studies <https://www.iss.europa.eu/content/chinas-regional-forum-diplomacy>.

———. (2018) «La Chine en Méditerranée : une présence émergente», Notes de l'IFRI, <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/chine-mediterranee-une-presence-emergente> [Consultado: 01/01/2020].

ESCOBAR, J.J. (2020), «El Magreb y Oriente Próximo. Geopolítica de una región en pandemia», Documento de investigación, Instituto Español de Estudios Estratégicos, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV07_2020JUAESC_MENA.pdf [Consultado: 01/01/2020].

ESTEBAN, M. (coord.) (2015), «China en América Latina: repercusiones para España», Documento de trabajo 3/2015, Real Instituto Elcano.

———. (coord.) (2018), «Relaciones España-China», Informe 24, Real Instituto Elcano.

———. y **OTERO-IGLESIAS, M.** (coords.) (2020), «Europe in the Face of US-China Rivalry», European Think-tank Network on China report, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/publication?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/publications/etnc-europe-in-the-face-of-us-china-rivalry [Consultado: 01/01/2020].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2020), «World Economic Outlook (October 2020) - Real GDP growth», https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO. [Consultado: 01/01/2020].

FREEMAN, C. (2019), «Deglobalization and Its Discontents», Conferencia impartida el 26 de septiembre de 2019, <https://chasfreeman.net/deglobalization-and-its-discontents/> [Consultado: 01/01/2020].

FREEMAN, C. (2020), «The Struggle with China Is Not a Replay of the Cold War», Conferencia impartida el 25 de septiembre de 2020, <https://chasfreeman.net/the-struggle-with-china-is-not-a-replay-of-the-cold-war/> [Consultado: 01/01/2020].

GHISELLI, A. (2018)a. «Revising China's Strategic Culture: Contemporary Cherry-Picking of Ancient Strategic Thought», *The China Quarterly* 233: 166-85. DOI:10.1017/S0305741018000413.

———. (2018)b. «Civil–military relations and organisational preferences regarding the use of the military in Chinese foreign policy: insights from the debate on MOOTW». *Journal of Strategic Studies* 43, n.º 3: 421-42. DOI:10.1080/01402390.2018.1438892.

GRYGIEL, J. (2020), «The Importance of the Mediterranean Sea», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/importance-mediterranean-sea> [Consultado: 01/01/2020].

HOLMES, J. (2015), «Why Are Chinese and Russian Ships Prowling the Mediterranean?» *Foreign Policy*, 15 de mayo de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/05/15/china-russia-navy-joint-sea-2015-asia-pivot-blowback/> [Consultado: 01/01/2020].

IRVINE, R. (2017), «Nationalists or Internationalists? China's International Relations Experts Debate the Future», *Journal of Contemporary China* 26, n.º 106: 586-600. DOI:10.1080/10670564.2017.1274822.

JONES, L. y ZENG, J., (2019) «Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis». *Third World Quarterly* 40, n.º 8: 1415-39. DOI:10.1080/01436597.2018.1559046.

KAPLAN, R.D. (2010), «The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?», *Foreign Affairs* 89, n.º 3: 22-41.

KEPEL, G. (2018), *Sortir du chaos: Les crises en Méditerranée et au Moyen-Orient*. Paris, Gallimard.

LE CORRE, P. (2018) «China's Rise as a Geoeconomic Influencer: Four European Case Studies», Working Paper, Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/WP_LeCorre_China_formatted_FINAL_WEB.PDF [Consultado: 01/01/2020].

———. y **SEPULCHRE, A.** (2016), *China's Offensive in Europe*, Washington D.C., Brookings Institution Press.

LE GRAND CONTINENT. «Entretien avec le Président français Emmanuel Macron», Entrevista publicada el 16 de noviembre de 2020. <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/11/16/macron/> [Consultado: 01/01/2020].

LI, G. (2013), «China: An Emerging Power in the Mediterranean» en *The Mediterranean Region in a Multipolar World: Evolving Relations with Russia, China, India and Brazil*, informe del German Marshall Fund y el Instituto Affari Internazionali.

MACKINDER, H. J. (1904) «The Geographical Pivot of History», *The Geographical Journal* 23, n.º 4: 421-37, DOI:10.2307/1775498.

MEARSHEIMER, J.J. (2002), *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York. W. W. Norton & Company.

MEDRESET, (2017) «The EU and Geopolitics in the Mediterranean», Informe del proyecto MedReset, <http://www.medreset.eu/medreset-policy-brief-n-2-eu-geopolitics-mediterranean/> [Consultado: 01/01/2020].

MONTOBBIO, M. (2002) «Una aproximación al análisis de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico» en BUSTELO, P. y SOTILLO, J.A. *La cuadratura del círculo : posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

MYERS, M., y WISE, C. (2016), *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*, Nueva York, Routledge.

NYE, J. S. (2018) «The Cooperative Rivalry of US-China», Project Syndicate, 6 de noviembre de 2018. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-america-relationship-cooperative-rivalry-by-joseph-s--nye-2018-11> [Consultado: 01/01/2020].

OTAN, (2020), «NATO 2030: United for a New Era», https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [Consultado: 01/01/2020].

PENCE, M. (2018) «Remarks on the Administration's policy towards China», discurso pronunciado el 4 de octubre de 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-administrations-policy-toward-china/> [Consultado: 01/01/2020].

———. (2019) «Remarks by Vice President Pence at the Frederick V. Malek Memorial Lecture», discurso pronunciado el 24 de octubre de 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-frederic-v-malek-memorial-lecture/> [Consultado: 01/01/2020].

PIERINI, M. (2020), «New Power Struggles in the Mediterranean» en *IEMed Mediterranean Yearbook 2020*, <https://carnegieeurope.eu/2020/07/30/new-power-struggles-in-mediterranean-pub-82403> [Consultado: 01/01/2020].

RÉMY, J.P. (2020), «Josep Borrell : “La frontière de l'Europe n'est pas en Méditerranée, mais au sud du Sahel”», *Le Monde*, publicado el 28 de febrero de

2020 https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/02/28/tout-le-monde-parle-de-la-chine-en-afrique-mais-la-presence-europeenne-y-est-beaucoup-plus-importante_6031214_3212.html [Consultado: 01/01/2021].

ROCCU, R. y VOLTOLINI, B. (2018) «Security and stability reframed, selective engagement maintained? The EU in the Mediterranean after the Arab uprisings». *Mediterranean Politics* 23, n° 1: 182-95. DOI:10.1080/13629395.2017.1358907.

ROLLAND, N. (2017) «China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer?» *The Washington Quarterly* 40, n° 1: 127-42. DOI:10.1080/0163660X.2017.1302743.

ROSE, G. (1998), «Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy», *World Politics* 51, n.º1: 144-72. DOI:10.1017/S0043887100007814.

RPC, CONSEJO DE ESTADO (2016), *zhōngguó duì ālābó guójiā zhèngcè wénjiàn* 中国对阿拉伯国家政策文件 <http://world.people.com.cn/n1/2016/0114/c1002-28049966.html> [Consultado: 01/01/2020].

RPC, MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2019), «Egypt, China conduct joint naval drill in Mediterranean Sea», Nota de prensa publicada el 22 de agosto de 2019, https://www.fmprc.gov.cn/zfhzlt2018/eng/zfgx_4/hpaq/t1690976.htm [Consultado: 01/01/2020].

SEAE, SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA (2013), «EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation» https://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf [Consultado: 01/01/2020].

———. (2016) «A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy», https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en [Consultado: 01/01/2020].

SEAMAN, J. (2019) «Énergies, matières premières et ajustements de politique étrangère» en EKMAN, A. (coord.) *La Chine dans le monde*, París, CNRS Éditions, pág. 74 y ss.

———. (2020), «COVID-19 and Europe-China Relations: A Country-Level Analysis», European Think-tank Network on China Special Report. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_special_report_covid-19_china_europe_2020.pdf [Consultado: 01/01/2020].

SENDAGORTA, F. (2020), *Estrategias de poder: China, Estados Unidos y Europa en la era de la gran rivalidad*, Barcelona, Deusto.

SIDLO, K. (coord.) (2020)a, *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?* EuroMesSCo Joint Policy Study 16. IEMED.

———. (2020)b, «China's Economic Engagement in the MENA Region» en *The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?* EuroMesSCo Joint Policy Study 16. IEMED.

SOLER, E. (2020)a, «El Mediterráneo, 25 años después». CIDOB.. http://www.cidob.org/en/articulos/anuario_internacional_cidob/2020/el_mediterraneo_25_anos_despues [Consultado: 01/01/2020].

———. (2020)b, «Los países del Magreb pivotan hacia África... y no son los únicos». CIDOB. http://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2019/los_paises_del_magreb_pivotan_hacia_africa_y_no_son_los_unicos [Consultado: 01/01/2020].

STRAUSS, B. (2019), «Is The Mediterranean Still Geo-Strategically Essential?», Hoover Institution, <https://www.hoover.org/research/mediterranean-still-geo-strategically-essential> [Consultado: 01/01/2020].

TAHSIN SAAD, S. y XU, R. (2020), «A Vicious Cycle: How Pandemics Lead to Economic Despair and Social Unrest», IMF Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/16/A-Vicious-Cycle-How-Pandemics-Lead-to-Economic-Despair-and-Social-Unrest-49806> [Consultado: 01/01/2020].

VAN DER PUTTEN, F. (2016), «Infrastructure and Geopolitics: China's emerging presence in the eastern Mediterranean», *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 18, nº4: 337-351 DOI: 10.1080/19448953.2016.1195978.

VANGELI, A. (2019), «A Framework for the Study of the One Belt One Road Initiative as Medium of Principle Diffusion» en LI, X. *Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative*, Cham, Palgrave Macmillan.

———. (2020), «China's Belt and Road in the Balkans in the Post-COVID-19 Era» en IEMED, *Mediterranean Yearbook 2020*.

ZHAO, S. (2015), «Rethinking the Chinese World Order: the imperial cycle and the rise of China», *Journal of Contemporary China* 24, nº 96: 961-82. DOI:10.1080/10670564.2015.1030913.

———. (2018) «A Revisionist Stakeholder: China and the Post-World War II World Order». *Journal of Contemporary China* 27, nº 113: 643-58. DOI:10.1080/10670564.2018.1458029.

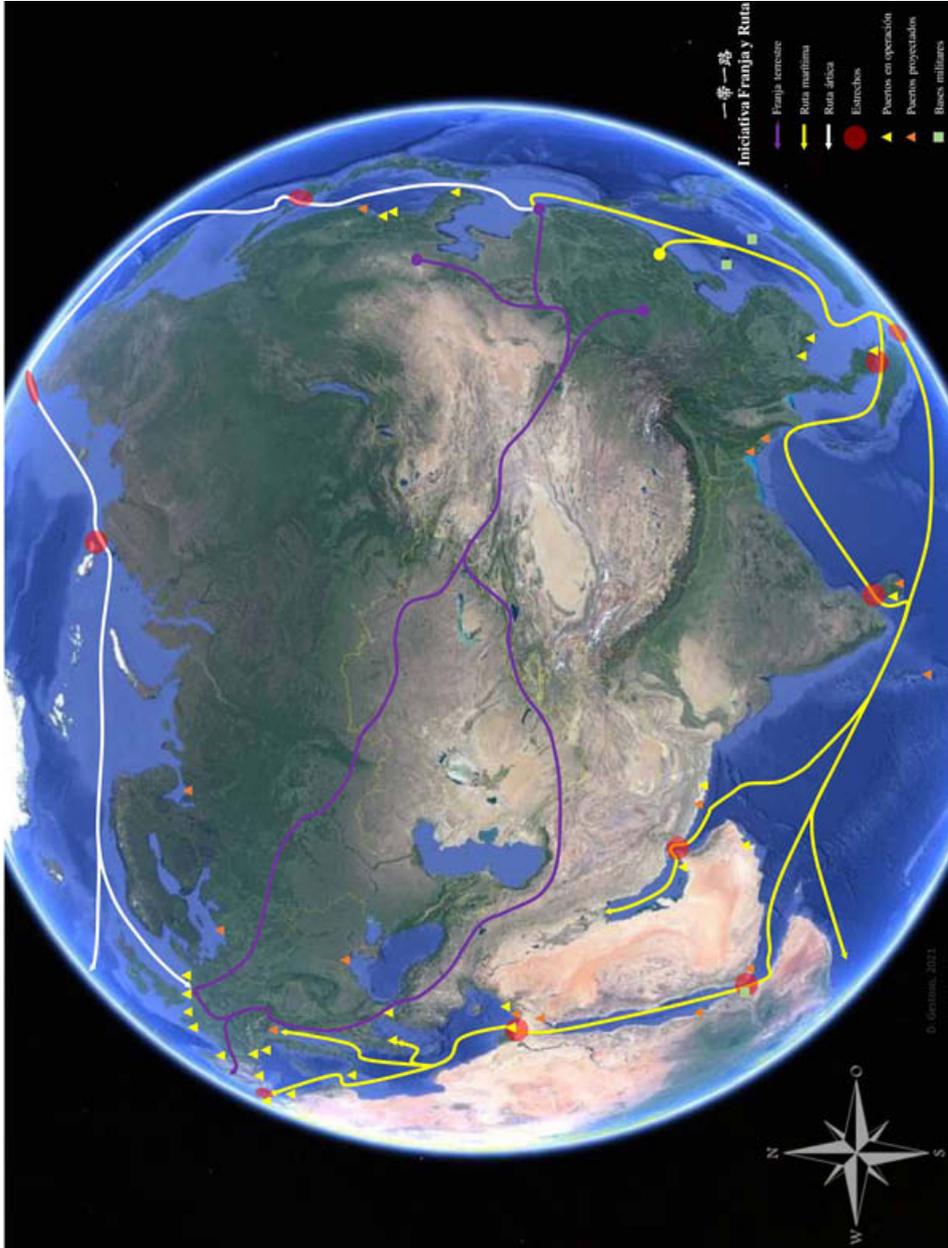
———. (2020), «China's Foreign Policy Making Process: Players and Institutions», en SHAMBAUGH, D., *China & the World*, Oxford, Oxford University Press.

ZHOU, W. y ESTEBAN, M. (2018) «Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative». *Journal of Contemporary China* 27, nº 112: 487-501. DOI:10.1080/10670564.2018.1433476.

ZOUBIR, Y. (2019), «Les relations de la Chine avec les pays du Maghreb : la place prépondérante de l'Algérie», en *Confluence méditerranée* 109 n° 2: 91-103.

APÉNDICE

I. Cartografía de la Iniciativa de la Franja y la Ruta



Fuente: elaboración propia

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Los modelos de diplomacia pública de Corea
del Sur y Japón: estudio comparado
de dos estrategias de éxito**

Guillem Manso García

Barcelona, enero 2021

DEDICATORIA

*A la meva mare, que un dia em va preguntar
per què no mirava de fer-me diplomàtic*

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a la Embajadora Díez Orejas el apoyo y la confianza que me transmitió cuando esta memoria se encontraba en un estado muy embrionario y yo estaba lleno de dudas. Gracias a ella me puse en contacto con Patricia Chica Morales, del Departamento de Estudios Asiáticos de la Universidad de Málaga. La Sra. Chica Morales no sólo respondió al correo electrónico de un desconocido pidiéndole un favor en menos de tres horas, sino que lo hizo con recomendaciones muy pertinentes que me han sido inmensamente útiles, muchas gracias.

Finalmente, también quiero darle las gracias al Profesor Naoyuki Agawa de la Universidad de Keio, por aconsejarme tan cariñosamente siempre que lo he necesitado.

*In fact, the whole of Japan is a pure invention.
There is no such country, there are no such people. [...] the Japanese people
are, as I have said, simply a mode of style, an exquisite fancy of art*

Oscar Wilde
The Decay of Lying (1891).

*Now look at you, now look at me, look at you, now look at me
Look at you, now look at me, how you like that?*

BLACKPINK
How You Like That (2020).

RESUMEN

Esta memoria tiene por objeto el análisis de los modelos de diplomacia pública de Corea del Sur y de Japón para identificar sus fortalezas y debilidades, de cara a poder imitar aquellos aspectos que mejor funcionen de los mismos, particularmente en un país como España, que comparte con ellos muchas similitudes a pesar de la lejanía geográfica y cultural que nos separa.

Para ello, en primer lugar, se procede a un análisis del marco teórico aplicable al propio concepto de diplomacia pública —incluida su evolución en la llamada nueva diplomacia pública—, así como a nociones relacionadas con la misma, como el Poder Blando o la Marca País. A continuación, se repasan algunos de los principales vectores de Poder Blando de ambos países, reseñando cuando es pertinente la intervención gubernamental que ha facilitado su desarrollo. Sobre la base de estas premisas, se describe en detalle el modelo institucional de cada país, así como algunas de las iniciativas más destacables en los últimos años. Finalmente, se dejan apuntados algunos de los límites de sus aproximaciones actuales a la diplomacia pública.

Del material analizado se concluye que Corea del Sur y Japón han logrado establecerse y consolidarse como actores culturales de primer orden en la arena internacional, en el caso de Japón de forma más orgánica por iniciativa de sus propias industrias culturales, y en el caso de Corea del Sur con un apoyo gubernamental mucho más explícito desde el principio. Sin embargo, hasta ahora ambos países se han enfrentado a serias dificultades a la hora de traducir ese poder cultural en influencia política. Las reformas que ambos han promovido en los últimos años —notablemente, en el caso de Japón, las *Japan House* y, en el de Corea del Sur, la Ley de Diplomacia Pública de 2016— muestran que son conscientes de estas debilidades y que están adoptando medidas para paliarlas. En suma, tanto en el campo estrictamente cultural, como en el ámbito más amplio de la diplomacia pública, Corea del Sur y Japón han desplegado iniciativas de gran interés.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década, como respuesta a una crisis económica que afectó negativamente a su reputación internacional y a la repercusión en el extranjero del conflicto territorial en Cataluña, España ha realizado importantes esfuerzos por dotarse de mejores herramientas institucionales en el ámbito de la diplomacia pública, inicialmente mediante la iniciativa Marca España en 2012 y, posteriormente, con la creación de la Secretaría de Estado para la España Global en 2018. En la presente legislatura, el Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ha supuesto un refuerzo importante de esta nueva Secretaría de Estado, al contar ahora con las competencias en materia de diplomacia económica y de análisis y prospectiva, siendo además la unidad competente para elaborar la Estrategia de Acción Exterior.¹

A pesar de estas circunstancias particulares, España no es el único Estado que ha realizado importantes esfuerzos en este ámbito. Entre otros fenómenos, la globalización de las relaciones económicas y el auge de las redes sociales han contribuido a crear una presión de inmediatez que ha forzado a todas las grandes potencias a desarrollar sus propias aproximaciones a la diplomacia pública y cultural. Adicionalmente, como veremos, estas transformaciones han afectado intensamente a la disciplina misma de la diplomacia pública.

Japón y Corea del Sur se inscriben plenamente en esta línea. Como España, son países que vivieron una industrialización relativamente tardía, con períodos muy concentrados de crecimiento económico, y que a lo largo de los últimos años se han acabado dotando de una influencia cultural notable en el extranjero. Es por ello pertinente preguntarse cómo han alcanzado su actual estatus como potencias culturales y, en particular, si lo han hecho con o sin apoyo directo del gobierno.

¹ Esta competencia corresponde a la Dirección General de Estrategia, Prospectiva y Coherencia, de acuerdo con el art. 16.1.a) del RD 644/2020.

Más allá del ámbito estrictamente cultural, también es relevante analizar si dicha posición de liderazgo en las industrias del entretenimiento y la cultura popular se traduce en una mayor influencia política y, en su caso, cuáles son los obstáculos a los que se enfrentan para que así sea. Todo ello bajo la premisa de que, como estrategias de éxito, los modelos de Japón y Corea del Sur podrán ser de utilidad a España en este momento de replanteamiento y refuerzo de las herramientas de diplomacia pública al servicio de nuestra política exterior.

La presente memoria se organiza en cuatro apartados:

El primer apartado se dedica al estudio del marco teórico de la diplomacia pública, tratando los orígenes del término, su evolución y las fórmulas limítrofes que ha visto nacer —como *nueva diplomacia pública*, Poder Blando o Marca País—.

El segundo apartado justifica la elección de Japón y Corea del Sur como modelos de diplomacia pública. Lo hace desde una doble perspectiva: primero apuntando la fuerza de algunos de sus vectores de poder cultural y después señalando su pertinencia para España, a pesar de la lejanía y las diferencias existentes.

El tercer apartado trata de forma esquemática la organización institucional de ambos modelos de diplomacia pública: su origen y evolución, los cambios más relevantes que han vivido en los últimos años y algunas de las iniciativas más destacables teniendo en cuenta el objetivo de esta memoria.

El cuarto apartado señala algunos de los límites a los que se enfrentan los modelos de diplomacia pública de Corea del Sur y de Japón tal y como han sido tradicionalmente concebidos, proponiéndose incluso algunas posibles vías de mejora de acuerdo con el marco teórico expuesto en la primera parte.

Capítulo I

MARCO TEÓRICO DE LA DIPLOMACIA PÚBLICA

1. La diplomacia pública: una fórmula debatida para una práctica extendida

De un modo u otro, con mayor o menor destreza, todos los Estados realizan actividades que van más allá de la diplomacia tradicional —dirigiéndose no sólo a los servicios exteriores extranjeros, sino también a las sociedades que los acogen—, pero lo cierto es que hasta hoy no se han puesto de acuerdo en una denominación para este tipo de iniciativas. *Los israelíes hablan de «explicar» (hasbará), los franceses se refieren a una «diplomacia de influencia», los británicos utilizan, entre otros, el concepto de «comunicación estratégica». Los japoneses hablan de «intercambio cultural» —aun cuando no incluye ni cultura ni intercambio a dos bandas— y los chinos hablan de «Xuānchuán» [宣传], una palabra compuesta que une los conceptos «declarar» y «enseñar» [...] Todos estos términos son parciales y algunos son activamente engañosos. La fórmula preferida por los estadounidenses, «diplomacia pública» tal vez sea la expresión menos mala de uso común [...] en la medida en que delimita **el proceso de contacto como una forma de diplomacia, es decir, una de las formas en las que un actor internacional trata de gestionar el entorno internacional.**²*

Aunque no existe una definición de diplomacia pública que goce de una aceptación unánime, habitualmente se suele describir como *comunicación directa con personas extranjeras con el objetivo de afectar a sus opiniones y, en último término, a la de sus gobiernos.*³ Se trata por lo tanto de una actividad oficial, en la que el gobierno se dirige a un público extranjero para alcanzar objetivos

² Cull, N.J. (2019), *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. Cambridge: Polity Press., p. 2 (negrita añadida).

³ Malone, G. D. (1985), “Managing Public Diplomacy.” *Washington Quarterly* 8 (3), pp. 199-213., p. 199.

de política exterior.⁴ Tiene mucho que ver con la persuasión internacional y la influencia social.⁵

La fórmula *diplomacia pública* a menudo se atribuye a Edmund Gullion, antiguo diplomático estadounidense convertido en decano de la Facultad de Derecho y de Diplomacia de la Universidad de Tufts, que la habría popularizado en la década de los años 60.⁶ Sin embargo, de acuerdo con Berridge, la relativa novedad del término no debe llevar a equívocos: desde mucho antes los Estados habían venido realizando actividades de diplomacia pública utilizando otros nombres, particularmente *propaganda*. Así, la propaganda sería una noción más amplia, que incluiría todas las actividades cuyo objetivo es *manipular actitudes públicas con objetivos políticos*. La propaganda podría ser *más o menos honesta, más o menos sutil, y puede dirigirse a lograr cambios de opinión a largo plazo, y no a corto. Su objetivo puede ser la opinión pública extranjera, o la nacional, o ambas. Los productores de propaganda tradicionalmente han distinguido entre propaganda blanca —cuando se admite su fuente— y propaganda negra —cuando no—, Así, la diplomacia pública es el nombre moderno de la propaganda blanca dirigida principalmente a la opinión pública extranjera.*⁷

Aunque la visión de Berridge pueda parecer algo polémica o provocadora, lo cierto es que de acuerdo con Cull, el propio Gullion declaró en 1967 que él habría preferido llamar a dichas actividades *propaganda*, al tratarse del concepto más cercano a lo que trataba de describir, pero no pudo hacerlo por tener esa palabra una connotación negativa. La Agencia de Información de Estados Unidos (en adelante USIA, por sus siglas en inglés) —principal ente administrativo competente en este ámbito en aquel momento— rápidamente empezó a utilizar el término, de forma que hoy su uso se ha consolidado tanto en el ámbito académico como diplomático. Cull, como otros muchos autores, defiende que ambos fenómenos son claramente distintos. Así, mientras que la propaganda consistiría en *dictar tu mensaje a una audiencia y persuadirla de que tienes razón*, la diplomacia pública tendría que ver con *escuchar al otro lado y trabajar para desarrollar una relación de comprensión mutua*.⁸ Como veremos, la aparición de la noción de *nueva diplomacia pública* en las décadas siguientes hace hoy muy difícil mantener la equiparación entre propaganda y diplomacia pública, aun cuando puedan compartir ciertas cualidades.

⁴ McPhail, T. L. (2011), *Global Communication: Theories, Stakeholders, and Trends*. Chichester: Wiley., p. 89.

⁵ Snow, N. (2016), *Japan's Information War*. CreateSpace Independent Publishing Platform., p. 126.

⁶ Cull, N., *Op. cit.*, p. 12.

⁷ Berridge, G. R. (2015), *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan., p. 198 (negrita añadida).

⁸ Cull, N., *Op. cit.*, p. 1.

1.1 Los antecedentes y la evolución de la diplomacia pública

Aunque puede argumentarse que existen episodios concretos más remotos de diplomacia pública,⁹ algunas de las instituciones que actualmente se relacionan con la diplomacia pública y cultural nacieron durante la llamada primera globalización, a finales del S.XIX. De forma algo sorprendente, se trata a menudo de iniciativas privadas que cuentan sólo con un apoyo tácito de su gobierno. En el caso paradigmático de la *Alliance Française*, por ejemplo, fue un grupo de ciudadanos franceses particulares —que incluía, notablemente, a Louis Pasteur y a Ferdinand de Lesseps— el que en 1883 optó por establecer una nueva institución que apoyara a los nacionales en el exterior mediante una red de escuelas y clases de lengua y cultura francesas.¹⁰

A pesar de este origen en la sociedad civil, las instituciones republicanas francesas rápidamente se dieron cuenta de la conexión existente entre estas iniciativas culturales y las relaciones internacionales, de forma que el Ministerio de Asuntos Exteriores adoptó una posición de coordinación y de liderazgo. Así, en 1910 el Ministerio formó la *Oficina de las Escuelas y de las Universidades Francesas en el Extranjero*, llamada a actuar como punto focal tanto en el gobierno como punto de conexión con actores privados.¹¹ Aunque en la época era habitual hablar de difusión o incluso de intercambio cultural, estas formas de diplomacia cultural ya conllevaban un objetivo de influencia (*rayonnement*) que aparece de forma explícita en un informe enviado a la Cámara de los Diputados en relación con el presupuesto del año 1920, que afirma: *Nuestras letras, nuestras artes, nuestra civilización industrial, nuestras ideas han ejercido en todos los tiempos un atractivo potente sobre las naciones extranjeras. Nuestras universidades, nuestras escuelas en el extranjero son verdaderos focos de propaganda a favor de Francia; constituyen un arma en manos de nuestros poderes públicos. Es por ello que el Ministerio de Asuntos Exteriores y sus agentes en el exterior deben dirigir y controlar las iniciativas, inspirar a toda costa la penetración intelectual francesa con la convicción de que es una de las formas más eficaces de nuestra acción en el extranjero, que es, respecto de las diferentes naciones, uno de los medios más ricos en recursos y menos discutibles de nuestra política exterior.*¹²

⁹ A modo de ejemplo, Cull, N., *Op. cit.* describe la campaña de los emperadores bizantinos Miguel III y Basilio I en el S.IX de apoyo a los misioneros ortodoxos Cirilio y Metodio —a resultas de la cual el alfabeto cirílico se expandió por la Europa eslava y Bizancio obtuvo una influencia política notable—, o la *Apologie* enviada por Guillermo de Orange a Felipe II en 1580 para justificar la rebeldía de las Provincias Unidas apelando a valores universales, la cual, al estar redactada en francés, neerlandés, inglés, alemán y latín, claramente buscaba una audiencia que iba más allá de la corte española.

¹⁰ Cull, N., *Op. cit.*, p. 65.

¹¹ Holmes, A. R. y Rofe, J. S. 2016. *Global Diplomacy*. Boulder, Colorado: Westview Press., p. 181.

¹² Citado por Haize, D. (2013), «La diplomatie culturelle française : une puissance douce ?» *CERISCOPE Puissance*. (en línea: <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/la-diplomatie-culturelle-francaise-puissance-douce?page=1>).

Paradójicamente, en los EE.UU. —el país que más uso haría de la diplomacia pública a lo largo de la segunda mitad del S.XX—, los orígenes de la diplomacia pública fueron más modestos, al considerar el gobierno federal que los asuntos culturales debían cederse por completo al sector privado. Así no fue hasta la Primera Guerra Mundial cuando, de forma reactiva y tardía, se activaron los esfuerzos de diplomacia pública. Se dirigieron tanto al interior como al exterior, dado que el presidente Wilson tuvo que justificar ante su propia opinión pública la intervención en el conflicto europeo mientras difundía su ideario internacionalista mediante el *Comité de Información Pública* creado en 1917.¹³ Con todo, se trató de una iniciativa circunscrita al esfuerzo bélico y, por ello, una vez alcanzada la victoria, los EE.UU. conocieron un nuevo período de relativo aislacionismo que también acabó con estos esfuerzos.

No obstante, durante el período de entreguerras, la administración estadounidense de nuevo tuvo que reaccionar ante medidas contrarias a sus intereses. Para contrarrestar las iniciativas culturales de los gobiernos fascistas de Italia y de Alemania en América Latina durante los años 30, el Departamento de Estado creó la *División de Asuntos Culturales*. Con todo, la percepción de que se trataba de un asunto que concernía primordialmente al sector privado se mantuvo. Así, el personal encargado de los asuntos culturales era contratado desde organizaciones privadas y una parte importante de la diplomacia cultural se llevaba a cabo mediante instituciones privadas.¹⁴

Según Cull, esta actitud de interacción inestable con públicos extranjeros —que se había activado durante la Guerra de Independencia, la Guerra Civil y la Primera y Segunda Guerra Mundial, pero que a continuación se había vuelto a replegar— se volvería permanente como consecuencia de la Guerra Fría. Así, de nuevo en 1948 ante una nueva situación de peligro, una mayoría de los congresistas aprobó o mantuvo una serie de medidas de divulgación como los intercambios educativos con América Latina, el programa *Voice of America*, los puestos diplomáticos en el extranjero conocidos como *United States Information Service Posts*, o los programas culturales ligados al Plan Marshall y a la ocupación alemana y japonesa. Esta aproximación caótica sería objeto de una reestructuración en 1953, cuando bajo el presidente Eisenhower la mayor parte de estos programas pasaron a depender de la nueva USIA.¹⁵ Así, *la dirección de la acción informativo-propagandística quedaba desvinculada del Departamento de Estado, que en cambio sí retenía las competencias sobre intercambio cultural y educativo, de*

¹³ Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014), “La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica.” *Revista Complutense de Historia de América* 40, pp. 277-301., p. 278.

¹⁴ Liland, F. (1993), *Culture as a Part of Foreign Policy: an Introduction to Approaches and Theory*. Norwegian Institute of Defence Studies., p. 12.

¹⁵ Cull, N., *Op. cit.*, p. 13.

forma que no se superó una cierta tensión entre cometidos a corto plazo (información, medios de comunicación) y a largo plazo (cultura, educación), a pesar de que en el exterior todos los agentes quedaban coordinados por el jefe de la misión diplomática.¹⁶

Con el fin de la Guerra Fría, la noción de diplomacia pública sufrió una evolución importante. Por un lado, en su país de nacimiento, entró en una cierta crisis al perder su razón de ser original con la disolución de la Unión Soviética: tras años de sucesivos recortes en su presupuesto, en 1999 la USIA desapareció como agencia independiente y sus competencias fueron absorbidas de nuevo por el Departamento de Estado. Las responsabilidades en este ámbito en la actualidad corresponden al subsecretario de Estado para la Diplomacia Pública y para los Asuntos Públicos. A pesar de la importancia formal del puesto —dependiente directamente del secretario de Estado—, desde su creación ha estado vacante prácticamente un tercio del tiempo¹⁷ y por el mismo han pasado ocho subsecretarios confirmados por el Senado y cinco interinos.

Por otro lado, es también en este momento cuando la noción de diplomacia pública se diversifica en una doble vertiente: geográficamente, gana importancia fuera de los Estados Unidos para adentrarse en Europa y, posteriormente, en Asia; materialmente, la fórmula «diplomacia pública» se ensancha para abarcar fenómenos diferentes como la *Marca País* de Anholt o el *Poder Blando* de Nye, lo cual lleva incluso a ciertos autores como Doeveren a considerar que la noción de diplomacia pública se ha erosionado en exceso al difundirse.¹⁸

1.2 La nueva diplomacia pública: actividades y actores

A estos cambios geopolíticos se añaden además otros de carácter tecnológico. En primer lugar, la expansión de las cadenas de televisión internacionales —como CNN o Al-Jazeera— crea una presión informativa de 24 horas al día y 7 días a la semana, que afecta también a los servicios diplomáticos de los Estados. El conocido como *efecto CNN*¹⁹ limita el tiempo de reacción y de reflexión, y por lo tanto crea necesidades de refuerzo y de transformación de los equipos de prensa de los servicios diplomáticos.

¹⁶ Delgado Gómez-Escalonilla, L., *Op. cit.*, p. 286.

¹⁷ Snow, N., *Op. cit.*, p. 133.

¹⁸ Doeveren, R. (2011), *Power and the Evolution of Public Diplomacy in Engaging the Arab World through Social Diplomacy*. The Hague : Clingendael Institute., p. 6.

¹⁹ Livingston, S. (1997), *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*. Informe de Investigación, Cambridge: The Joan Shorenstein Center of Press, Politics and Public Policy of the JFK School of Government of Harvard University. (en línea: https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/r18_livingston.pdf).

En segundo lugar y en la misma dirección, la creciente expansión de las redes sociales a partir de la primera década del S.XXI provoca que la distinción entre comunicación dirigida a la opinión pública nacional y comunicación dirigida a la opinión pública extranjera —que tradicionalmente había actuado como frontera entre la *public diplomacy* y los *public affairs* en organizaciones estatales como la USIA— pierda gran parte de su relevancia: lo que un político dice en Kansas se oye en Kandahar, mientras que una declaración de un diplomático en Kandahar puede tener consecuencias electorales en Kansas.²⁰ Además, iniciativas que en el pasado habrían tenido una vocación exclusiva o al menos primordial de impacto en el exterior —como la organización de las Exposiciones Universales—, cada vez más se dirigen también a la opinión pública interior, como una visibilización del supuesto apoyo exterior con el que cuenta el gobierno.²¹

Finalmente, esta democratización del acceso a la información también provoca que actores privados —como oenegés, asociaciones civiles, grandes empresas, universidades, etc.— puedan tener intereses particulares que los lleven a colaborar con Estados soberanos en sus actividades de diplomacia pública, o bien a iniciar sus propias campañas al margen de cualquier gobierno. Aunque se trata de actividades que difícilmente tienen cabida en la definición clásica de diplomacia pública, son cada vez más habituales y sin duda tienen un impacto creciente en el entorno internacional.

Por todo ello, y para marcar una clara distinción con la primera ola de diplomacia pública que inauguró Gullion y que se ligaba en exceso con la Guerra Fría, hoy es habitual hablar de *nueva diplomacia pública* como nuevo paradigma.²²

Se trata de un fenómeno mucho más complejo, en el cual *el objetivo ya no se limita solamente a los intereses nacionales en sentido estricto, sino que también incluye los de la opinión pública extranjera*. Se trabaja por crear una situación de colaboración que sirva a intereses mutuos, o que por lo menos permita tanto al gobierno como al público extranjero obtener algún tipo de beneficio. Cuando practican nueva diplomacia pública, *los diplomáticos idealmente inician un diálogo con públicos extranjeros en el que es tan importante escuchar como ser oído. [...] A menudo, se trata de establecer relaciones a largo plazo que creen confianza, y no de resolver rápidamente problemas políticos.*²³ Por su parte, Gregory define a la *nueva diplomacia pública* como *un instrumento usado por Estados, asociaciones de Estados, y algunos actores subestatales y no estatales*

²⁰ Cull, N., *Op. cit.*, p. 15.

²¹ Hefele, P., Merkle, D., y Zhivkov, S. (2015), Taking Confucius to Africa: How Cultural Diplomacy Conveys China's Voice and Perspectives to the World. Konrad Adenauer Stiftung, 56-72., p. 68.

²² El anexo I incluye una tabla comparativa entre la diplomacia pública tradicional y la nueva diplomacia pública elaborada por Szondi.

²³ Doeveren, R., *Op. cit.*, p. 15.

*para entender culturas, actitudes y comportamientos; para construir y gestionar relaciones; y para influir pensamientos y movilizar acciones para impulsar sus intereses y valores.*²⁴

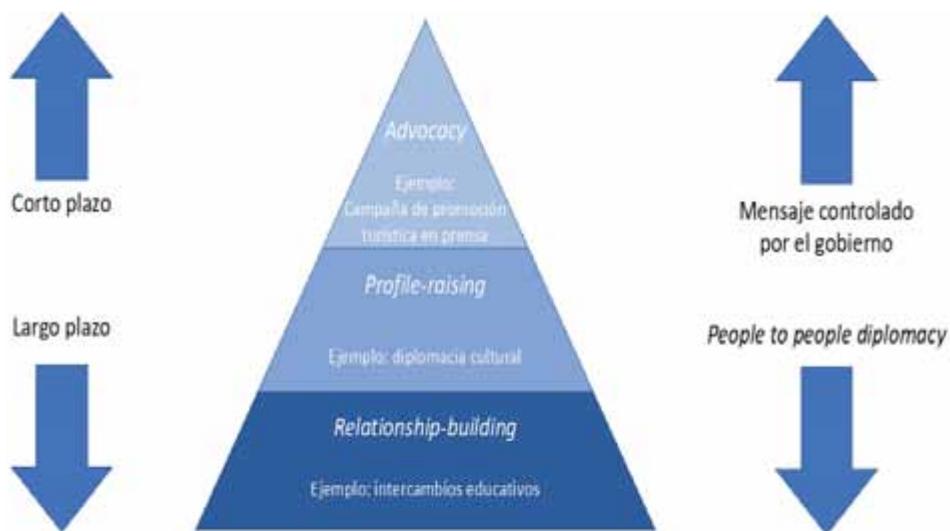
Es una definición amplia que, según Cull, puede abarcar por lo menos cinco grandes actividades:

1. **Escuchar.** Se trata de actividades clásicas como el análisis pormenorizado de la prensa en el país, pero también del uso de herramientas estadísticas y de encuesta para conocer el estado de la opinión del país. Debería ser la actividad que guíe todas las demás. Además, no sólo es importante escuchar, sino también generar la percepción de que se está escuchando —no es sólo un medio, sino también un fin en sí mismo—. A la gente le gusta que se la escuche, de forma que debe ser una actividad pública.
2. **Apoyo o defensa (*advocacy*).** Se trata de la actividad más tradicional ligada a los antiguos servicios de *información* de los ministerios. El gobierno trata de transmitir un mensaje concreto, asumiéndolo como propio sin perjuicio de que pueda colaborar con otras organizaciones, con el objetivo de promover una política o idea concreta en una opinión pública extranjera.
3. **Diplomacia cultural.** Se trata del intento por parte de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante la facilitación de la exportación de un elemento de la vida, las creencias o el arte de ese actor.
4. **Diplomacia de intercambio.** Se trata de facilitar estancias de extranjeros en el país y también de nacionales en el extranjero, en un fenómeno a menudo llamado *people-to-people diplomacy* para mejorar el conocimiento mutuo y, en el futuro, contar con aliados favorables al país en el extranjero.
5. **Radiodifusión internacional de noticias.** Se trata de actividades que permiten presentar un determinado *framing* de la actualidad y llamar la atención sobre determinados hechos. Cuando es efectiva, permite una influencia mediata en la opinión pública extranjera, aunque para ello debe ser una actividad creíble, autónoma frente al gobierno.

Estas actividades pueden encajar fácilmente en la *pirámide de diplomacia pública* que se presenta en la página siguiente. El gráfico tiene la ventaja de mostrar que la diplomacia pública es un fenómeno complejo y plural. Así, abarca

²⁴ Gregory, B. (2011), "American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation." *The Hague Journal of Diplomacy* 6 (3), pp. 351-372., p. 353.

actividades a muy corto plazo —como las relaciones con la prensa extranjera, en ocasiones de carácter reactivo— , actividades a medio plazo —como la comunicación estratégica acerca de un asunto concreto, como el cambio climático— y actividades a largo plazo —como el establecimiento de programas de intercambio como las Becas Fullbright—. Además, como hemos apuntado, aunque en ocasiones el Ministerio de Asuntos Exteriores sigue siendo el único actor que participa en las iniciativas de diplomacia pública (*traditional approach*), cada vez es más frecuente que lo haga en colaboración con otros ministerios o agencias gubernamentales (*whole government approach*) o que colabore con actores u organizaciones completamente privadas (*new public diplomacy approach*).²⁵ Como argumentan Golan, Yang y Kinsey,²⁶ la nueva diplomacia pública debe lograr sintetizar la escuela *dura* de la diplomacia pública —que defiende que su propósito es ejercer influencia directa en la opinión extranjera mediante la persuasión o la ‘propaganda’— con la escuela *blanda* —que respalda que los programas de información y culturales deben ir más allá de los objetivos de política exterior inmediatos para concentrarse en grandes metas nacionales a largo plazo, a fin de crear un clima de entendimiento mutuo—. Una buena organización institucional abarcará ambas visiones.



La pirámide canadiense de la diplomacia pública, Cull, N., Op. cit., p. 7, a su vez citando *Foreign Affairs Canada 2005*

²⁵ Seib, P. (2016), *The Future of Diplomacy*. Cambridge, UK: Polity.

²⁶ Golan, G. J., Yang, S. y Kinsey, D. F. (2015), *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*. New York: Peter Lang., p. 86.

Aunque esta colaboración con agentes privados que identifica a la *nueva diplomacia pública* implica necesariamente, entre otros costes, una cierta pérdida de control para el gobierno, bajo ciertas circunstancias también conlleva importantes ventajas. Los actores no estatales tienen mayor margen de maniobra y de forma automática gozan de mayor credibilidad, al no tener que lidiar con el escepticismo ante su neutralidad al que se enfrentan los Estados. Asimismo, su especialización material puede darles mayor conocimiento del asunto o del terreno en el que trabajan y facilitar que se fomenten relaciones de larga duración, al margen de posibles cambios de liderazgo en el gobierno.²⁷ En cualquier caso, la colaboración entre Estados y actores no estatales no constituye un fenómeno homogéneo, con lo que en ocasiones conviene estudiar estas formas de asociación según la parte que inicie la colaboración y según los principales intereses servidos por la misma.²⁸

2. Otros conceptos relacionados con la diplomacia pública

Como apuntábamos, si la diplomacia pública ha pasado por una cierta re-fundación en los últimos años —hasta el punto de que ha aparecido la noción de *nueva diplomacia pública*—, en parte ello es debido a la aparición de distintos conceptos relacionados con la misma, como Poder Blando (*Soft Power*), Marca País (*Nation Brand*) o Identidad Competitiva (*Competitive Identity*). Según Schwak, existe una cierta confusión entre todos estos conceptos hasta el punto de que *estas nociones están muy conectadas en las mentes de los responsables públicos*.²⁹ Parece por ello pertinente referirse brevemente a cada uno de ellos para fijar una definición de trabajo.

2.1 El Poder Blando

El Poder Blando es un concepto acuñado por Joseph Nye³⁰ que, al menos inicialmente, estaba llamado a ser una herramienta de análisis del poder para el caso de EE.UU., en un contexto de cuestionamiento creciente causado por su percibida decadencia militar frente a la Unión Soviética y económica frente a Japón

²⁷ Lee, G. y Ayhan, K. (2015), “Why do we Need Non-State Actors in Public Diplomacy? Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy.” *Journal of International and Area Studies* 22 (1), pp. 57-77., p. 60.

²⁸ En este sentido, véase el anexo II con la matriz de análisis propuesta por Lee y Ayhan.

²⁹ Schwak, J. (2018), “All the World’s a Stage: Promotional Politics and Branded Identities in Asia.” *Asian Studies Review* (Routledge) 42 (2), pp. 648-661., p. 650.

³⁰ Nye, J.S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

durante los años 80.³¹ El Poder Blando es una forma de poder —y, por tanto, su objetivo es lograr que un tercer actor cambie su comportamiento según los intereses propios—. Sin embargo, mientras que el *poder duro* actúa tradicionalmente por pago o coerción (*the carrot and the stick*), el Poder Blando actúa sobre la voluntad misma del sujeto influido, ganándose lo por *atracción*. En otras palabras, el actor cambia sus preferencias internas: su comportamiento responde tanto a su propia voluntad, como a la del actor ejerciendo su Poder Blando. Como apunta Hong, el Poder Blando fue un elemento esencial en la victoria estadounidense de la Guerra Fría. *No fueron los tanques estadounidenses ni su impresionante muestra de poder en la invasión de la isla de Granada lo que provocó que chicos jóvenes en Yugoslavia ahorrasen el salario de dos meses para comprarse unos vaqueros Levi's 501 en el mercado negro. Fue James Dean.*³²

Hoy el Poder Blando forma parte de la jerga académica de las relaciones internacionales y es frecuente que otros autores aporten nuevos matices al concepto. Por ejemplo, Lee y Melissen distinguen entre dos dimensiones de Poder Blando. En la dimensión *afectiva*, lo que crea poder son las propiedades de la nación: su cultura, su competitividad económica, sus instituciones políticas, su nivel educativo, etc. Por otro lado, en su dimensión *normativa*, los elementos que generan poder son su asistencia internacional a la resolución de crisis humanitarias, sus contribuciones económicas al desarrollo de terceros, su respeto por normas internacionales, en suma, el conjunto de actuaciones que hacen que el país sea visto como un socio legítimo de la comunidad internacional.³³

Sobre la base de estas definiciones es fácil ver que Poder Blando y diplomacia pública son dos conceptos diferentes, pero relacionados. Así, la diplomacia pública se refiere a un *conjunto de aproximaciones que un actor internacional puede usar para ejercer o incluso incrementar su Poder Blando.*³⁴ Sin embargo, el Poder Blando de un Estado depende de otros muchos factores —como su cultura o su geografía, pero también de las iniciativas que surjan de su sociedad civil—, de forma que el propio Nye considera muy difícil que un Estado aumente significativamente sus cotas de Poder Blando utilizando sólo medidas gubernamentales.³⁵

³¹ Nye, J.S. (2017), “Soft Power: the Origins and Political Progress of a Concept.” *Palgrave Communication* 3. (en línea: <https://doi.org/10.1057/palcomms.2017.8>).

³² Hong, E. (2014), *The Birth of Korean Cool: How One Nation Is Conquering the World Through Pop Culture*. New York: Picador., p. 5.

³³ Lee, S. y Melissen, J. (2011), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. Nueva York: Palgrave Macmillan., p. 52.

³⁴ Cull, N., *Op. cit.*, p. 15.

³⁵ Nye, J.S. 2017., *Op. cit.*

2.2 La Marca País

Por su parte la Marca País (*Nation Brand o Branding*) consiste en un conjunto de discursos y prácticas, llevadas a cabo en cooperación por el sector público y el sector privado, con el objetivo de crear una imagen nacional competitiva en el mercado de las naciones, de manera que una Marca País exitosa atraerá capital internacional y mejorará la competitividad de las empresas nacionales, y además dará una pátina de legitimidad y autoridad a su diplomacia.³⁶

Se trata de una fórmula que se atribuye a Simon Anholt, consejero político que colaboró con el gobierno de Tony Blair en el Reino Unido en la creación de la campaña *Cool Britannia*. El Reino Unido se enfrentaba a una crisis de reputación a raíz de la crisis de encefalopatía espongiforme bovina que no lograba superar, al adolecer el país de una imagen anticuada. El gobierno lanzó dicha campaña a finales de los años 90 para romper varios estereotipos que había identificado en encuestas de opinión pública en 30 países de todo el mundo (estancamiento, decadencia, vejez, sociedad de clases, clima sombrío, costumbres rancias, etc.) y para promover el comercio, el turismo y la cultura, poniendo de relieve la modernidad, la diversidad y la creatividad del país. Aunque no existe un consenso en cuanto al resultado y a la efectividad de la campaña, el hecho de que un país tan importante como el Reino Unido iniciara una estrategia de Marca País dio una enorme popularidad al concepto.³⁷

Anholt abogó por aplicar a los Estados los mismos principios del *marketing* que se usan para las empresas y sus productos, bajo el argumento de que, *en un mercado tan ocupado, la mayor parte de las personas y organizaciones no tienen tiempo de aprender cómo son realmente otros lugares. Todos navegamos por la complejidad del mundo moderno armados con unos pocos simples clichés que forman el trasfondo de nuestras opiniones, incluso cuando no nos damos cuenta de ello y cuando no nos lo reconocemos a nosotros mismos: París va de estilo, Japón, de tecnología, Suiza, de riqueza y precisión, Río de Janeiro, de carnaval y fútbol [...] Nos conformamos con resúmenes para la gran mayoría de las personas y lugares [...] y sólo nos preocupamos de expandir y refinar esas impresiones cuando por alguna razón adquirimos un interés particular en ellos.*³⁸

Anholt rápidamente desarrollaría esta noción al identificar seis factores que contribuyen a formar la imagen de un país: gente, turismo, exportaciones, inver-

³⁶ Schwack, J., *Op. cit.*, p. 648.

³⁷ Watanabe, Y. (2011), *文化と外交：パブリック・ディプロマシーの時代 (Cultura y Diplomacia: la Era de la Diplomacia Pública)*, Tokyo: 中央公論新社 (Chuuou Kouron Shinsha), p. 59.

³⁸ Anholt, S. (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Londres: Palgrave Macmillan UK., p. 1.

sión e inmigración, políticas interiores y exteriores, y cultura.³⁹ Desde 2005 ha venido elaborando un índice, hoy conocido como el *Anholt-Ipsos Nations Brand Index*, para cuya última edición en 2019 se llevaron a cabo más de 20.000 entrevistas en 20 países.⁴⁰ Asimismo, en 2014 creó un nuevo índice, el *Good Country Index*,⁴¹ que ordena a los Estados según su contribución a diferentes objetivos de consecución de bienes públicos globales, como la seguridad o el clima.

A pesar de haberla creado, el propio Anholt se ha vuelto muy crítico con la fórmula Marca País, al considerar que *consultorías ambiciosas y gobiernos crédulos o impacientes* han abusado del concepto viendo en él una promesa de fácil manipulación de la imagen de un país mediante simples estrategias de comunicación,⁴² cuando está convencido de que las personas juzgan un país por lo que hace, no por lo que dice. Es por ello que actualmente prefiere la noción de **Identidad Competitiva**, un concepto más complejo, entendido como *proceso de construcción, y no mero reflejo, de la identidad*,⁴³ que la acercaría a otros conceptos como el *Nation Building*. Para mejorar su Identidad Competitiva un país debe contar con tres elementos:

1. **Estrategia.** Reflexión acerca de qué es la nación a día de hoy, cómo es percibida interna y externamente, y cómo queremos transformarla.
2. **Sustancia.** Ejecución efectiva de la estrategia: reformas legales, actividad económica, iniciativas políticas, inversiones, reformas educativas, etc. Son las verdaderas innovaciones y transformaciones que traerán el progreso deseado.
3. **Acciones simbólicas.** Un subgrupo de la sustancia formado por algunas acciones que tienen un poder de comunicación intrínseco. Son acciones especialmente memorables o sugestivas que además son emblemáticas de la estrategia, son a la vez *componente del relato nacional y el medio por el que se cuenta*. Un ejemplo paradigmático citado por el propio Anholt sería la legalización del matrimonio homosexual en España, que demostró que el país se había modernizado hasta un punto diametralmente opuesto al del período franquista.⁴⁴

³⁹ Cull, N. J., *Op. cit.*, p. 129

⁴⁰ Ipsos. (2019), Germany Retains Top “Nation Brand” Ranking, France and Canada Emerge to Round Out the Top Three. (en línea: <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/Germany-Retains-Top>).

⁴¹ Anholt, S. *N.d.* The Good Country Index. (en línea: <https://www.goodcountry.org/>).

⁴² Anholt, S. (2010), “Why ‘Nation Branding’ Doesn’t Exist.” *The Economic Times* (en línea: <https://economictimes.indiatimes.com/why-nation-branding-doesnt-exist/articleshow/5799304.cms?from=mdr>).

⁴³ Schwak, J., *Op. cit.*, p. 651.

⁴⁴ Anholt, Simon. (2008), “Place Branding: Is it Marketing, or Isn’t it?” *Place Branding and Public Diplomacy* 4: 1-6. (en línea: <https://doi.org/10.1057/palgrave.pb.6000088>).

Se observa que, a pesar del mayor énfasis en transformación sustantiva de la noción de Identidad Competitiva respecto de la de Marca País, sigue tratándose de un proceso unilateral que no deja mucho espacio a la autocrítica,⁴⁵ mientras la diplomacia pública —incluyendo la cultural— implica un proceso de negociación y aprendizaje mediante el cual la transparencia acerca de los lados negativos del bienestar de un Estado o los aspectos polémicos de su política exterior acaban generando niveles más altos de simpatía.⁴⁶

De la exposición precedente se desprende que la diplomacia pública y sus disciplinas adyacentes están en constante evolución y que a menudo no se dispone de definiciones aceptadas por todos los autores. Aun así, de cara al estudio de los casos de Japón y de Corea del Sur parece razonable seguir la propuesta de Golan, Yang y Kinsey⁴⁷ y entender que la *Identidad Competitiva* —a menudo todavía llamada Marca País, a pesar de los deseos de Anholt— es una forma de construir estatus, credibilidad y Poder Blando, mientras que la diplomacia pública es una herramienta para ejercer dichos atributos. Naturalmente, la frontera entre estas nociones no está definida de forma precisa, pero cada uno de ellos añade una perspectiva que puede ser de gran utilidad a la hora de enfrentarse al análisis de un caso concreto.

⁴⁵ Holmes, A. R. y Rofe, J. S. *Op. Cit.*

⁴⁶ El anexo I incluye una tabla comparativa entre la diplomacia pública y la Marca País elaborada por Szondi.

⁴⁷ Golan, G. J., Yang, S., y Kinsey, D.F. *Op. cit.*

Capítulo II

¿POR QUÉ JAPÓN Y COREA DEL SUR?

Habiendo tratado el estado teórico de la diplomacia pública, parece relevante preguntarse cuál es el interés de estudiar los casos de Japón y Corea del Sur, dada su relativa lejanía geográfica y cultural de España. Esta justificación se abordará en dos pasos. En primer lugar, trataremos el éxito de sus modelos: su acelerado ascenso a la relevancia internacional y los principales vectores de su Poder Blando. A continuación, nos referiremos a algunos puntos de conexión entre estos países y España que justifican un estudio más profundo de sus modelos de diplomacia pública.

1. Dos potencias del Poder Blando

Japón y Corea del Sur iniciaron la segunda mitad del S.XX en una situación nefasta, tanto desde el punto de vista de su economía como del de su reputación.

1.1 El caso japonés

Tras la traumática rendición en 1945, la clase política japonesa rápidamente tuvo que adaptarse a una situación de ocupación y de posterior dependencia respecto de los Estados Unidos. La Doctrina Yoshida —por Shigeru Yoshida, primer ministro entre 1948 y 1954— aceptó esta situación de seguidismo de la política exterior estadounidense —bajo su protección militar— concentrándose a cambio en favorecer un rápido crecimiento económico. Todavía hoy buena parte de la Doctrina Yoshida sigue influyendo en la política japonesa —bajo el liderazgo del partido que ayudaría a fundar en 1955, el Partido Liberal Democrático, 自由民主党, (conocido como LDP por sus siglas en inglés)—. Sin embargo, a resultas del

Shock de Nixon —que demostró la fragilidad y dependencia de Japón respecto de los EE.UU., así como unas relaciones tensas entre ambos—, en los años 70 el país desarrolló la Doctrina Fukuda —por Takeo Fukuda, primer ministro entre 1976 y 1978—, por la que Japón incrementó sus relaciones económicas y culturales con los países asiáticos de su entorno, así como su ayuda oficial al desarrollo.⁴⁸

Durante los años 80, Japón continuó experimentando un rápido crecimiento económico que llegó a poner en duda la continuidad de los EE.UU. como primera potencia económica mundial. Fue el período en el que se hablaba del milagro japonés, cuando el presidente de Sony, Akio Morita, *estaba en la portada de la revista Time y cuando las empresas estadounidenses trataban de emular los principios organizativos de Japón. Fue también entonces cuando se popularizaron el sushi, las artes marciales japonesas, el manga y el anime.*⁴⁹

Con la década de los 90 llegó también el estallido de la burbuja inmobiliaria y bursátil que había alimentado el crecimiento económico del país. De forma algo paradójica, fue precisamente en este período de crisis económica cuando la cultura japonesa empezó a difundirse más —o cuando, al menos, más se empezó a hablar de dicho fenómeno—. En el año 2002, Douglas McGray publicó un artículo en *Foreign Policy* titulado «*Japan's Gross National Cool*» que resultó ser extraordinariamente influyente en la concepción del Poder Blando japonés. Según McGray, precisamente en un contexto de crisis política y económica, *la influencia cultural de Japón no ha hecho más que crecer. De hecho, desde la música pop hasta la electrónica de consumo, desde la arquitectura a la moda, desde la comida hasta el arte, Japón tiene mucha más influencia cultural hoy que en los años 80, cuando era una superpotencia económica,*⁵⁰ por lo que McGray abogaba por un nuevo indicador económico complementario al producto interior bruto, el *cool* interior bruto.

Sin embargo, citando a Nye, McGray advertía en ese mismo artículo acerca del peligro de no saber aprovechar esa popularidad cultural a favor de mayor influencia política y económica. En particular, el autor señalaba que el nuevo *cool* nacional no había ayudado a Japón a hacer sus universidades o sus empresas más atractivas al talento extranjero, ni se había traducido en una mayor apertura a la inmigración en un país que demográficamente estaba condenado a necesitarla. Como veremos en la siguiente sección, fue a raíz de este artículo cuando paulatinamente diferentes ministerios y agencias gubernamentales japonesas fueron

⁴⁸ Nisi, R. (2018), *Kyoto Love - Japan's Controversial Rise to Soft Power Nation*. Master Thesis, John Hopkins University - SAIS Europe., p. 21.

⁴⁹ Snow, N. *Op. cit.*, p. 44.

⁵⁰ McGray, D. (2002), "Japan's Gross National Cool." *Foreign Policy*. (en línea: <https://foreignpolicy.com/2009/11/11/japans-gross-national-cool/>).

mostrando un mayor interés por las industrias culturales japonesas como eje de su política exterior en la llamada estrategia *Cool Japan*, lo cual sólo contribuyó a hacer el país menos *cool* según ciertos autores.⁵¹ Con todo, en los últimos años Japón ha logrado abrir su economía para transformarla en un contexto de automatización y cambio en la industria. A título de ejemplo, mientras en 2011 cerca de 6.200.000 personas visitaron Japón, los flujos turísticos se han incrementado hasta alcanzar casi 32.000.000 de visitantes en 2019.⁵² Por su parte, de acuerdo con el conocido índice *Soft Power 30* que elabora la consultora Portland-Communications en colaboración con el Centro de Diplomacia Pública de la Universidad del Sur de California, Japón era en 2019 el 8º país del mundo en Poder Blando —habiendo alcanzado en la edición de 2018 la 5ª posición—.⁵³ Umezawa, citada por Snow, apunta a una posible explicación de ese éxito: en buena medida Japón ha logrado establecerse como un país especializado en el remix cultural. Así, a lo largo de su historia ha ido importando ciertos elementos culturales —el confucianismo de la península de Corea, los caracteres Hanzi/Kanji de China, el sistema parlamentario de Europa, la cultura popular de EE.UU.— transformándolos en nuevas formas de cultura japonesa.⁵⁴

1.2 El caso surcoreano

La República de Corea partía de una situación todavía más crítica que Japón. La guerra de Corea había acabado con la infraestructura esencial del país, el territorio apenas contaba con recursos naturales y la mayor parte de la industria de anteguerra se encontraba en Corea del Norte. A ello se añadía un aislamiento diplomático acuciante, como muestra el hecho de que en 1959 Corea del Sur sólo dispusiera de nueve embajadas y de ocho consulados generales.⁵⁵

Por ello no es sorprendente que, en 1960, siete años después del fin de la guerra, el PIB per cápita de Corea del Sur todavía fuera de tan sólo 100\$.⁵⁶ Incluso en la década de los años 70, y a pesar del hermetismo norcoreano, se calcula que el nivel de desarrollo del norte y del sur era parecido.⁵⁷ A pesar de este contexto, en lo que sería conocido como el *milagro económico del río Han*, Corea rápidamente se desarrolló hasta ser en 2019 la 12ª economía del mundo, con un PIB per

⁵¹ Mihic, T. (2020), “(Still) Cool Japan.” In *Re-imagining Japan after Fukushima*, by Tamaki Mihic. Acton, ACT: Australian National University Press., p. 87.

⁵² JTB Tourism Research & Consulting Co. (2020), *Japan-bound Statistics*. diciembre 14. <https://www.tourism.jp/en/tourism-database/stats/inbound/>.

⁵³ Portland-Communications. (2019), *The Soft Power 30*. <https://softpower30.com/>.

⁵⁴ Snow, N. *Op. cit.*, p. 40.

⁵⁵ Choi, K. (2019), *The Republic of Korea’s Public Diplomacy Strategy: History and Current Status*. Los Ángeles: Figueroa Press, USC Bookstores., p. 9.

⁵⁶ Tudor, D. (2012), *Korea: The Impossible Country*. Rutland, Vermont: Tuttle Publishing., p. 11.

⁵⁷ Hong, E. *Op. cit.*, p. 2.

cápita de cerca de 32.000\$ según el Banco Mundial.⁵⁸ De acuerdo con Tudor, esta priorización del crecimiento económico a todo coste —incluyendo unos niveles altos de inversión y bajos de consumo interior— se explican por la sensación de inseguridad permanente bajo la que han vivido los surcoreanos a lo largo de las últimas décadas, *divididos de un norte más industrializado y rodeados de Estados más poderosos y agresivos*. Fue esencial tejer lazos comerciales con las grandes potencias, primero Estados Unidos y, en los últimos tiempos, China, para reducir los incentivos hacia el conflicto: el comercio *no sólo convirtió a Corea del Sur en un país rico, sino que también ayudó a asegurar la continuidad de su existencia*.⁵⁹

Este crecimiento económico se explica, al menos parcialmente, por dos indicadores esenciales: Corea del Sur ocupa la 6ª posición en cuanto a sumas consagradas a la investigación y al desarrollo, y la 3ª en lo que se refiere a la financiación de su enseñanza superior.⁶⁰ Esta excelencia académica también se ve reflejada en los resultados de los alumnos surcoreanos en los exámenes PISA (por el inglés *Programme for International Student Assessment*) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE), en los que en 2010 alcanzaron la primera posición tanto en matemáticas como en comprensión lectora, aunque a costa de un sistema muy ineficiente que fuerza a los estudiantes a dedicar muchas horas a la escuela, comparado con modelos como el finlandés.⁶¹

Como en el caso japonés, el crecimiento surcoreano inicialmente vino impulsado por una concentración en la producción industrial y las exportaciones. Sin embargo, la crisis asiática de 1997 —y el posterior rescate del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) que el gobierno surcoreano tuvo que solicitar, el más importante que el FMI había concedido hasta la fecha— provocaron una refundación de su economía. Por un lado, las grandes empresas familiares —conocidas como *Chaebol*— se centraron en los productos que eran más competitivos (Samsung dejó de hacer coches y dedicó más recursos a la electrónica de consumo), mientras el gobierno, ya acostumbrado a adoptar un papel de dirección muy importante en la economía, inició sus primeras campañas de apoyo decidido al sector de exportaciones culturales.⁶²

⁵⁸ Banco Mundial. (2019), *The World Bank Data - GDP per capita*. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=true.

⁵⁹ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 103.

⁶⁰ Surdej, E. (2015), *Ils sont fous, ces Coréens ! Dix ans chez les forcenés de l'efficacité*. Calmann-Lévy., posición 722.

⁶¹ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 206.

⁶² Hong, E. *Op. cit.*, p. 95

Es en este momento cuando nace el fenómeno conocido como *Hallyu* —formado por los caracteres chinos 韓, Corea, y 流, ola—, que describe la creciente popularidad de diferentes facetas de la cultura surcoreana, inicialmente en Asia y, en los últimos años, también de forma paulatina en occidente. Al contrario que en el caso de Japón, desde el inicio el *Hallyu* se nutrió de apoyo gubernamental. El presidente Kim Dae-jung (1998-2003) vio en la tecnología de la información una posibilidad de transformación de la economía, tanto por su valor intrínseco como por sus lazos con las industrias culturales, terreno en el que le maravillaban los volúmenes de los ingresos de Estados Unidos por las películas.⁶³ El presidente Kim vio en la cultura una posible industria de exportación sin chimeneas, donde la infraestructura requerida era mínima. Breen, citando al John Burton, el corresponsal en Seúl del Financial Times durante los años 90, refleja el escepticismo generalizado que provocó este plan. *Los extranjeros se mostraban condescendientes, porque los coreanos habían elegido una ruta desconocida hacia el desarrollo [...] mediante planes centrales [...] que iban contra el modelo aceptado de democracia y mercados libres. Había reticencia a admitir que esta vía podía funcionar.*⁶⁴

En el año 2019, tras varios años escalando posiciones, Corea del Sur ocupaba el puesto 19 en el índice *The Soft Power 30*,⁶⁵ con una posición particularmente elevada en el ámbito digital y de empresa. Sin embargo, sus notas en el ámbito de las encuestas todavía son bajas, lo cual muestra que el país todavía es relativamente desconocido —o es tan sólo conocido por el conflicto con Corea del Norte—, de forma que el creciente interés del gobierno surcoreano por la diplomacia pública es perfectamente comprensible.

2. Algunos de sus vectores de influencia

Como señala Breen, *muchos países tienen a novelistas, atletas o políticos mundialmente conocidos*. Sin embargo, se trata a menudo de figuras excepcionales. En el caso de las potencias culturales como Francia o, naturalmente, los Estados Unidos, *la cultura en sí misma asume una forma de familiaridad*.⁶⁶ Hoy Japón ya ha alcanzado este estatus, en buena medida gracias a su industria de la animación y de los videojuegos, mientras que Corea del Sur en muy pocos años

⁶³ Hong, E. Op. cit., p. 96.

⁶⁴ Breen, M. (2017), *The New Koreans: the Story of a Nation*. New York: Thomas Dunne Books - St. Martin's Press., posición 266.

⁶⁵ Portland-Communications. Op. cit.

⁶⁶ Breen, Michael. Op. cit., posición 119.

ha realizado grandes avances en este campo, sobre todo en Asia, pero de forma creciente también en Europa y los Estados Unidos.

2.1 La animación: el manga y el anime

Aunque los antecedentes de la animación japonesa se remontan a la década de los años 50, su expansión internacional fue paulatina sobre todo a partir de la década de los 70 con series como *Heidi* o *Candy Candy*. Como señala Watanabe,⁶⁷ esta expansión por Asia, Europa y EE.UU. no respondió a una campaña del gobierno nipón, sino a intereses particulares de las distribuidoras japonesas, que supieron aprovechar un contexto favorable. En el caso de Francia, por ejemplo, el autor señala que la apertura del mercado audiovisual a cadenas de televisión privadas en los años 80 es esencial para entender la popularidad del anime: la nueva cadena *La Cinq*, del grupo empresarial de Silvio Berlusconi, vio en la animación japonesa un producto de calidad y barato que enganchó a una generación de niños franceses. El anime se consolidó a principios del S.XXI, con la emisión de *Pokémon* en más de 65 países⁶⁸ y la victoria de *El viaje de Chihiro* en la 75ª ceremonia de los premios Óscar en la categoría de mejor película de animación, precisamente un año antes de la publicación del artículo de McGray. España no escapó a esta tendencia, aunque la Real Academia Española no añadiría a su diccionario la voz *manga* —en el sentido de *cómic de origen japonés*— hasta 2012.⁶⁹

En los últimos años, el gobierno japonés ha asumido un papel de promoción de la animación más relevante. En 2006, el entonces ministro de asuntos exteriores Taro Aso creó el *premio internacional del manga*, que con carácter anual reconoce a aquellos artistas del manga no japoneses que más hayan contribuido a promocionar este particular estilo de dibujo, esperando que al recibir este premio *tengan un sentimiento de asociación con Japón*.⁷⁰ En su discurso de presentación, el ministro Taro se preguntaba cuál era la imagen sobre Japón que el manga ayudaba a proyectar en la mente de sus lectores para declarar a continuación sin ambages, *cuanto más positiva sea esa imagen, más fácil le será a Japón en el largo plazo transmitir sus puntos de vista*.⁷¹

Este cambio en la percepción gubernamental del manga y del anime también se ha dejado sentir en el servicio exterior japonés, no sin dificultades, de acuerdo

⁶⁷ Watanabe, Y. *Op. cit.*, p. 91.

⁶⁸ Nisi, R. *Op. cit.*, p. 26.

⁶⁹ Santiago Iglesias, J. A. (2017), “Japón Imaginado. El imaginario y la peregrinación mediática en el marco de la estrategia “Cool Japan”.” *Mirai. Estudios Japoneses*. (1): 253-262., p. 254.

⁷⁰ Nakamura, T. (2013), “Japan’s New Public Diplomacy: Coolness in Foreign Policy Objectives.” *メディアと社会* (Graduate School of Languages and Cultures, Nagoya University) (5),, p. 4.

⁷¹ Christensen, A. R. (2011), “Cool Japan, Soft Power.” *GlobalAsia*, marzo, p.1.

con Akira Yamada, diplomático que ocupó la segunda jefatura de la embajada japonesa en Madrid entre 2007 y 2009. Apodado como *diplomático friki* por la prensa española —apelativo del que se apropió con orgullo—, el Sr. Yamada se hizo conocido tanto en España como en Japón por estar muy presente en eventos de cultura popular japonesa, como el *Saló del Manga* de Barcelona, en los que hasta ese momento era raro ver a funcionarios japoneses saludando a los visitantes.⁷² El Sr. Yamada se muestra crítico con una serie de prejuicios que percibe en el servicio diplomático japonés, que hasta ese momento había discriminado entre formas de cultura tradicionales, que sí merecerían ser promovidas por el gobierno y el servicio exterior, y formas de cultura populares o juveniles, de las que se desentendían. Esta actitud le parece un error, puesto que *cuando la gente mira o lee anime o manga japonés, lo siguiente que quiere hacer es aprender más sobre Japón o aprender japonés*. En este sentido, se refiere a una revista publicada en España principalmente dedicada al manga *en la que hay secciones que presentan el barrio de Akihabara en Tokio, otras formas de cultura japonesa y recursos para aprender japonés*.⁷³ Haciendo eco de la visión de Cull de la diplomacia pública —según la cual el primer paso de toda iniciativa debe ser *escuchar* al público local—, el Sr. Yamada argumenta que los diplomáticos deben tener abiertas todas las *puertas* a la cultura nacional y dejar que sean los ciudadanos los que elijan por dónde entrar. Además, al ser un medio de entretenimiento que, al menos inicialmente, se dirigía principalmente a niños, Sakurai señala un potencial importante de transmisión de valores y, en general, de familiarización con la sociedad japonesa.⁷⁴ Así, aunque inicialmente dibujos animados como *Heidi* eran populares precisamente porque no tenían lugar en Japón —y por lo tanto podían ser objeto de consumo sin que el espectador tomara consciencia de su origen—, hoy uno de los alicientes de la animación japonesa es, precisamente, que tiene lugar en un lugar real y a la vez extraño para la mayor parte de sus consumidores. Así, *los fans de El Señor de los Anillos no pueden viajar a la Tierra Media, al igual que los fans de Harry Potter no pueden ir a Hogwarts. Pero uno puede ahorrar y comprar un billete a Tokio [...] Incluso cuando la realidad no se ajusta a las expectativas de estos aficionados, éstas terminan siendo sustituidas por nuevos alicientes que brinda dicha cultura japonesa*.⁷⁵

⁷² Sakurai, T. (2009), *アニメ文化外交 (La diplomacia cultural del Anime)*, Chikuma Shinsho (ちくま新書), p. 221.

⁷³ *Ibid.*, p. 227.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁵ Macias, P. Y Machiyama, T. (2004), *Cruising the Anime City: An Otaku Guide to Neo Tokyo*. Berkeley: Stone Bridge Press., p. 118.

2.2 Las telenovelas

Aunque también existe un sector doméstico en Corea dedicado a la animación —conocida allí como *Manhwa*, la transliteración coreana de los caracteres chinos que forman la palabra *Manga* en japonés 漫画—, sin duda los japoneses han sabido aprovechar sus años de experiencia previa para liderar en este mercado. Sin embargo, no puede decirse que hayan tenido el mismo éxito respecto de las telenovelas, conocidas como *Doramas* —por la romanización del japonés ドラマ, voz a su vez adaptada del inglés *drama*—. Hoy éste es un ámbito de dominio absoluto de los surcoreanos en toda Asia, incluido Japón.

Los *Korean Dramas*, o *K-Dramas*, empezaron a ganar popularidad durante la década de los años 90, después de que, por motivos de derecho de la competencia, en 1990 la Ley de Inversiones en la Radiodifusión forzase a las cadenas de televisión a comprar una parte de su programación (inicialmente el 2%, más adelante el 20%) a productoras privadas. Hong compara esta apertura a nuevos guionistas e ideas al impacto que tuvieron cadenas privadas como HBO en las series estadounidenses,⁷⁶ de forma que los K-Drama rápidamente se harían conocidos por su violencia física y sus muestras efusivas de emoción.

Sin embargo, este crecimiento no fue orgánico, sino también activamente apoyado por el gobierno. Como ejemplo particularmente ilustrativo, Hong recoge una entrevista con Chung Injoon, funcionario del servicio coreano de información en el extranjero (hoy KCTI, *Korean Culture and Tourism Institute*). En 1992, el señor Chung mandó una cinta betamax con el K-Drama *What is Love* en la valija consular remitida al consulado surcoreano en Hong Kong con la misión de lograr su emisión en la cadena hongkonesa ATV, para que así también pudiese ser vista en la provincia china limítrofe, Guangdong, alcanzando potencialmente una audiencia de 50 millones de personas en una zona muy densamente poblada. Dado que en aquel momento no existía demanda por los K-Dramas, para persuadir a la emisora hongkonesa fue necesario convencer a empresas surcoreanas de que comprasen espacios publicitarios durante la emisión y proveer la serie doblada al cantonés, con todos los gastos sufragados por el gobierno surcoreano.⁷⁷ La empresa fue un éxito absoluto y la cadena china CCTV compró la serie. Hoy los K-Dramas son populares en muchos países asiáticos, como Japón, Vietnam, Malasia o las Filipinas donde los K-Dramas han logrado desplazar a las telenovelas latinoamericanas y donde han sido objeto de remakes en tagalo. La serie de 2003 *Dae Jang Geum* (*Una joya en el palacio*) ha sido emitida en 90 países y fue un éxito absoluto en China, mientras que el actor Bae Yong-joon, protagonista de la

⁷⁶ Hong, E. *Op. cit.*, p. 164.

⁷⁷ *Ibid.*

serie *Gyeoul Yeonga (Winter Sonata)*, se convirtió en una estrella en Japón conocida afectuosamente como Yon-sama,⁷⁸ hasta el punto de ser considerado como el factor que hizo aumentar el turismo japonés en Corea del Sur en un 40% en la primera mitad de 2004.⁷⁹

2.3 El cine

Ya desde el inicio del período de reconstrucción que siguió a la Segunda Guerra Mundial, el cine japonés logró fraguarse una identidad propia, reconocida a nivel internacional en directores como Akira Kurosawa y en clásicos como *Cuentos de Tokio* de Yasujiro Ozu. Esta popularidad tradicional del cine japonés se ve reflejada también en sus victorias en los premios Óscar. Con cuatro estatuillas a la mejor película internacional, las películas japonesas comparten con España el tercer puesto en el índice de países más premiados, sólo por detrás de Italia y Francia.

Sin embargo, a pesar de la fama internacional de sus grandes figuras, el cine japonés nunca ha logrado una popularidad elevada y sostenible en el tiempo, ni en Asia ni en occidente. De forma algo sorprendente, pues, en los últimos años han sido las películas surcoreanas las que más notoriedad han ganado, hasta el punto de que en 2020 la película *Parásitos* de Bong Joon-ho ganó cuatro premios Óscar, incluyendo el primer premio a la mejor película otorgado a un largometraje en lengua no inglesa. No se trata de un fenómeno únicamente externo: mientras que en 1994 las producciones surcoreanas apenas representaban el 13% de la cuota de mercado nacional, en las últimas dos décadas han venido superando el 50% de forma habitual.⁸⁰

Para entender este fenómeno, el año 1999 a menudo se referencia como un punto de inflexión. En ese año, la película de acción *Shiri* logró superar el anterior récord de *Titanic* en las taquillas surcoreanas. Su éxito en los mercados de Japón y de Hong Kong acabó de convencer al gobierno surcoreano de la necesidad de apostar por el cine como exportación cultural de futuro, de forma que todavía a día de hoy aporta cerca del 40% de la financiación del cine local.⁸¹ Corea del Sur habría logrado aprovechar un vacío en el mercado de cine asiático: una fuerte demanda por un producto de calidad, con efectos especiales del nivel de los de Hollywood, pero tratando temas de interés particularmente asiático. Esta deman-

⁷⁸ Villabert, S. (2020), "Hello Hallyu!" *Revolutionaries — Medium*, Junio 14., p. 4.

⁷⁹ Hong, E. *Op. cit.*, p. 171.

⁸⁰ Hong, E. *Op. cit.*, p. 190.

⁸¹ Booth, M. (2020), *Three Tigers, One Mountain: a Journey through the Bitter History and Current Conflicts of China, Korea and Japan*. London: Penguin Random House UK., p. 133.

da no podría ser satisfecha por el cine chino —cuya censura crea películas predecibles, con un humor propio ajeno a los demás territorios asiáticos, incluyendo Taiwán— ni por el cine japonés —que, al contar con un mercado nacional vasto con gran poder adquisitivo, tendría menos incentivos en crear películas susceptibles de ser populares en el resto de Asia—. ⁸²

Aunque es difícil ponerse de acuerdo a la hora de determinar cuáles son las características generales del cine surcoreano —más allá de ser cine producido en Corea del Sur—. Tudor apunta a su *carácter directo*, a su disposición *a mostrar violencia y tragedia de forma realista* y a su *profunda carga melancólica*, que relaciona con el concepto coreano del *han* —o la rabia contenida por aquellas injusticias que no podemos cambiar— ⁸³. No obstante, y sin perjuicio del talento de los cineastas surcoreanos, esta explosión de popularidad se explica en buena medida por circunstancias económicas y políticas ajenas al mundo del cine en sentido estricto. Así, bajo la presidencia de Park Chung-hee (1963-1979) el cine no sólo había estado sometido a una censura muy intensa, sino que también estaba en vigor un sistema de cuotas cuya intención era proteger la producción nacional, pero cuyo efecto fue el contrario. Así, cuando un distribuidor quería importar una película extranjera, debía producir antes tres películas nacionales. El resultado era que mientras las películas importadas eran las más populares de Hollywood, las películas surcoreanas se hacían rápido y con el presupuesto más bajo posible, de forma que se deprimía todavía más la demanda por cine nacional. ⁸⁴

En 1994 el Consejo Asesor Presidencial sobre Ciencia y Tecnología publicó un informe en el que indicaba que la película *Jurassic Park* había representado para los EE.UU. un flujo de ingresos equivalente a la venta de 1,5 millones de coches Hyundai, de forma que el gobierno surcoreano decidió apostar de forma decidida por el sector del cine. Además de crear nuevos incentivos fiscales y reducir y clarificar las reglas de censura, el presidente Kim Young-sam (1993-1998) apoyó la adopción de la Ley de Promoción de la Industria Cinematográfica. Esta norma mantuvo el objetivo de protección de la industria nacional, pero el énfasis en las cuotas de producción se redujo, para favorecer un sistema de financiación que incluye subsidios gubernamentales, pero también desde 2005 un fondo cultural que gestiona la *Korean Venture Investment Corporation*, que combina en la actualidad más de cuatro mil millones de dólares ⁸⁵ de financiación pública y privada dedicada a la promoción de la cultura popular surcoreana, ⁸⁶ en un país

⁸² *Ibid.*, p. 137.

⁸³ Tudor, *Op. cit.*, p. 229.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 231.

⁸⁵ Korea Venture Investment Corporation. (2020), *KVIC*. (en línea: www.kvic.or.kr/en/).

⁸⁶ Hong, E. *Op. cit.*, p. 191.

que dedica prácticamente un tercio de su capital riesgo a inversiones ligadas a las industrias del entretenimiento.

Por su parte, los grandes *Chaebol* surcoreanos también apreciaron la oportunidad de crecimiento e iniciaron sus propios proyectos en el mercado del entretenimiento, pero siguiendo su aproximación de integración vertical que tanto éxito les había dado en el terreno industrial. El caso más conocido probablemente sea el del Grupo CJ, fundado por una parte de la familia propietaria de Samsung.⁸⁷ Hoy CJ Group y su filial CJ E&M tienen el canal de televisión de música más popular del país, MNET, y son una de las empresas más importantes de Asia en producción y distribución de películas. Dominan un ecosistema eficiente en el cual el éxito de una parte del negocio favorece el crecimiento de la otra: televisión, música, cine, *smart media* y marketing, de forma que *cuando CJ E&M organiza un concierto, a la vez lanza un videojuego de música y un videojuego de baile relacionados con el tema del concierto. Este modelo por el que 'una mano limpia a la otra' es por lo que Corea se ha hecho famosa.*⁸⁸

2.4 La música

Dada la conexión existente entre música y lengua, y el consecuente dominio tradicional de la música en inglés como lengua global, no es extraño que tanto Japón como Corea del Sur se hayan visto influidas por el pop estadounidense y británico. Sin embargo, particularmente a partir de los años 90, ambos países han logrado desarrollar una industria musical nacional importante que, en el caso surcoreano, además se ha logrado exportar exitosamente al extranjero en los últimos años.

Así, aunque el *J-Pop* o pop japonés sigue siendo una industria importante, lo cierto es que se trata de un fenómeno dirigido principalmente al mercado nacional. De forma ilustrativa, entre 2010 y 2020, el grupo musical *AKB-48* —por Akihabara, un barrio de Tokio— ha sido el que más discos ha vendido en Japón todos los años excepto 2010 y 2019, pero difícilmente se trata de un grupo conocido internacionalmente. La propia relación entre los fans y el grupo dificulta esa difusión internacional. Las 48 cantantes integrantes del grupo van rotando según su popularidad mediante un sistema en el que los fans eligen en votaciones en línea —conocidas como 総選挙, *elecciones generales*, usando los mismos caracteres chinos empleados para el proceso de selección de los miembros de la Dieta

⁸⁷ Breen, M. *Op. cit.*, posición 5727.

⁸⁸ Hong, E. *Op. cit.*, p. 127.

japonesa—, en un proceso retransmitido por la televisión japonesa.⁸⁹ El sistema es tan particular que ha tenido más éxito que el grupo *AKB-48* en sí mismo: hoy existen grupos hermanos en Yakarta (*JKB-48*), Bangkok (*BNK-48*), o Saigón (*SGO-48*), pero naturalmente sus integrantes no cantan en japonés y a todos los efectos forman parte de la industria musical local.

El fenómeno de *AKB-48* es un ejemplo paradigmático del llamado *ガラパゴス化* o *Síndrome de Galápagos*. Según dicho modelo explicativo, el mercado japonés sería lo suficientemente grande y diferente como para constituir un ecosistema separado de la economía mundial, de forma parecida a la cualidad de las islas Galápagos respecto del continente americano que tanto interesó a Darwin en *El origen de las especies*. Inicialmente, este concepto se aplicó a los productos industriales y electrónicos japoneses,⁹⁰ pero como hemos apuntado, en los últimos años parece apropiado también para industrias culturales como el cine o la música.

Por su parte, la industria del *K-Pop* o pop coreano de forma casi inmediata tuvo que expandirse internacionalmente, al contar con un mercado interior mucho más pequeño y con menor poder adquisitivo. De hecho, aprovechando el éxito previo de los *K-Dramas* durante los años 90, el *K-Pop* en los años 2000 es el que realmente originó la aparición del concepto *Hallyu* u ola coreana, cuando el grupo coreano H.O.T. actuó por primera vez en Pekín en el año 2000 y muchos fans chinos acudieron al concierto con banderas de la República de Corea.⁹¹ Esta expansión asiática logró incluso penetrar el mercado japonés, donde en 2006 la cantante BoA se convirtió en la primera artista surcoreana en alcanzar el número uno de ventas, aunque al año siguiente otro cantante surcoreano, Rain, igualaría su hazaña.

En el verano de 2008 una decisión comercial de la industria acabó teniendo consecuencias imprevistas para la difusión internacional del *K-Pop*. Hasta aquel momento, como en la mayor parte del mundo incluyendo a España, las descargas y el *streaming* de las canciones se vendían por separado, de forma que las descargas costaban aproximadamente 60 céntimos de dólar por canción. Sin embargo, en 2008 los grandes actores de la industria decidieron fusionar ambos modelos, de forma que por *el pago de unos pocos dólares al mes por un servicio de streaming, las descargas de las canciones pasaban a estar incluidas*, lo cual rebajó el

⁸⁹ St. Patrick, M., y Kikuchi, D. (2012), “AKB48 ‘election’ shows marketing brilliance.” *The Japan Times* (en línea: <https://www.japantimes.co.jp/culture/2012/05/31/music/akb48-election-shows-marketing-brilliance/>).

⁹⁰ Tabuchi, H. (2009), “Why Japan’s Cellphones Haven’t Gone Global.” *The New York Times* (en línea: <https://www.nytimes.com/2009/07/20/technology/20cell.html>).

⁹¹ Booth, M. *Op. cit.*, p. 135.

precio efectivo de cada descarga a seis céntimos de dólar.⁹² Esto actuó como un poderoso incentivo para la exportación, dado que en los EE.UU. las canciones seguían vendiéndose a 99 céntimos y en mercados como Japón todavía eran más caras.

Los efectos fueron inmediatos: entre 2009 y 2014, *las exportaciones musicales de Corea del Sur crecieron casi un 60% cada año*.⁹³ El fenómeno global de *Gangnam Style* de Psy en 2012 no fue producto del azar, sino que se inscribe en una estrategia de expansión muy meditada que permitió en 2018 al grupo BTS convertirse en el primer grupo coreano en alcanzar el número 1 en la lista *Billboard 200* de EE.UU. —éxito que repetirían con sendos álbumes en 2019 y 2020—. ⁹⁴ Y es que las dos principales discográficas del país, SM Entertainment y JYP Entertainment, son conocidas por haber perfeccionado el modelo japonés de selección y entrenamiento de grupos musicales: reclutan a jóvenes talentos adolescentes que entrenan durante años en el aprendizaje del canto, del baile y de idiomas extranjeros como preparación para una potencial carrera en el futuro (es habitual que las canciones se lancen con versiones en coreano, inglés, japonés o chino). Cuando se considera que los aspirantes están listos, y tras una importante inversión de tiempo y de dinero, forman grupos musicales que presentan en sociedad y que a menudo acaban desarrollando carreras en solitario, campañas como modelos y apariciones en *K-Dramas*.⁹⁵

2.5 Los videojuegos

Como en el caso de la animación, el origen de los videojuegos está íntimamente relacionado con Japón. Aunque se habían producido algunos éxitos comerciales en Estados Unidos anteriormente, se suele considerar que el lanzamiento en 1978 del juego *Space Invaders* de la empresa japonesa Taito dio inicio a la llamada *era dorada* de los videojuegos.⁹⁶

La industria japonesa de videojuegos ha pasado por una relativa decadencia desde que McGray publicó *Japan's Gross National Cool*, con una cuota del mercado global que se redujo del 50% en 2002 al 10% en 2010,⁹⁷ a medida que los gustos del consumidor japonés de videojuegos —más influido por el anime y

⁹² Breen, M. *Op. cit.*, posición 5671.

⁹³ Booth, M. *Op. cit.*, p. 136.

⁹⁴ Billboard. (2021) *BTS - Chart History*. (en línea: www.billboard.com/music/bts/chart-history/billboard-200).

⁹⁵ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 247.

⁹⁶ Parkin, S. (2013), "The Space Invader." *The New Yorker*. (en línea: <https://web.archive.org/web/20140722212511/http://www.newyorker.com/tech/elements/the-space-invader>).

⁹⁷ Cieslak, M. (2010), "Is the Japanese gaming industry in crisis?" *BBC World News* (en línea: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9159905.stm).

el manga— se alejaban de los del consumidor occidental —más interesado en el realismo e influido por las películas—. Con todo, en los últimos años las grandes empresas japonesas del sector, como Nintendo o SquareEnix parecen haber sabido adaptarse a esta nueva realidad y Japón ha recuperado cuota de mercado.⁹⁸

En el caso surcoreano, nos encontramos con un sector igualmente relevante, pero mucho menos conocido dado su despegue relativamente tardío. Tras la crisis de 1997, el presidente Kim Dae-jung anunció su visión de hacer de Corea del Sur el país tecnológicamente más avanzado del mundo. Para ello, incrementó el capital de riesgo para inversiones en informática y la infraestructura de redes, favoreciendo además mediante incentivos fiscales a las *start-ups* dedicadas al software. Los coreanos se han hecho particularmente adeptos al fenómeno de los *e-sports*⁹⁹ y en 2012, con 2.380 millones de dólares, los videojuegos por sí solos representaron casi la mitad de los ingresos por exportaciones de cultura popular.¹⁰⁰ Además, al contrario que empresas occidentales como Blizzard o EA, los surcoreanos a menudo dedican una subdivisión al desarrollo de juegos en japonés, de manera que también logran entrar en el mercado nipón, con *síndrome de Galápagos* o sin él. Otra ventaja es que, en contraste con el K-Pop, la industria de los videojuegos tiene un importante efecto de arrastre en empleo altamente cualificado que el gobierno persiguió desde el inicio.¹⁰¹

2.6 La lengua

Una señal de una estrategia de diplomacia pública efectiva consiste en lograr que el interés por un aspecto concreto de la producción cultural de un país —como un *K-Drama* o un videojuego japonés— acabe conduciendo a un interés más amplio por el país de origen de ese fenómeno cultural y, en último término, a una mayor comprensión de sus posturas y valores políticos. Parece por ello relevante plantearse en primer lugar si Japón y Corea del Sur han logrado incrementar el interés de los extranjeros por su idioma, como puerta de entrada a otros aspectos más tradicionales de su cultura. Ambos países disponen de una lengua nacional única —con la salvedad de Corea del Norte— que, además, es una lengua aislada, de forma que su estudio es particularmente arduo para los extranjeros.

En el caso del japonés, el examen oficial es conocido como *JLPT* (*Japanese Language Proficiency Test*, 日本語能力試験) y la *Japan Foundation* lo ha veni-

⁹⁸ Webster, A. (2017), “How Japanese Video Games Made a Comeback in 2017.” *The Verge* (en línea : <https://www.theverge.com/2017/6/30/15894404/japan-video-game-comeback-zelda-resident-evil-e3-2017>).

⁹⁹ Representan por sí solos el 15% del mercado global de *e-sports*, de acuerdo con Booth, M. *Op. cit.*, p. 137.

¹⁰⁰ Hong, E. *Op. Cit.*, p. 213.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 218.

do organizando desde 1984. Mientras que en su primera edición se presentaron 7.000 candidatos, en 2019 fueron más de 1.300.000,¹⁰² y la *Japan Foundation* mantiene que en la actualidad unos nueve millones de personas estudian de un modo u otro japonés. Sobre la base de entrevistas cualitativas, Sakurai apunta a que entre un 70% y un 80% de los estudiantes de japonés lo hace, al menos inicialmente, por interés en el manga y el anime,¹⁰³ lo cual parece ser corroborado por los datos que aporta la propia *Japan Foundation*, dado que más de un tercio de los candidatos que se examinan lo hacen sin una razón profesional o educativa particular, sólo para *medir su nivel de habilidad*.¹⁰⁴

En el caso del coreano, hay que apuntar que no fue hasta 1997 cuando el Instituto Nacional para la Educación Internacional —un ente dependiente del Ministerio de Educación de Corea del Sur— creó el examen *TOPIK (Test of Proficiency in Korean, 한국어능력시험)* de cara a favorecer el aprendizaje del coreano en el extranjero y para facilitar el proceso de inmigración al país. A pesar de su aparición tardía, su crecimiento exponencial pone de manifiesto la nueva popularidad del coreano: en su primera edición se presentaron menos de 3.000 candidatos, en 2012 fueron poco más de 150.000¹⁰⁵ y en 2018 se superaron los 300.000.¹⁰⁶

2.7 La gastronomía

Aunque ambos países se muestran orgullosos de sus cocinas tradicionales, éste es un sector en el que Japón todavía mantiene una ventaja importante. Así, según Waldfogel,¹⁰⁷ Japón sería el 2º país del mundo —sólo detrás de Italia— con mayor superávit comercial en lo que se refiere a su cocina, mientras que Corea del Sur tendría un ligero déficit comercial (de forma que importaría más cocina extranjera de la que exporta).

La comida japonesa basa buena parte de su buena reputación en su cultura de servicio, conocida como *omotenashi*,¹⁰⁸ y en ser una cocina cuyos ingredientes y presentación están muy marcados por el paso de las estaciones. Aunque su difusión internacional ha sido paulatina durante las últimas décadas, el gobierno japonés ha tratado de reforzar también este eje de su economía y en 2013 logró que la

¹⁰² Japan Foundation. (2019), *JLPT - Past Test Data*. (en línea: <http://jlpt.jp/e/statistics/archive.html>).

¹⁰³ Sakurai, T. *Op. cit.*, p. 181

¹⁰⁴ Japan Foundation. (2018), *JLPT in Charts*. (en línea: <http://jlpt.jp/e/statistics/index.html>).

¹⁰⁵ Yun, S. (2013), “Korean language test-takers pass 1 mil.” *The Korea Times* (en línea: http://koreatimes.co.kr/www/news/nation/2013/01/113_129158.html).

¹⁰⁶ Yonhap. (2019), “Applicants for Korean Language Test Surpass 300,000.” *Yonhap News Agency* (en línea: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190704008400315>).

¹⁰⁷ Waldfogel, J. (2020) “Dining Out as Cultural Trade.” *Journal of Cultural Economics* 44: 309-338.

¹⁰⁸ Snow, N. *Op. cit.*, p. 51.

Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, UNESCO) reconociera a la cocina japonesa —*Washoku*, 和食 – en la lista de patrimonio cultural inmaterial de la humanidad, mitificando para ello en opinión de Cwiertka¹⁰⁹ el concepto propio de *Washoku* —que nace a finales del S.XIX y que ha sufrido una evolución importante desde entonces— para realzar su lado sostenible y así reforzar la Marca País de Japón como sociedad comprometida con un crecimiento y un consumo sostenibles para el planeta.

Tudor apunta al hecho de que la cocina coreana tal vez todavía no haya alcanzado la reputación internacional que merece por el poco cuidado tradicional en su presentación, ya que una vez se han mezclado las verduras y el arroz, *el bibimbap tiene una apariencia ordinaria y mediocre*.¹¹⁰ Con todo, se trata de un sector con claras oportunidades de expansión para Corea del Sur.

2.8 Otros vectores de influencia

El espíritu de competición que caracteriza a la actual sociedad surcoreana —tanto en el trabajo como en los estudios como en la arena internacional frente a Japón— también ha tenido un impacto en el **sector de la belleza**. Entre 1987 y 1996, el gasto en cosmética se cuadruplicó¹¹¹ inicialmente de la mano de las mujeres, pero hoy los hombres surcoreanos son los que más cosméticos consumen del mundo, acaparando por sí solos una quinta parte de la oferta mundial. Además, con 1,2 millones de cirugías plásticas al año, Corea del Sur es el país con más cirugías plásticas per cápita del mundo.¹¹² Este sector cada vez es más activo en la exportación y hoy es un punto focal de la *Korea Trade-Investment Promotion Agency*, cuya página web dedicada a España permite la venta directa de productos cosméticos a clientes finales,¹¹³ a pesar de tratarse de un organismo público dependiente del Ministerio de Comercio, Industria y Energía.

Aunque han alcanzado niveles de desarrollo parecidos o superiores a los de los países occidentales, Japón y Corea del Sur siguen siendo sociedades culturalmente orientales, con una historia marcada por el budismo y el neoconfucianismo. Como apunta Mihic,¹¹⁴ estos **valores asiáticos** diferenciados cada vez son más apreciados en occidente como vías de alivio de la presión de la vida moderna o para encontrar el sentido de la vida, hasta el punto de que nociones como el

¹⁰⁹ Cwiertka, K. J. (2018), “Serving the Nation the Myth of Washoku.” In *Consuming Life in Post-Bubble Japan*, de Cwiertka, K. J. y Machotka, E. pp. 89-106. Amsterdam: Amsterdam University Press., p. 89.

¹¹⁰ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 227.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 107.

¹¹² Booth, M. *Op. cit.*, p. 125.

¹¹³ KOTRA. (2020), *K-Shop*. (en línea: <https://www.kotrapain.org/k-shop-2/>).

¹¹⁴ Mihic, T. *Op. cit.*, p. 103.

mindfulness o el interés por el budismo zen se relacionan con estos países. El autor español residente en Japón, Héctor García, y su libro *Ikigai*, entre otros, son un buen ejemplo del poder de ese atractivo.¹¹⁵

Ambos países también han usado la **ayuda oficial al desarrollo** (en adelante, AOD) para incrementar su Poder Blando, particularmente en el continente asiático con los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (en adelante, ASEAN). Japón en particular es conocido como uno de los países promotores de la noción de *Seguridad Humana*,¹¹⁶ particularmente apta para un país con una constitución pacifista que por lo tanto está interesado en abrir el concepto de seguridad más allá del aspecto estrictamente militar, en el que jamás podrá adoptar una posición de liderazgo. Así, desde 1978 Japón ha venido adoptando objetivos numéricos ambiciosos respecto de su AOD y en 1989 se convirtió en la primera potencia donante del mundo con un presupuesto de prácticamente 9.000 millones de dólares.¹¹⁷ Por su parte, Corea trata de utilizar su propia experiencia en lo que se refiere al desarrollo para vender un modelo particular de crecimiento con el Estado jugando un papel director importante. Aunque Corea se adhirió a la OCDE en 1996, fue durante la presidencia de Lee Myung-bak (2008-2013) cuando más hizo el país por desarrollar su Poder Blando en este ámbito: se adhirió al Comité de Ayuda al Desarrollo en 2009, fue sede de la reunión del G-20 en 2010 en Seúl y del 4º Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo en Busan en 2011. Como muestra Ainslie para el caso particular de los flujos de ayuda dirigidos a Laos, el gobierno coreano a menudo aprovecha estas ocasiones para reforzar la presencia del *Hallyu* en los países receptores.¹¹⁸

3. Su relevancia para España

3.1 Construcción de sistemas democráticos sólidos

España y Corea del Sur se encontraban al inicio de la segunda mitad del S.XX en una grave situación de pobreza y bajo gobiernos autoritarios, mientras que el futuro político de Japón distaba mucho de estar claro a dos años del final de la ocupación estadounidense. De ahí que, aunque por diferentes vías, su desarrollo económico y su exitosa transición hacia modelos políticos democráticos

¹¹⁵ García, H. y Miralles, F. (2016), *Ikigai: Los secretos de Japón para una vida larga y feliz*. Barcelona: Urano.

¹¹⁶ Lee, S. y Melissen, J. *Op. Cit.*, p. 11.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 69.

¹¹⁸ Ainslie, M. J. (2016), "Korean Overseas Investment and Soft Power: Hallyu in Laos." *Korea Journal* (Korean National Commission for UNESCO) 56 (3), pp. 5-32., p. 17.

sea conocida en todo el mundo, hasta el punto de que España y Corea del Sur a menudo son vistas como modelos exitosos de reconstrucción de la Marca País, explícitamente citados por el propio Anholt.¹¹⁹

3.2 El orientalismo de España

Como apunta Pereira,¹²⁰ a pesar de su ubicación geográfica en Europa, la posición periférica de España y su relativo aislamiento político hicieron que el país tuviera que enfrentarse a lo largo de los SS.XVIII y XIX a una visión orientalizante de la nación que sobrevivió hasta bien entrado el S.XX. Aun cuando la descripción era romántica o positiva —la España de *Carmen* de Georges Bizet, de *Los Cuentos de la Alhambra* de Washington Irving—, estaba construida sobre la diferencia y alejaba a lo español del progreso y la modernidad europeos. La influyente obra de Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* llegó a poner en duda la capacidad de los países católicos del sur de Europa de adaptarse a esa nueva modernidad capitalista y democrática.

Salvando las distancias, Corea del Sur y, en menor medida, Japón también tuvieron que enfrentarse a ese tipo de prejuicios durante su desarrollo. En el caso de Asia, la existencia de modelos autoritarios exitosos en el campo económico, como el Singapur de Lee Kuan Yew o la Malasia de Mahathir Mohamad, provocó un debate interesado durante los años 1990 acerca de la compatibilidad del modelo de democracia liberal occidental con los valores asiáticos de raíz confuciana —debate que pervive hoy de la mano del Partido Comunista Chino—. Incluso Japón, siendo una democracia consolidada, no acababa de representar una buena refutación a esa argumentación perniciosa, dado el dominio tradicional del LDP en su debate político. En ese contexto se entiende la importancia de las declaraciones del activista democrático y futuro presidente surcoreano Kim Dae-jung, que respondió a esas insinuaciones con la frase «La cultura no es nuestro destino. Nuestro destino es la democracia».¹²¹

3.3 Los Juegos Olímpicos como punto de inflexión

Japón fue el primer país no occidental en albergar los Juegos Olímpicos en el otoño de 1964 en un gesto particularmente simbólico, dado que los juegos de 1940 que habría debido organizar se le retiraron tras la invasión japonesa de Manchuria (la nueva ciudad sede, Helsinki, tampoco pudo celebrarlos al ser cancela-

¹¹⁹ Holmes, A. R. y Rofe, J. S. *Op. Cit.*, p. 186.

¹²⁰ Pereira, J. C. (2010), *La política exterior de España: De 1800 hasta hoy*. Ariel Ciencias Sociales.

¹²¹ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 78.

dos por el inicio de la Segunda Guerra Mundial). Tan solo 12 años después del fin de la ocupación estadounidense, el evento fue una ocasión única para enseñar al mundo el increíble desarrollo que el país había experimentado. La inauguración de la primera línea férrea de alta velocidad del mundo, el *shinkansen* entre Tokio y Osaka, fue la mejor muestra de tecnología japonesa puntera.

Tokio volverá a acoger los Juegos Olímpicos este año 2021 —después de que la competición tuviera que retrasarse un año debido a la pandemia del COVID-19—. Ya antes de este aplazamiento, el gobierno japonés había promocionado el evento como *juegos de la reconstrucción* (復興五輪) en referencia al terremoto y al tsunami de 2011.¹²² Esta vocación ha sido retomada recientemente por el primer ministro Suga en sus declaraciones de fin de año, en las que ha deseado que los juegos de 2021 sirvan como *símbolo de unidad del mundo* en la recuperación tras la pandemia.¹²³

En el caso de Corea del Sur, Ayhan argumenta que la importancia de los Juegos Olímpicos de 1988 fue todavía mayor, puesto que no sólo permitieron proyectar una imagen de modernidad hacia el exterior, sino que provocaron importantes cambios en el interior del país.¹²⁴ A lo largo de 1987, las protestas populares contra el sistema de gobierno autoritario de Chun Doo-hwan (1980-1988) llegaron a poner en duda la capacidad del país para ejercer como anfitrión de los Juegos Olímpicos al año siguiente. Sólo en este contexto se entiende la *declaración del 29 de junio*, en la que el candidato a la presidencia del partido en el poder, Roh Tae-woo (presidente entre 1988 y 1993) se comprometió a realizar una serie de reformas que traerían por fin la democracia al país. A una escala diferente, los Juegos Olímpicos de invierno de 2018 de Pionchang también fueron aprovechados por el presidente Moon para avanzar en su política de reconciliación con el norte, presentando un único equipo para representar a las dos Coreas en la categoría de hockey sobre hielo femenino.

3.4 La crisis como oportunidad

Finalmente, como se ha apuntado, tanto Japón como Corea tuvieron que repensar completamente sus modelos económicos como consecuencia de una crisis económica grave en 1991 y en 1997-98 respectivamente.¹²⁵

¹²² Ronalds, P. (2019), “The Ruptures of Rhetoric: Cool Japan, Tokyo 2020 and Post-3.11 Tohoku.” *New Voices in Japanese Studies* (Japan Foundation) 11: 26-46., p. 28.

¹²³ Reuters. (2020), “菅首相「コロナで世界の団結必要、象徴として五輪開催.” *Reuters Japan*, diciembre 31. (en línea: <https://jp.reuters.com/article/suga-newyear-statement-idJPKBN2951EZ>).

¹²⁴ Ayhan, K. (2017), *Korea's Soft Power and Public Diplomacy*. Seúl: Hangang Network, p. 130.

¹²⁵ Los caracteres chinos que forman la palabra crisis (危機), pronunciados *kiki* en japonés y *wigi* en coreano, aluden ya a esta potencialidad de las crisis, dado que el primero significa *peligro* y el segundo *momento*

El gobierno del presidente Kim inicialmente se encontró ante el problema de que la opinión pública internacional ligaba Corea del Sur a crisis. Aunque inicialmente la administración trató de contrarrestar este mensaje, rápidamente se dio cuenta de que era mejor aceptarlo y explicar los aspectos positivos de la crisis. En 1999, la *Korean Trade-Investment Promotion Agency* publicó *Korea: On Course and Open for Business*, un informe dirigido a inversores internacionales y socios comerciales en el que lejos de rehuir la noción de crisis, la agencia se la apropiaba para enfatizar las oportunidades de reinversión que ésta proporcionaba al país para hacerlo más abierto e innovador.¹²⁶

En el caso de Japón, más allá del éxito de su industria del entretenimiento apuntado por McGray, Snow argumenta que el país ha logrado —o, al menos, puede lograr— crear una nueva narrativa nacional como *el futuro del mundo* y cómo enfrentarse a él, estableciéndose como *un líder global en tecnología, hospitalidad y sostenibilidad frente a una población decreciente, recursos naturales limitados y una base natural temblorosa que ha creado una población de supervivientes que persevera y se reconstruye*.¹²⁷

crucial, siendo éste último el mismo carácter que aparece en la palabra oportunidad (機会), *kikai* en japonés y *gihoe* en coreano, compuesta por *momento crucial* y *encuentro*.

¹²⁶ Hong, E. *Op. cit.*, p. 93.

¹²⁷ Snow, N. *Op. cit.*, p. 18.

Capítulo III

EL MODELO DE DIPLOMACIA PÚBLICA DE JAPÓN Y COREA DEL SUR

1. El modelo japonés de diplomacia pública

La expresión *diplomacia pública* se ha difundido muy recientemente en Japón, aproximadamente desde 2004, con la creación del Departamento de Diplomacia Pública en el Ministerio de Asuntos Exteriores.¹²⁸ La relativa novedad de la fórmula queda patente en el hecho de que el japonés no cuente con una expresión propia en caracteres chinos; sus hablantes han optado por una transliteración del inglés en *paburikku dipuromashii* —パブリック・ディプロマシー—. Aun así, la falta de popularidad del nombre no implica que el gobierno japonés no fuese activo en este ámbito hasta 2004. Como hemos apuntado, en 1972 creó la *Japan Foundation* a raíz del *Shock de Nixon*, para mejorar sus relaciones con los EE.UU. y reforzar su imagen internacional. Desde ese momento, se convirtió en el órgano encargado de favorecer el intercambio cultural, la difusión del conocimiento de la lengua japonesa y otras formas de diálogo de interés para Japón.

En agosto de 2004 el principal órgano encargado de la diplomacia pública japonesa, el **Ministerio de Asuntos Exteriores** (conocido como MOFA), modificó su estructura para reforzar sus capacidades, creando el **Departamento de Diplomacia Pública** con dos divisiones, la *División de la Planificación de la Diplomacia Pública* y la *División de Asuntos Culturales*. Antes de esta reforma, el ministerio se organizaba en una unidad para las relaciones públicas exteriores y otra para el intercambio cultural, de forma que la fusión de 2004 tenía por obje-

¹²⁸ Kuwahara, K. (2020), *Public Diplomacy: なぜ日本の正しさは世界に伝わらないのか (Diplomacia Pública, ¿Por qué el mundo no sabe lo que está bien con Japón?)*, Tokyo: Wedge (ウェッジ), p. 15.

tivo mejorar la coordinación y servir como una plataforma para colaborar mejor con el sector privado.¹²⁹ Estos cambios vinieron a acompañar los que ya había sufrido la *Japan Foundation* unos meses antes, en octubre de 2003,¹³⁰ cuando pasó de ser una entidad directamente supervisada por el Ministerio de Asuntos Exteriores a convertirse en una agencia administrativa que, si bien seguía teniendo que cumplir con los objetivos marcados por el ministerio, actuaría a partir de entonces con mucha mayor autonomía en la ejecución de los mismos. Esa misma ley de 2003 dio mayor autonomía a otra agencia, la *Japan External Trade Organization* (conocida como JETRO), que, habiendo nacido como organización privada en 1952, desde 1958 ha venido dependiendo del actual **Ministerio de Economía, Comercio e Industria** (conocido como METI). La reforma trataba de reforzar más el cambio de cultura de JETRO: de mera organización de ayuda a las exportaciones, a una agencia al servicio del comercio y las inversiones internacionales, con un apoyo particular para las pequeñas y medianas empresas tanto japonesas como extranjeras.¹³¹ Finalmente, de forma más indirecta, en ocasiones también participan en los esfuerzos de diplomacia pública el **Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología** (conocido como MEXT), y en particular la **Agencia para Asuntos Culturales** dependiente del mismo —que, en principio, se encarga sólo de asuntos culturales en el ámbito interno—, así como el **Ministerio de Fomento, Infraestructura, Transporte y Turismo** (conocido como MLIT) y la **Agencia de Turismo de Japón**.

Con todo, la necesidad de realizar mayores esfuerzos en el ámbito de la diplomacia pública se sintió con más fuerza tras el despegue chino y surcoreano, dadas las relaciones tensas entre los tres países. Así, durante las elecciones generales de 2012 y las elecciones a la Cámara de Consejeros de 2014, el LDP y el gobierno de Shinzo Abe hicieron hincapié en la necesidad de reforzar las herramientas de diplomacia pública del país, especialmente en lo relativo a la integridad territorial y el problema de las islas *Senkaku/Diaoyutai*. Para ello, su programa electoral prometía actuar para *contrarrestar mentiras* y para *restaurar el honor de Japón* en sus esfuerzos de compromiso con la comunidad internacional, entre otras mediante el establecimiento de las *Japan House* —que se tratarán más adelante— y el refuerzo de la red de embajadas y consulados del país, especialmente en los países occidentales.¹³² Estas propuestas se tradujeron en un incremento presupuestario de las comunicaciones externas estratégicas del Ministerio de Asuntos Exteriores, que pasó de los 20.000 millones de yenes de 2014 a más de 70.000 millones de yenes en 2015.¹³³

¹²⁹ Nakamura, T. *Op. cit.*, p. 3.

¹³⁰ Japan Foundation. (2020), *Japan Foundation — About Us*. (en línea: <https://www.jpf.go.jp/e/about/index.html>).

¹³¹ JETRO. (2020), *About us — JETRO*. (en línea: <https://www.jetro.go.jp/en/jetro/>).

¹³² Kuwahara, K. *Op. cit.*, p. 31.

¹³³ Lo que equivale a unos 553 millones de euros al tipo de cambio actual.

De acuerdo con Kuwahara, este presupuesto se repartía en cuatro grandes ejes que se describen a continuación, junto con algunas de las actividades previstas bajo cada uno de ellos:

1. **Comunicar una imagen correcta de Japón:** análisis de medios de comunicación internacionales, apoyo a *think tanks* japoneses, apoyo a iniciativas de empoderamiento de la mujer, mayor esfuerzo de traducción de las principales páginas web, mejor radiodifusión internacional.
2. **Difundir los diferentes encantos de Japón:** lanzamiento de las *Japan House*, apoyo a festivales japoneses en el extranjero, apoyo a la expansión internacional de pequeñas y medianas empresas, apoyo a la acción exterior de los gobiernos locales.
3. **Cultivar grupos e intelectuales favorables a Japón:** expansión drástica de los centros de aprendizaje de lengua japonesa, envío de profesores de japonés y de expertos en Japón —principalmente a EE.UU. y América Latina—, establecimiento de un sistema de prácticas en EE.UU.
4. **Reforzar el servicio exterior en diplomacia pública:** formación en comunicación, mayor colaboración con expertos locales, mayor implicación de los jefes de misión con la población, mejor coordinación entre los diferentes actores responsables de la diplomacia pública.

1.1 La iniciativa Cool Japan

Más allá de los cambios organizativos, la noción de *Cool Japan* (en japonés, *Kuuru Japan* クール・ジャパン) ha marcado todos sus esfuerzos de diplomacia pública, hasta el punto de que la fórmula es conocida por el público general. Como hemos apuntado, la fórmula tiene su origen en un artículo de McGray en *Foreign Policy*, y eso explica que su transformación en una estrategia pública haya sido desordenada: es habitual encontrar referencias a la *estrategia* (戦略), a la *iniciativa* (提案) o incluso a la *política* (政策) de *Cool Japan*. Matsui señala que desde el nacimiento de la fórmula *Cool Japan* se ha producido una cierta competición entre ministerios, esencialmente entre el MOFA, la JETRO y el MLIT.¹³⁴

¹³⁴ Matsui, T. (2014), “Nation Branding through Stigmatized Popular Culture: the “Cool Japan” Craze among Central Ministries in Japan.” *Hitotsubashi Journal of Commerce and Management* 48: 81-97., p. 82.

Inicialmente el gobierno utilizó la fórmula *Cool Japan* en un contexto muy restringido, en relación con las exportaciones culturales. En 2003 se adoptó una nueva Ley Fundamental de Protección de la Propiedad Intelectual y una nueva Unidad de Propiedad Intelectual directamente dependiente de la oficina del primer ministro, que se acompañaron en 2004 de una nueva estrategia de promoción de la *industria de contenidos*.¹³⁵ Estas iniciativas fueron aprovechadas por JETRO, que ya en 2001 había creado una *División de Industria de Medios y de Contenidos*. Su director, Ikuro Hirozane, entrevistado por Matsui, señala que la división trató de aportar coordinación a unas industrias que hasta entonces habían estado muy segmentadas —videojuegos, música, películas, etc.—, de forma que *hasta entonces había sido muy difícil tomar en cuenta la opinión de la industria a la hora de establecer políticas públicas, puesto que habían estado dando sus opiniones individuales*.¹³⁶

Por su parte, en 2006, el MLIT y el MEXT iniciaron un programa de investigación conjunto para utilizar el anime para incrementar los flujos de turistas hacia Japón, lo cual se tradujo en programas como el *New Discovery of Akihabara Tour* o la *Japan Expo*, la convención más grande de Europa sobre cultura popular japonesa, que se viene celebrando anualmente en París desde 2009, siendo el resultado de una iniciativa conjunta del MOFA, del METI y de la Agencia de Turismo de Japón.¹³⁷

Así, *Cool Japan* no logró rebasar el ser un programa puramente económico hasta el nombramiento de Taro Aso como ministro de asuntos exteriores en 2005 (en el cargo entre 2005 y 2007, posteriormente primer ministro entre 2008 y 2009). Conocido por ser un fanático del manga, se le suele considerar como el instigador principal del cambio de cultura que permitió al ministerio empezar a utilizar la cultura popular como herramienta de diplomacia pública. Él mismo explicó ante la Dieta Nacional japonesa en 2006 que *la opinión pública goza ahora de mucha más influencia en la diplomacia que antes [...] y ése es el motivo por el cual queremos que la cultura popular, que es muy efectiva a la hora de permear a través de la opinión pública, sea nuestra aliada en la diplomacia*.¹³⁸ Según Ronalds,¹³⁹ hoy el gobierno japonés considera que el concepto de *Cool Japan* cubre todos los aspectos de la cultura japonesa, *desde productos subculturales, como el manga o la Japanimation, a la herencia cultural tradicional*.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 86.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*, p. 91.

¹³⁸ Citado por Nakamura, T. *Op. cit.*, p. 7.

¹³⁹ Ronalds, P. *Op. cit.*, p. 27.

Esta nueva aproximación a *Cool Japan* se hizo particularmente visible en la ceremonia de clausura de los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro de 2016, durante la cual Japón tomó el testigo como futuro anfitrión mediante un vídeo que combinaba grandes obras arquitectónicas de Tokio, atletas japoneses, artes marciales y personajes conocidos del manga, del anime y de los videojuegos japoneses como Hello Kitty, Pacman, Doraemon o Pikachu. El vídeo acababa con el entonces primer ministro Shinzo Abe viajando por un túnel *à la Mario Brothers* desde Tokio hasta Río de Janeiro, para finalmente aparecer físicamente en el estadio brasileño disfrazado de Mario.¹⁴⁰

1.2 Los programas educativos de intercambio

Como apuntaba el propio McGray en *Japan's Gross National Cool*, una de las debilidades tradicionales del Poder Blando japonés ha sido su falta de capacidad de atracción de estudiantes extranjeros. Por ello, en 2009 el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología inició el programa *Global 30*, con el objetivo de aumentar el número de estudiantes extranjeros en Japón desde los 140.000 de 2008 a 300.000 en 2020 —cifra alcanzada en 2019—¹⁴¹ y ello mediante una serie de asociaciones público-privadas con las 13 universidades más importantes del país para que éstas ofreciesen titulaciones impartidas totalmente en inglés, así como otras medidas de apoyo a los estudiantes: becas de estancia, un sistema de procesamiento de solicitud en línea, cursos de lengua japonesa, apoyo al alumnado extranjero en el campus, etc.¹⁴² A pesar del éxito relativo del programa *Global 30*, Snow señala que Japón sigue atrayendo principalmente a estudiantes chinos, coreanos y, en menor medida, del sudeste asiático, mientras que sigue sin lograr establecerse como un destino educativo atractivo para estadounidenses y europeos.

Mayor éxito ha tenido en este sentido su programa JET (por *Japanese Exchange and Teaching*). Iniciado en 1987, el objetivo inicial del mismo era mejorar el nivel de inglés de los estudiantes japoneses —especialmente en zonas rurales— contratando durante períodos cortos de uno a cuatro años a recientes graduados estadounidenses, británicos, australianos y neozelandeses,¹⁴³ para que éstos trabajasen como asistentes lingüísticos y deportivos en escuelas e institutos por todo el país. El éxito del programa sorprendió al gobierno japonés, que rápidamente se dio cuenta de una ventaja adicional imprevista del programa: la

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 25.

¹⁴¹ The Japan Times. (2020), “Number of foreign students in Japan reaches record high.” *The Japan Times* (en línea: <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/23/national/foreign-students-record/>).

¹⁴² Snow, N. *Op. cit.*, p. 63.

¹⁴³ JET Programme. (2019), *History of the JET Programme*. (en línea: www.jetprogramme.org/en/history/).

creación de lazos humanos y culturales profundos con ventajas tanto para las comunidades que recibían a los extranjeros como para los participantes.¹⁴⁴ Ante esta situación, el gobierno japonés ha ampliado el programa, de forma que en la edición de 2019 han participado 5.761 personas de 57 países. Aunque la mayoría de los participantes siguen siendo asistentes lingüísticos, el programa ahora incluye una nueva categoría de *coordinador para las relaciones internacionales* cuyas funciones están relacionadas con el *apoyo a los gobiernos locales en sus actividades de intercambio internacional*, incluyendo la recepción de invitados extranjeros, la producción de materiales en japonés o inglés, clases de inglés o de la lengua materna del participante y el asesoramiento en la planificación y ejecución de los programas de intercambio, entre otras.¹⁴⁵ Ésta es la categoría en la que han participado dos ciudadanos españoles en la edición de 2019.¹⁴⁶

1.3 La iniciativa Japan House

Una de las últimas iniciativas lanzadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón son las *Japan House*. Hasta el momento se han inaugurado tres —en Londres, São Paulo y Los Ángeles—, habiendo abierto todas ellas sus puertas entre 2017 y 2018.

El objetivo de la iniciativa es establecer un espacio físico atractivo donde la población del país receptor pueda acercarse a conocer mejor las diferentes facetas de Japón, según sus gustos previos. Aunque los espacios han sido creados por dos diseñadores japoneses reputados —Kenya Hara y Kengo Kuma, quien también se encargó de algunos de los recintos principales para los juegos de Tokio 2020—, una de las particularidades de la iniciativa es que la logística y las operaciones cotidianas han sido delegadas en actores locales y privados.¹⁴⁷ Los espacios combinan puntos comerciales —donde se pueden adquirir productos o consumir servicios japoneses de todas las regiones del país— con otros dedicados a exposiciones de arte, coloquios políticos, etc., pero siempre bajo un control local que lo aleja de iniciativas de diplomacia pública clásicas. Así, la visión del gobierno japonés puede ser presentada, pero siempre acompañada de otros puntos de vista, también japoneses o incluso extranjeros. Para ello se combinan exposiciones itinerantes que se muestran en las tres ubicaciones con otras exclusivamente locales, siempre en colaboración con algún artista u organización japonesa.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Cull, N. *Op. cit.*, p. 97.

¹⁴⁵ JET Programme. (2019), *JET Positions* (en línea: www.jetprogramme.org/en/positions/).

¹⁴⁶ JET Programme. (2019), *Participating Countries*. (en línea: www.jetprogramme.org/en/countries/).

¹⁴⁷ Snow, S. *Op. cit.*, p. 46.

¹⁴⁸ En el anexo III se han incluido referencias a las celebradas a lo largo de 2019.

Aunque todavía es pronto para evaluar el éxito de la iniciativa, funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón admiten que una aproximación así de desjerarquizada y abierta habría sido impensable hace tan solo unos años.¹⁴⁹ Antes del inicio de la pandemia del COVID-19, las tres ubicaciones ya habían superado ampliamente el objetivo que se habían marcado en cuanto al número de visitantes,¹⁵⁰ de forma que parece probable que el gobierno replique la iniciativa en otros países.

2. El modelo surcoreano de diplomacia pública

Las iniciativas surcoreanas en materia de diplomacia pública son todavía más recientes que las japonesas —más allá de las actividades de apoyo a las exportaciones culturales ya abordadas anteriormente—.

Estas iniciativas se nutren del debate teórico acerca de las *potencias medias*, aplicables a países como Canadá, Australia, Corea del Sur o España: son países que no pueden rivalizar con las grandes potencias en materia económica o en el ámbito militar, pero que sí pueden tener una influencia importante en la comunidad internacional, particularmente si centran sus esfuerzos de influencia en unas pocas áreas de interés, lo que es conocido como la *niche diplomacy*.

En el caso de Corea del Sur, desde la presidencia de Lee Myung-bak existe la percepción de que la influencia diplomática del país no está al nivel de su poder económico y militar, y que por ello es necesario reforzar los medios diplomáticos existentes, en particular aquellos consagrados a la diplomacia pública, en un contexto de cambio tecnológico en el que se reducen las economías de escala y las barreras de entrada, de forma que potencialmente se reduce *el poder de los grandes Estados a favor de pequeños Estados o de actores no estatales*.¹⁵¹ Como potencia media rodeada de grandes Estados y de un vecino imprevisible en el norte, el gobierno surcoreano trata de hacer hincapié en ese estatus para presentarse como el Estado menos intimidante de la región.

En mayo de 2010, el entonces llamado Ministerio de Asuntos Exteriores y de Comercio declaró 2010 como el primer año de la diplomacia pública. En 2011, se creó el puesto de embajador de la diplomacia pública y en enero de 2012

¹⁴⁹ Kuwahara, K. *Op. cit.*, p. 40.

¹⁵⁰ Japan House — Tokyo Secretariat. (2020), *Japan House — Activity Report, February 2020*. Informe anual de actividad, Tokio: Office for Strategic Communication Hub, Ministry of Foreign Affairs of Japan., p. 7 (en línea: https://www.japanhouse.jp/en/n_pdf/whatsjh/report/report_202002_en.pdf).

¹⁵¹ Lee, S.J. y Melissen, J. *Op. cit.*, p. 140.

la División de *Políticas de Diplomacia Cultural* se reorganizó, recibió nuevas competencias y se rebautizó como *Departamento de Políticas de Diplomacia Pública*. Como culminación de este enfoque más político y estratégico de las relaciones con el extranjero, tras la llegada al gobierno de la presidenta Park Geun-hye en febrero de 2013, el ministerio cambió de nombre y pasó a llamarse simplemente **Ministerio de Asuntos Exteriores**.¹⁵² Hoy el departamento de políticas de diplomacia pública se organiza en las siguientes divisiones: diplomacia pública, UNESCO, cooperación cultural, diplomacia pública regional y dos divisiones de comunicación de políticas (una dirigida a medios de comunicación y formadores de opinión, otra a la *people-to-people diplomacy*),¹⁵³

Sin embargo, el Ministerio de Asuntos Exteriores nunca fue —y sigue sin ser hoy— el único actor que desempeña actividades en el campo de la diplomacia pública. Kuwahara señala, entre otros, la importancia del Ministerio de Cultura, Deporte y Turismo (del que depende la *Fundación del Instituto del Rey Sejong*, encargada de la enseñanza de la lengua coreana en el extranjero), del Ministerio de Educación, del Ministerio de Presupuestos y Finanzas y de las fundaciones de intercambio internacional, así como los gobiernos locales.¹⁵⁴ En particular merece la pena tratar con algo más de profundidad la organización institucional de apoyo a las industrias culturales, antes de presentar la Ley de Diplomacia Pública de 2016, cuya vocación es precisamente coordinar mejor este entramado institucional diverso y complejo.

2.1 El apoyo a las industrias creativas mediante KOCCA

Como se ha apuntado, el nacimiento del *Hallyu*, la *ola coreana*, tiene sus primeros antecedentes en la expansión de las telenovelas a inicios de los años 90, en una iniciativa conjunta entre el sector público y el privado. Tras la crisis de 1997, para reforzar todavía más la internacionalización de este sector pujante, en el año 2000 la Asamblea Nacional adoptó la Ley Básica de Promoción de las Industrias Culturales.¹⁵⁵

A pesar del éxito del modelo, en el contexto de reorganización administrativa bajo el presidente Lee, el Ministerio de Cultura, Deporte y Turismo optó por fusionar las cinco agencias existentes hasta ese momento y en 2009 nace la **Korean Creative Content Agency** (conocida como KOCCA). KOCCA está presente en ámbitos tan dispares como los cómics, la animación, los videojuegos,

¹⁵² Kuwahara, K. *Op. cit.*, p. 102.

¹⁵³ Choi, K. *Op. cit.*, p. 14

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 103.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 120.

los musicales, las películas, la moda y, por supuesto, los K-Dramas y el K-Pop, pero además los servicios que ofrece son igualmente variados: apoyo a start-ups, búsqueda de jóvenes talentos, desarrollo de nuevas tecnologías como uso de hologramas o imágenes generadas por ordenador, apoyo a la expansión de artistas nacionales, apoyo a la adaptación local del contenido coreano (subtítulos, doblaje), etc.¹⁵⁶ En el momento de su creación contaba con un presupuesto de unos 50 millones de dólares anuales que desde entonces se ha multiplicado prácticamente por diez,¹⁵⁷ cantidad a la que hay que sumar el trabajo que realiza la *Korean Venture Investment Corporation* ya descrita anteriormente. En la actualidad KOCCA cuenta con centros particulares en Los Ángeles, Londres, Tokio, Pequín, Shenzhen y Yakarta, además de dos antenas en São Paulo y Abu Dabi.

Este apoyo gubernamental a las industrias creativas explica unas relaciones estrechas entre estas empresas y el gobierno. El presidente Lee, por ejemplo, visitó al presidente de Turquía en 2012 acompañado por el cantante Kim Jae-joong, del grupo JYJ. Ese mismo grupo actuó en la apertura del *Seoul National Security Summit* de 2012.¹⁵⁸ Por su parte, el actual presidente, Moon Jae-in, invitó al grupo EXO a actuar ante el presidente Donald Trump cuando éste visitó el país, mientras que el grupo Red Velvet actuó ante Kim Jong-un justo antes de que las dos Coreas firmasen en 2018 la *Declaración para la Paz, la Prosperidad y la Reunificación de la Península de Corea*.¹⁵⁹

2.2 La Ley de Diplomacia Pública de 2016

De la exposición precedente se desprende que diversos entes públicos y organizaciones privadas trabajan en el ámbito de la *nueva diplomacia pública* en Corea del Sur. Esto es natural, puesto que en la *era de la información y comunicación globales*, el concepto y el alcance de la diplomacia pública —y del Poder Blando— *van más allá de las actividades de los gobiernos nacionales*. Es más, si el gobierno trata de monopolizar el uso de las fuentes de Poder Blando, acaba *debilitando su legitimidad e influencia*. Al contrario, para generar mayor comprensión y simpatía en la comunidad internacional, para Lee y Melissen es necesario facilitar la participación activa de otros actores como oenegés, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Korean Creative Contents Agency. (2018), *Create New Wave*. Programa de presentación, Seúl: KOCCA. (en línea: <https://www.kocca.kr/img/foreign/file/DirectoryBook.pdf>).

¹⁵⁷ Hong, E. *Op. cit.*, p. 99.

¹⁵⁸ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 285.

¹⁵⁹ Hinsberg, M., y Valge, C. (2019), “The Capitalist Control of K-Pop: the Idol as a Product.” *Diplomaatia* (Intrenational Centre for Defence and Security of Estonia), p. 1.

¹⁶⁰ Lee, S. J. y Melissen, J. *Op. cit.*, p. 28.

Ésta es precisamente la doble vocación de la Ley de Diplomacia Pública,¹⁶¹ (en adelante, LDDP) que adoptó la Asamblea Nacional de Corea del Sur en 2016: facilitar la participación de los diferentes departamentos ministeriales y de actores no gubernamentales en las políticas de diplomacia pública del país, pero a la vez hacerlo bajo una mejor coordinación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Además, el parlamento estableció un Subcomité para la Diplomacia Pública dentro de la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y de Reunificación, para hacer un mejor seguimiento de la implementación de la ley y colaborar en la consecución de sus objetivos a nivel legislativo.¹⁶²

La norma parte de una concepción amplia de diplomacia pública —que incluye, por ejemplo, las actividades interiores de divulgación de la política exterior para construir un consenso nacional alrededor de sus objetivos y medios—. Conviene destacar dos aspectos principales de la ley: el predominio de la planificación —con un primer flujo *top-down* seguido de otro *bottom-up*—, y la posibilidad de establecer relaciones muy estrechas de cooperación con algunas instituciones privadas.

En lo que concierne al primer punto, de acuerdo con el art. 6 de la LDDP, el ministro de asuntos exteriores tiene que formular un *plan maestro* para la diplomacia pública cada cinco años —período coincidente con los mandatos presidenciales—, después de consultar a los gobiernos regionales y locales. Además de previsiones presupuestarias y organizativas, el plan maestro debe incluir medidas concretas de apoyo a las iniciativas de diplomacia pública desarrolladas por los gobiernos locales y por el sector privado. Por su parte, el art. 7 establece que cada agencia central, misión diplomática y gobierno local debe formular anualmente un *plan de acción* sobre la base del plan maestro y hacerlo llegar al Ministerio de Asuntos Exteriores para que éste pueda elaborar anualmente el *plan de acción integrado*. Naturalmente, en la elaboración de éste último, la LDDP prevé que el ministerio velará por evitar duplicidades y por identificar sinergias —por ejemplo, entre los planes de un gobierno regional y los de una misión diplomática particular—, en colaboración con las demás partes implicadas.

En lo que se refiere al segundo aspecto, el art. 12 de la LDDP prevé que el Ministerio de Asuntos Exteriores *podrá designar a una institución que lleva a cabo diplomacia pública para desarrollar de forma efectiva actividades necesarias para la promoción de la diplomacia pública*. A raíz de esta designación, el Ministerio de Asuntos Exteriores podrá asumir una parte o la totalidad del coste de las actividades llevadas a cabo por dicha institución que pueden consis-

¹⁶¹ Se incluye una versión en inglés de la LDDP como anexo IV.

¹⁶² Choi, K. *Op. cit.* p. 14.

tir en: formación, consultoría, ayuda en la formulación de los diferentes planes, encuestas y otras actividades de estudio de la opinión pública, establecimiento de plataformas de cooperación entre diferentes actores, etc. Se trata, por lo tanto, de un instrumento muy flexible que puede incluir a empresas, oenegés, asociaciones privadas de ciudadanos coreanos en el extranjero,¹⁶³ etc., de forma que se inscribe perfectamente en la noción de colaboración público-privada que describen Lee y Ayhan.

Aunque la norma apenas ha estado en vigor cuatro años, según Choi ya ha tenido un impacto muy positivo en la diplomacia pública coreana, como ejemplifica el éxito de los Juegos Olímpicos de invierno de Pionchang en 2018. Este evento figuraba de forma prominente en el primer plan maestro adoptado en 2017 de acuerdo con la LDDP: el Comité de la Diplomacia Pública coordinó a todos los actores, desde el gobierno central a los gobiernos locales, de forma que el mensaje de *Olimpiadas de la Paz* estuvo presente desde la declaración del presidente Moon en Berlín el 6 de julio de 2017 y fue transmitido por todos los ministerios relevantes, empresas y por 22.400 voluntarios reclutados muchos meses antes del inicio de la competición. Casi un cuarto de la población mundial miró los juegos de un modo u otro, lo que significa un incremento del 124% respecto de la anterior convocatoria en Sochi en 2014.¹⁶⁴

¹⁶³ Kuwahara, K. *Op. cit.*, p. 102.

¹⁶⁴ Choi, K. *Op. cit.*, p. 20.

Capítulo IV

LOS LÍMITES DE SU DIPLOMACIA PÚBLICA

Como hemos visto, tanto Japón como Corea del Sur han realizado importantes esfuerzos a lo largo de las últimas dos décadas por mejorar sus herramientas de diplomacia pública, con un éxito notable en lo que se refiere a su influencia cultural. Sin embargo, también en el ámbito de la diplomacia pública ambos países se enfrentan a importantes desafíos, entre los cuales merece la pena destacar las dificultades que tradicionalmente han tenido en transformar su poder de atracción cultural en influencia política, así como el impacto que sus malas relaciones bilaterales tienen en su *Poder Blando*.

1. La compleja transformación de sus activos culturales en influencia política

Como hemos apuntado, es habitual que se produzca una cierta confusión entre *fuentes* de Poder Blando (como una cultura atractiva y popular, o una organización de diplomacia pública bien organizada) y el Poder Blando en sí mismo, es decir, la capacidad de seducir a otros actores políticos para que adopten posturas favorables a tus propios intereses.¹⁶⁵ Japón y Corea del Sur se vieron particularmente afectados por esta confusión —de ahí que en los últimos años ambos países hayan realizado importantes esfuerzos para reorganizar su entramado institucional—.

Watanabe llama la atención sobre el tamaño del desfase en el caso de Japón. Según una encuesta realizada por el MOFA en 2010, el 97% de los estadounidenses tenía una imagen positiva de Japón como país con ricas tradiciones y cultura,

¹⁶⁵ Watanabe, Y. *Op. cit.*, p. 91.

y un 87% consideraba que el país transmitía de forma efectiva nuevas formas de cultura como el anime, la moda o la cocina. Sin embargo, ese mismo año 2010 una encuesta del periódico Yomiuri Shimbun y de Gallup mostraba que *sólo* un 64% de los estadounidenses confiaba en Japón, mientras que en el año 2000 ese porcentaje era de más del 80%, y ello a pesar del boom del *Cool Japan*.¹⁶⁶

Corea del Sur, por su parte, se enfrenta más a menudo a un problema de desconocimiento. A título de ejemplo, de acuerdo con una encuesta de la BBC realizada en 25 países citada por Tudor, sólo un 36% de los encuestados tenía una imagen positiva del país, mientras que un 32% no tenía ninguna y otro 32% tenía una opinión negativa —probablemente por confundir a Corea del Sur con Corea del Norte—.¹⁶⁷ En su edición de 2019 del índice SoftPower30, Portland Communication también señalaba esta falta de conocimiento en las encuestas como la mayor debilidad a la que se enfrentaba Corea del Sur para consolidar y ampliar su Poder Blando.¹⁶⁸

2. Las relaciones actuales entre Japón y Corea del Sur

Aunque no es el objetivo de esta memoria analizar de manera pormenorizada el estado actual de las relaciones bilaterales de Japón y Corea del Sur, sí parece pertinente por lo menos señalar que también en este ámbito podemos hablar de un cierto fracaso de sus diplomacias públicas. En 2019 la tensión entre ambos países —teóricamente aliados— vivió un nuevo episodio de escalada tras una sentencia del Tribunal Supremo surcoreano que reconocía un derecho de compensación a un grupo de particulares frente a Japón por el uso de trabajadores forzosos coreanos durante la Segunda Guerra Mundial, a resultas de la cual el gobierno japonés adoptó sanciones comerciales que afectaron gravemente a la industria surcoreana.¹⁶⁹

Desde el punto de vista de la diplomacia pública japonesa es particularmente preocupante ver que la decisión del Tribunal Supremo surcoreano reflejaba las preferencias generales de la opinión pública del país, según las encuestas. Furuya apunta a diversas encuestas realizadas por el periódico Asahi Shimbun, la cadena de televisión japonesa NHK y la cadena de televisión coreana KBS que muestran que una mayoría de los coreanos —en 2015, un 78%— tiene una opinión negativa

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 86.

¹⁶⁷ Tudor, D. *Op. cit.*, p. 227.

¹⁶⁸ Portland-Communications. *Op. cit.*

¹⁶⁹ The Economist. 2019. “Why Japan and South Korea bicker.” *The Economist*. (en línea: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2019/09/03/why-japan-and-south-korea-bicker>).

de Japón, en un resultado que además marca una tendencia muy negativa desde los años 80.¹⁷⁰ Se trata de un resultado algo inesperado, cuando se tiene en cuenta que la explosión de la popularidad de la cultura japonesa ha tenido lugar desde entonces. Furuya apunta a que por mucho que a los jóvenes coreanos les guste el anime o el J-Pop, cuando se les pregunta por Japón de forma genérica tienden a pensar en asuntos políticos todavía no resueltos: las rocas de Liancourt, la precaria situación de los coreanos étnicos en Japón (conocidos como *zainichi*, 在日) o las titubeantes disculpas de diferentes líderes japoneses por las llamadas *mujeres de confort* en conjunción con las polémicas visitas al templo de Yasukuni.¹⁷¹ El propio Nye se ha referido al hecho de que *la sospecha residual que permanece en China y Corea del Sur* representa un límite para el Poder Blando japonés.¹⁷²

Por su parte, al no tener agravios históricos particulares, la opinión pública japonesa se muestra más reactiva en sus visiones hacia Corea del Sur. Como apuntan Lee y Melissen, esta falta de estabilidad en la percepción externa de Corea del Sur está muy ligada a una falta de coherencia —o, en sus palabras, incluso de autoestima— interna, con ciclos políticos de cinco años que no trabajan sobre la base de grandes consensos nacionales.¹⁷³ Parece que la LDDP, entre otros objetivos, trata de corregir esta falta de apoyo claro a la diplomacia pública del país, aunque todavía es pronto para saber si lo logrará.

3. Modelos exitosos, pero susceptibles de mejora

A pesar de las enormes diferencias existentes entre ellos, Japón y Corea del Sur comparten al menos dos elementos en lo que se refiere a sus políticas de diplomacia pública: ambos han empezado a preocuparse relativamente tarde del asunto y ambos han apostado de forma particularmente decidida por una sola herramienta de la diplomacia pública, la diplomacia cultural.

Como hemos visto, esto ha sido muy efectivo para ampliar la dimensión atractiva de su Poder Blando —hoy Japón y Corea del Sur son referentes en el ámbito del entretenimiento y de la cultura popular, sus lenguas son cada vez más estudiadas en Asia y en el resto del mundo—. Sin embargo, ha hecho muy poco por aumentar la *dimensión normativa* de su Poder Blando. Nancy Snow esquematiza esta desconexión de forma muy clara en el caso de Japón: *¿Si como sushi apoyo las políticas de Japón? No, tan solo como sushi, y el sushi ha trascendido*

¹⁷⁰ Furuya, T. 2014. クールジャパンの嘘 (*La mentira de Cool Japan*), Tokyo: 総和社 (Souwasha), p. 42.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 48.

¹⁷² Nye, J. S. (2004), *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs., p. 87.

¹⁷³ Lee, S. Y Melissen, J. *Op. cit.*, p. 259.

a Japón [...] Una vez que un producto se hace global, ninguna nación puede ya controlar los mensajes que llevaba implícitos [...] No hay pruebas de que haya una correlación notable entre comprar cómics japoneses y tener simpatía por las posiciones de Japón [...] ¿O acaso pensamos en Alemania cuando oímos la palabra *kindergarten*?¹⁷⁴ Con el debate acerca de una mayor participación de las fuerzas de autodefensa de Japón en misiones en el exterior en apoyo de sus aliados, y con el creciente peso de Corea del Sur como potencia media comprometida con el multilateralismo, parece que ambos países se han dado cuenta de estas carencias y empiezan a actuar al respecto.

A este énfasis excesivo en la promoción cultural se añade otra crítica de la mano de Watanabe,¹⁷⁵ que considera que los objetivos que Japón y Corea del Sur se han dado en su diplomacia pública —del estilo «que la gente imagine a Japón como un país apasionante»— son tan amplios que son inasumibles dados sus recursos. Tomando al *British Council* como ejemplo, Watanabe, como Cull, hace hincapié en la necesidad de escuchar primero a la sociedad receptora del mensaje en toda su diversidad, para identificar a posibles aliados, y acompañar esta actividad de escucha de una actividad de planificación mucho más rigurosa, que identifique objetivos concretos y resultados diplomáticos esperados —lo cual, además, facilitará su posterior evaluación—. Idealmente, la organización institucional debería ser tal que permitiera a los encargados de la diplomacia pública participar del proceso de toma de decisiones de políticas con un importante impacto en el exterior, para que así puedan pasar de una posición meramente reactiva a una proactiva de propuesta y colaboración.¹⁷⁶ De nuevo, con su notable énfasis en los planes plurianuales y anuales, la LDDP parece encaminarse en esta dirección.

Finalmente, parece que las políticas culturales de Japón y de Corea del Sur han tendido hasta el momento a presentar una imagen del país como lugar completamente único y particular, diferente en su esencia al resto del mundo, como refleja la propia nomenclatura del *Cool Japan*. Esta forma de Marca País puede tener su interés para determinadas actividades económicas, pero encorseta a la diplomacia pública. En primer lugar, porque esconde la diversidad del país, con todos sus aciertos y errores. Como apunta Nye en su noción de *meta Poder Blando*, que define como *la capacidad y la habilidad introspectiva del Estado de criticarse a sí mismo*,¹⁷⁷ para reforzar su legitimidad los Estados no deben centrarse en persuadir, sino en comunicar de forma abierta y honesta, *para así construir la*

¹⁷⁴ Snow, N. *Op. cit.*, p. 120.

¹⁷⁵ Watanabe, Y. *Op. cit.*, p. 87.

¹⁷⁶ Golan, G. J., Yang, S., y Kinsey, D.F. *Op. cit.*, p. 192.

¹⁷⁷ Watanabe, Y. (2006), "Revisiting Soft Power." *Japan Foundation Centre for Global Partnership*. (en línea: <http://www.cgp.org/articleswindow.php>).

*confianza y la amistad de las cuales depende en último término la propensión a la cooperación y a la persuasión.*¹⁷⁸

En segundo lugar, porque, aunque de cara a la promoción de la Marca País pueda ser útil enfatizar los aspectos más únicos del país —para así despertar curiosidad y atraer a turistas y consumidores—, una estrategia de diplomacia pública sostenible en el tiempo se construye sobre la base de las similitudes, sobre la noción de que no somos tan diferentes y por eso nuestros intereses a menudo coinciden.¹⁷⁹

Esta aproximación por la diferencia es una ocasión perdida hasta el momento, dado que Japón y Corea del Sur comparten grandes similitudes con muchas regiones del mundo hoy todavía periféricas —son territorios alejados de occidente, con pocos recursos naturales— y gozan de características que despiertan admiración y son susceptibles de imitación: son sociedades que se han logrado industrializar en muy poco tiempo siguiendo su propio modelo de economía de mercado —con una fuerte intervención del Estado como guía— y en las que ha arraigado la democracia con fuerza.

Hablando de Corea del Sur, Breen plasma una reflexión también aplicable a Japón con unas décadas de diferencia: *la importancia real de la historia de Corea es la manera en la que demuestra que si uno de los pueblos más pobres y menos desarrollados del mundo puede lograrlo en dos generaciones, entonces cualquier país puede proporcionar a sus ciudadanos un buen nivel de vida, convertirse en una democracia y ocupar su sitio con las grandes naciones avanzadas del mundo, y hacerlo en un período relativamente corto de tiempo.*¹⁸⁰ Vale la pena contar mejor esa historia.

¹⁷⁸ Lebow, R. (2005), “Power, Persuasion and Justice.” *Millennium: Journal of International Studies* 33: 551-581., p. 572.

¹⁷⁹ Szondi, G. (2008), “Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences.” *Discussion Papers in Diplomacy (Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’)*, p. 16.

¹⁸⁰ Breen, M. *Op. cit.*, posición 109.

CONCLUSIÓN

Dado el papel creciente de las redes sociales y el fenómeno de la globalización económica y cultural, la diplomacia pública es una herramienta cada vez más importante para los Estados. Esto es particularmente cierto para potencias medias, como Corea del Sur y España, que no pueden aspirar a competir con las grandes potencias en otros campos. Estos cambios tecnológicos y sociales también han afectado a la disciplina de la diplomacia pública en sí misma, hasta el punto de que autores como Cull ya hablan abiertamente de una *nueva diplomacia pública*, que requiere diferentes estrategias a corto, medio y largo plazo, así como una colaboración estrecha con actores públicos y privados más allá del gobierno.

La diplomacia cultural, como herramienta particularmente atractiva de la diplomacia pública, ha sido objeto de un tratamiento particular en los apartados anteriores. Tanto Japón como Corea del Sur han logrado alcanzar a lo largo de las últimas tres décadas un estatus de potencia cultural indiscutible, rompiendo así con la hegemonía cultural que Europa y los Estados Unidos habían alcanzado desde el S.XIX. Aunque ambos modelos surgieron de una crisis económica profunda que forzó a sus economías a buscar nuevas fuentes de crecimiento, lo cierto es que se trata de dos modelos profundamente diferentes. En el caso japonés, el crecimiento fue orgánico y sólo después fue objeto de interés por parte del gobierno nipón, mientras que en Corea del Sur las políticas gubernamentales marcaron desde el inicio el camino al sector cultural privado, en una aproximación de coordinación entre sector público y privado que ha caracterizado la particular forma surcoreana de capitalismo que ha permitido su despegue económico desde los años 60.

Sea como fuere, en ambos países el interés detrás de ese florecimiento cultural parece haberse concentrado en las ventajas económicas que las exportaciones culturales podían representar para el país. Sólo en una fase ulterior el gobierno trató de aprovecharlo para mejorar su Poder Blando, mediante un refuerzo de sus herramientas de diplomacia pública.

Aunque contar con activos culturales importantes es ciertamente una ventaja que España comparte con Japón y Corea del Sur, se ha señalado que, aunque ésta es una confusión habitual, por sí mismos estos activos culturales no bastan para incrementar el Poder Blando y, así, la influencia de un país en la arena internacional. Es necesario contar con una estrategia coherente, que haya identificado los objetivos de política exterior concretos que se quieren alcanzar, y con una organización institucional plural, pero coordinada. A pesar de que todavía es pronto para realizar una evaluación pormenorizada de la misma, la Ley de Diplomacia Pública de 2016 aprobada por la Asamblea Nacional surcoreana parece ir en esta dirección. Dado que a lo largo de la última década España también ha reformado en profundidad su sistema institucional de diplomacia pública, el modelo surcoreano —y, en menor medida, el japonés— aparecen como potenciales guías de gran utilidad para la política exterior española.

BIBLIOGRAFÍA

- Ainslie, M.** (2016), Korean Overseas Investment and Soft Power: Hallyu in Laos. *Korea Journal*, 56(3), pp. 5-32.
- Anholt, S.** (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Anholt, S.** (2008), Place Branding: Is it Marketing, or Isn't it? *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, pp. 1-6.
- Anholt, S.** (2010), Why 'Nation Branding' Doesn't Exist . *The Economic Times* (en línea: <https://economictimes.indiatimes.com/why-nation-branding-doesnt-exist/articleshow/5799304.cms?from=mdr>).
- Anholt, S.** (n.d.), *The Good Country Index*. (en línea: <https://www.goodcountry.org/>).
- Ayhan, K.** (2017), Korea's Soft Power and Public Diplomacy Under Moon Jae-In Administration: A Window of Opportunity. In K. J. Ayhan, *Korea's Soft Power and Public Diplomacy* (pp. 13-32), Seúl: Hangang Network.
- Ayhan, K.** (2017), *Korea's Soft Power and Public Diplomacy*. Seúl: Hangang Network.
- Banco Mundial.** (2019), *The World Bank Data - GDP per capita*. (en línea: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?most_recent_value_desc=true).
- Bell, C.** (2020), For K-Pop Fans, Learning Korean is about Connection. *MTV News*. (en línea: <http://www.mtv.com/news/3162368/k-pop-fans-learning-korean-connection/>).
- Berridge, G. R.** (2015), *Diplomacy: Theory and Practice*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Billboard.** (2021), *BTS - Chart History*. (en línea: <https://www.billboard.com/music/bts/chart-history/billboard-200>).
- Booth, M.** (2020), *Three Tigers, One Mountain: a Journey through the Bitter History and Current Conflicts of China, Korea and Japan*. London: Penguin Random House UK.
- Breen, M.** (2017), *The New Koreans: the Story of a Nation*. New York: Thomas Dunne Books - St. Martin's Press.
- Chitty, N., Ji, L., Rawnsley, G. D., & Hayden, C.** (2017), *The Routledge Handbook of Soft Power*. London: Routledge.

Choi, K.-j. (2019), *The Republic of Korea's Public Diplomacy Strategy: History and Current Status*. Los Angeles: Figueroa Press, USC Bookstores.

Christensen, A. R. (2011), Cool Japan, Soft Power. *GlobalAsia*, 6(1),

Cieslak, M. (2010), Is the Japanese gaming industry in crisis? *BBC World News*. (en línea: http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/click_online/9159905.stm).

Cull, N. J. (2019), *Public Diplomacy: Foundations for Global Engagement in the Digital Age*. Cambridge: Polity Press.

Cwiertka, K. J. (2018), Serving the Nation the Myth of Washoku. In K. J. Cwiertka, & E. Machotka, *Consuming Life in Post-Bubble Japan* (pp. 89-106), Amsterdam: Amsterdam University Press.

de Kloet, J., & Kooijman, J. (2016), Karaoke Americanism Gangnam Style K-pop, Wonder Girls, and the Asian Unpopular. In M. Lütke, & S. Pöhlmann, *Unpopular Culture* (pp. 114-128), Amsterdam: Amsterdam University Press.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014), La diplomacia pública de Estados Unidos. Una perspectiva histórica. *Revista Complutense de Historia de América*, 40, pp. 277-301.

Doeveren, R. v. (2011), *Power and the Evolution of Public Diplomacy in Engaging the Arab World through Social Diplomacy*. The Hague : Clingendael Institute.

Furuya (古谷), T. (2014), *クールジャパンの嘘 (La mentira de Cool Japan)*, Tokyo: 総和社 (Souwasha),

García, H., y Miralles, F. (2016), *Ikigai: Los secretos de Japón para una vida larga y feliz*. Barcelona: Urano.

Golan, G. J., Yang, S.—u., y Kinsey, D. F. (2015), *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*. New York: Peter Lang.

Green, M. J. (2017), Korean Middle Power Diplomacy and Asia's Emerging Multilateral Architecture. In V. D. Cha, & M. Dumond, *The Korean Pivot* (pp. 17-34), Center for Strategic International Studies.

Gregory, B. (2011), American Public Diplomacy: Enduring Characteristics, Elusive Transformation. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(3), pp. 351-372.

Haize, D. (2013), La diplomatie culturelle française : une puissance douce ? *CERISCOPE Puissance*. (en línea: <http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part2/la-diplomatie-culturelle-francaise-puissance-douce?page=1>).

Hefele, P., Merkle, D., y Zhivkov, S. (2015), *Taking Confucius to Africa: How Cultural Diplomacy Conveys China's Voice and Perspectives to the World*. Konrad Adenauer Stiftung.

Hinsberg, M., y Valge, C. (2019), *The Capitalist Control of K-Pop: the Idol as a Product*. *Diplomaatia*.

Holmes, A. R., & Rofe, J. S. (2016), *Global Diplomacy*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Hong, E. (2014), *The Birth of Korean Cool: How One Nation Is Conquering the World Through Pop Culture*. New York: Picador.

Ipsos. (2019), *Germany Retains Top «Nation Brand» Ranking, France and Canada Emerge to Round Out the Top Three*. (en línea: <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/Germany-Retains-Top>).

Jang, G., y Paik, W. K. (2012), Korean Wave as Tool for Korea's New Cultural Diplomacy. *Advances in Applied Sociology - Scientific Research*, 2(3), pp. 196-202.

Japan Foundation. (2018), *JLPT in Charts*. (en línea: <http://jlpt.jp/e/statistics/index.html>).

Japan Foundation. (2019), *JLPT - Past Test Data*. (en línea: <http://jlpt.jp/e/statistics/archive.html>).

Japan Foundation. (2020), *Japan Foundation - About Us*. Retrieved from <https://www.jpf.go.jp/e/about/index.html>

Japan House - Tokyo Secretariat. (2020), *Japan House - Activity Report, February 2020*. Tokio: Office for Strategic Communication, Ministry of Foreign Affairs of Japan. (en línea: www.japanhouse.jp/en/n_pdf/whatsjh/report/report_202002_en.pdf).

JET Programme. (2019), *History of the JET Programme*. (en línea: <http://jetprogramme.org/en/history/>).

JET Programme. (2019), *JET Positions*. (en línea: <http://jetprogramme.org/en/positions/>).

JET Programme. (2019), *Participating Countries*. (en línea: <http://jetprogramme.org/en/countries/>).

JETRO. (2020), *About us – JETRO*. (en línea: <https://www.jetro.go.jp/en/jetro/>).

JTB Tourism Research & Consulting Co. (2020), *Japan-bound Statistics*. (en línea: <https://www.tourism.jp/en/tourism-database/stats/inbound/>).

Kang, H.-k. (2018), K-pop craze stirs fan migration. *The Korea Times*. (en línea: https://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2018/04/682_247183.html).

Kim, H. (2017), The Korean Wave as soft power public diplomacy. In N. Chitty, L. Ji, G. Rawnsley, & C. Hayden, *The Routledge Handbook of Soft Power* (pp. 414-424), Abingdon, UK: Routledge.

- Korea Venture Investment Corporation.** (2020), *KVIC*. (en línea: kvic.or.kr/en/).
- Korean Creative Contents Agency.** (2018), *Create New Wave*. Seúl: KOCCA. (en línea: <https://www.kocca.kr/img/foreign/file/DirectoryBook.pdf>).
- KOTRA.** (2020), *K-Shop*. (en línea: <https://www.kotraspain.org/k-shop-2/>).
- Kuwahara** (栗原), K. (2020), *Public Diplomacy: なぜ日本の正しさは世界に伝わらないのか* (*Diplomacia Pública, ¿Por qué el mundo no sabe lo que está bien con Japón?*), Tokyo: Wedge (ウェッジ).
- Lebow, R.** (2005), Power, Persuasion and Justice. *Millennium: Journal of International Studies*, 33, pp. 551-581.
- Lee, G., & Ayhan, K.** (2015), Why do we Need Non-State Actors in Public Diplomacy? Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy. *Journal of International and Area Studies*, 22(1), pp. 57-77.
- Lee, S., & Melissen, J.** (2011), *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Liland, F.** (1993), *Culture as a Part of Foreign Policy: an Introduction to Approaches and Theory*. Norwegian Institute of Defence Studies.
- Livingston, S.** (1997), *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*. Cambridge: The Joan Shorenstein Center of Press, Politics and Public Policy of the JFK School of Government of Harvard University. (en línea: https://shorensteincenter.org/wp-content/uploads/2012/03/r18_livingston.pdf).
- Macias, P., & Machiyama, T.** (2004), *Cruising the Anime City: An Otaku Guide to Neo Tokyo*. Berkeley: Stone Bridge Press.
- Malone, G. D.** (1985), Managing Public Diplomacy. *Washington Quarterly*, 8(3), pp. 199-213.
- Matsui, T.** (2014), Nation Branding through Stigmatized Popular Culture: the «Cool Japan» Craze among Central Ministries in Japan. *Hitotsubashi Journal of Commerce and Management*, 48, pp. 81-97.
- McGray, D.** (2002), Japan's Gross National Cool. *Foreign Policy*. (en línea: <https://foreignpolicy.com/2009/11/11/japans-gross-national-cool/>).
- McPhail, T. L.** (2011), *Global Communication: Theories, Stakeholders, and Trends*. Chichester: Wiley.
- Mihic, T.** (2020), (Still) Cool Japan. In T. Mihic, *Re-imagining Japan after Fukushima*. Acton, ACT: Australian National University Press.

Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Corea. (2020), *Policy Information Overview: Public Diplomacy*. (en línea: http://www.mofa.go.kr/eng/wp-ge/m_5664/contents.do)

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (2018), *Una visión estratégica para España en Asia 2018-2020*. Madrid.

Nakamura, T. (2013), Japan's New Public Diplomacy: Coolness in Foreign Policy Objectives. *メディアと社会*(5),

Nguyen, T. (2020, Febrero 20), The Big Business of BTS, the K-Pop Band that's Changed Music. *Vox*. (en línea: <https://www.vox.com/the-goods/2020/2/20/21136529/bts-billion-dollar-fandom>).

Nisi, R. (2018), *Kyoto Love — Japan's Controversial Rise to Soft Power Nation*. Master Thesis, John Hopkins University — SAIS Europe.

Nye, J. J. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.

Nye, J. J. (2017), Soft power: the Origins and Political Progress of a Concept. *Palgrave Communication*, 3.

Nye, J. S. (2004), *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.

Parkin, S. (2013), The Space Invader. *The New Yorker*. (en línea: <https://www.newyorker.com/tech/annals-of-technology/the-space-invader>).

Pereira, J. C. (2010), *La política exterior de España: De 1800 hasta hoy*. Ariel Ciencias Sociales.

Portland-Communications. (2019), *The Soft Power 30*. (en línea: <https://softpower30.com/>).

Ramírez Martínez, E. (2018), Influencia del Soft Power en las Relaciones entre Corea del Sur y Japón. *Inter Asia Papers*(62),

Reuters. (2020), 菅首相「コロナで世界の団結必要、象徴として五輪開催」. *Reuters Japan*. (en línea: <https://jp.reuters.com/article/suga-newyear-statement-id-JPKBN2951EZ>).

Rodríguez Gómez, A. A. (2013), La comunicación como instrumento de la diplomacia pública. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 19(Especial), pp. 953-961.

Roholl, M. (2018), An Invasion of a Different Kind: The US Office of War Information and «The Projection of America» Propaganda in the Netherlands, 1944-45. In H. Bak, F. Mehring, & M. Roza, *Politics and Cultures of Liberation: Media, Memory and Projections of Democracy* (pp. 17-38), Leiden: Brill.

Ronalds, P. (2019), The Ruptures of Rhetoric: Cool Japan, Tokyo 2020 and Post-3.11 Tohoku. *New Voices in Japanese Studies, 11*, pp. 26-46.

Ryan, E. (2016), The Connectivity of Culture: Innovating in Cultural Diplomacy. *Harvard International Review, 37*(2), pp. 28-34.

Sakurai (櫻井), T. (2009), アニメ文化外交 (*La diplomacia cultural del Anime*), Chikuma Shinsho (ちくま新書),

Santiago Iglesias, J. A. (2017), Japón Imaginado. El imaginario y la peregrinación mediática en el marco de la estrategia «Cool Japan». *Mirai. Estudios Japoneses*.(1), pp. 253-262.

Schwak, J. (2018), All the World's a Stage: Promotional Politics and Branded Identities in Asia. *Asian Studies Review, 42*(2), pp. 648-661.

Seib, P. (2016), *The Future of Diplomacy*. Cambridge, UK: Polity.

Snow, N. (2016), *Japan's Information War*. CreateSpace Independent Publishing Platform.

Son, S. A. (2018), South Korea's North Korean Image Problem: Human Rights under the Spotlight. *Asian Studies Review, 42*(4), pp. 662-681.

St. Patrick, M., & Kikuchi, D. (2012, mayo 31), AKB48 'election' shows marketing brilliance. *The Japan Times*. (en línea: www.japantimes.co.jp/culture/2012/05/31/music/akb48-election-shows-marketing-brilliance/).

Stewart, D. (2020), *China's Tactics to Influence Japan: Everywhere yet nowhere in particular*. Center for Strategic and International Studies .

Surdej, E. (2015), *Ils sont fous, ces Coréens! Dix ans chez les forcenés de l'efficacité*. Calmann-Lévy.

Szondi, G. (2008), Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences. *Discussion Papers in Diplomacy*.

Tabuchi, H. (2009, julio 19), Why Japan's Cellphones Haven't Gone Global. *The New York Times*. (en línea: www.nytimes.com/2009/07/20/technology/20cell.html).

Teixeira, L. (2019), K-Pop's Big China Problem. *Foreign Policy*. (en línea: <https://foreignpolicy.com/2019/07/30/k-pops-big-china-problem/>).

The Economist. (2019), Daily chart - Which Countries Dominate the World's Dinner Tables? *The Economist*. (en línea: <https://www.economist.com/graphic-detail/2019/08/23/which-countries-dominate-the-worlds-dinner-tables>).

The Economist. (2019), Why Japan and South Korea bicker. *The Economist*. (en línea: <https://www.economist.com/the-economist-explains/2019/09/03/why-japan-and-south-korea-bicker>).

The Japan Times. (2020), Number of foreign students in Japan reaches record high. *The Japan Times*. (en línea: <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/04/23/national/foreign-students-record/>).

Tudor, D. (2012), *Korea: The Impossible Country*. Rutland, Vermont: Tuttle Publishing.

U.S. Advisory Commission on Public Diplomacy. (2017), *Can Public Diplomacy Survive the Internet? Bots, Echo Chambers, and Disinformation*. Department of State.

Villabert, S. (2020, Junio 14), Hello Hallyu! *Revolutionaries* — *Medium*. (en línea: <https://medium.com/revolutionaries/hello-hallyu-870f15d63f59>).

Villabert, S. (2020, Mayo 25), The Role of K-Pop in International Relations. *Revolutionaries* — *Medium*. (en línea: <https://medium.com/revolutionaries/the-role-of-k-pop-in-international-relations-44d0b5a1e1ca>).

Villabert, S. (2020, Julio 7), To Hallyu and Beyond: Strengthening the image of Korea the Brand. *Revolutionaries* - *Medium*. (en línea: <https://medium.com/revolutionaries/to-hallyu-and-beyond-strengthening-the-image-of-korea-the-brand-75fe0aa285e4>).

Waldfoegel, J. (2020), Dining Out as Cultural Trade. *Journal of Cultural Economics*, 44, pp. 309-338.

Watanabe (渡辺), Y. (2011), 文化と外交：パブリック・ディプロマシーの時代 (*Cultura y Diplomacia: la Era de la Diplomacia Pública*), Tokyo: 中央公論新社 (Chuuou Kouron Shinsha),

Watanabe, Y. (2006), Revisiting Soft Power. *Japan Foundation Centre for Global Partnership*.

Watanabe, Y. (2017), The pivot shift of Japan's public diplomacy. In N. Chitty, L. Ji, G. D. Rawnsley, & C. Hayden, *The Routledge Handbook of Soft Power* (pp. 400-413), Abingdon, UK: Routledge.

Watanabe, Y. (2019, marzo), Can Japanese Diplomacy Talk about Universality?—Rebuilding public diplomacy strategy. *Japan Foreign Policy Forum*, 51.

Webster, A. (2017, junio 30), How Japanese Video Games Made a Comeback in 2017. *The Verge*. (en línea: <https://www.theverge.com/2017/6/30/15894404/japan-video-game-comeback-zelda-resident-evil-e3-2017>).

Wu, V. (2020, Septiembre 16), Fandoms and Foreign Policy: the Impact of K-Pop on Global Politics. *Glimpse from the Globe*. (en línea: <https://www.glimpsefromtheglobe.com/regions/asia-and-the-pacific/fandoms-and-foreign-policy-the-impact-of-k-pop-on-global-politics/>).

Yonhap. (2019, julio 4), Applicants for Korean Language Test Surpass 300,000. *Yonhap News Agency*. (en línea: <https://en.yna.co.kr/view/AEN20190704008400315>).

Yun, S.—y. (2013, enero 20), Korean language test-takers pass 1 mil. *The Korea Times*. (en línea: www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2013/01/116_129158.html).

ANEXOS

Anexo I: Tabla de diferencias entre la diplomacia pública tradicional, la *nueva diplomacia pública* y la Marca País

	Traditional public diplomacy	21 st century public diplomacy
<i>Conditions</i>	Conflict, tensions between states	Peace
<i>Goals</i>	To achieve political change in target countries by changing behaviour	Political and economic interest promotion to create receptive environment and positive reputation of the country abroad
<i>Strategies</i>	Persuasion Managing publics	Building and maintaining relationships Engaging with publics
<i>Direction of communication</i>	One-way communication (monologue)	Two-way communication (dialogue)
<i>Research</i>	Very little, if any	PD based on scientific research where feedback is also important
<i>Message context</i>	Ideologies Interests Information	Ideas Values Collaboration
<i>Target audiences (publics)</i>	'general' public of the target nation; Sender and receivers of messages	Segmented, well-defined publics + domestic publics; Participants
<i>Channels</i>	Traditional mass media	Old and new media; often personalised
<i>Budget</i>	Sponsored by government	Public and private partnership

Table 1. Traditional and 21st century public diplomacy compared (Szondi, 2009)

	Public diplomacy	Nation branding
<i>Goal</i>	Promoting political interest	Promoting (mostly) economic interest
<i>Context</i>	Politicised, focus and priorities may change with change of government	De-politicised, general agreement among actors and political parties (but in some cases it is politicised)
	Identity driven	Image driven
	Driven by international relations and culture	Driven by marketing and consumerism
<i>Targeted at</i>	Publics/stakeholders who are active	Mass/consumers who are passive
	Citizens	Consumers (of images, products, places)
	Targeted at key geopolitical countries	Applicable to any countries, more universal
<i>Direction</i>	Foreign publics	Both foreign and domestic audiences. Without the consent of domestic audiences it is doomed to fail
<i>Role of government</i>	Initiator as well as sender of messages → government has more control over message	Government could be the initiator but rarely the sender (danger of propaganda) → less or no government control
<i>Actors</i>	State and non-state actors Government, governmental organizations, embassies, Ministry of Culture; Ministry of Foreign Affairs, Cultural	National tourist boards, travel agencies; investment promotion and export agencies; trade boards, chambers of commerce, multinational organisations,

	Institutions, NGOs, diasporas	which are all multipliers
<i>Strategies</i>	Relationship building and maintaining	Image management
	Trust building	
	Emphasis on substance and content	Emphasis on visual and symbolic elements
	Decentralised approach, in different target countries different strategies and activities tailored towards local audiences	Centralised approach, driven by the brand essence (one-size-fits all) tailored towards a global and homogenous audience
	Focus on both positive and negative elements that can connect people and cultures	Focus exclusively on positive and 'marketable' elements of a country's culture and people
<i>Tactics</i>	Exhibitions, international film festivals, exchange programmes, language learning promotion, networking, anniversaries, PMs, foreign affairs ministers' and other politicians' articles in foreign daily newspapers, genuine events	Logo and slogan; Country advertisements in leading international TV channels, sponsored pages in leading international magazines; e-marketing, web portals; press tours, brochures, pseudo-events
<i>Media</i>	Mass media are less significant, their main role is in presenting and interpreting information. Social media are getting more important	Relies heavily on mass media as the main channel. Media are passive, usually carrying paid advertisements
<i>Budget</i>	Sponsored by government	Public and private partnership
<i>Time frame</i>	On-going, continuous	Ad hoc, campaign-driven
<i>Evaluation</i>	Short-, middle- and long term	Mostly long-term

Table 2. Differences between public diplomacy and nation branding

Anexo II: Matriz de colaboración entre el Estado y actores no estatales en la diplomacia pública

Los objetivos principales son los del:

Estado	Licitador Activo Estado contrata a una empresa de comunicación para impulsar una campaña de promoción con vídeos y contenidos multimedia	Licitador Pasivo Académico reputado en relaciones públicas ofrece sus servicios al Estado para repensar su marca país
	Colaborador Activo Estado busca y apoya a una ONG local en una campaña contra la mutilación genital	Colaborador Pasivo Museo privado busca apoyo del gobierno para lanzar una campaña de apoyo a la cultura nacional
Actor no estatal		

Elaboración del autor, sobre la base de Lee, G y Ayhan, K. 2015. "Why do we Need Non-State Actors in Public Diplomacy? Theoretical Discussion of Relational, Networked and Collaborative Public Diplomacy." Journal of International and Area Studies 22 (1): 57-77., p. 69

La matriz muestra las diferentes posibilidades de colaboración que existen en el ámbito de la nueva diplomacia pública. Lee y Ayhan señalan que las prácticas más habituales son las pasivas (en las cuales el Estado diseña el programa y espera a que sean los actores no estatales los que inicien la colaboración —o, en su caso, se presenten al proceso de licitación—), dado que el Estado es el actor con más recursos, mientras que las ONGs y las empresas carecen de ellos. Sin embargo, ante situaciones cambiantes, los autores recomiendan que sea el Estado el que adopte un papel activo en la búsqueda de socios que puedan aportar un valor añadido a las iniciativas de diplomacia pública.

El potencial de los actores no estatales para la diplomacia pública sólo puede ser usado por los Estados si las agencias estatales abren sus canales para oportunidades de colaboración (asociaciones pasivas) y/o si se dirigen a actores no estatales para colaborar con ellos (asociaciones activas). De otro modo, la diplomacia pública centrada en el Estado será insuficiente, porque el Estado tiene recursos financieros, humanos y sociales limitados; carece de credibilidad y de alcance en muchas redes; y es difícil para las agencias estatales crear una visión a largo plazo de la diplomacia pública, particularmente en lo que se refiere a la costosa gestión de las relaciones. Además, la voluntad de colaboración de las agencias estatales no convence automáticamente a los actores no estatales a participar en iniciativas colaborativas de diplomacia pública, dados sus procesos internos de rendimientos de cuentas y su preocupación por su independencia.

Anexo III: Principios de actuación y exposiciones de las Japan House

Extraído de: Japan House — Tokyo Secretariat. 2020. *Japan House — Activity Report, February 2020*. Informe anual de actividad, Tokio: Office for Strategic Communication Hub, Ministry of Foreign Affairs of Japan., p. 7 (en línea: https://www.japanhouse.jp/en/n_pdf/whatsjh/report/report_202002_en.pdf).

<p>Touring Exhibitions Tem 1</p> <p>Sho/Paib November 21, 2017 - March 4, 2018 London June 22 - August 5, 2018 Los Angeles October 27, 2018 - January 6, 2019</p>	 <p>SEALED WITH THE RES OF THE FUTURE Exhibition: TOKYO GALLERY, U.S.A.</p>	<p>Sho/Paib July 29 - September 10, 2017 London November 13 - December 24, 2018 Los Angeles April 13 - May 23, 2018</p>	 <p>TAKEO PAPER SHIOW SEIBTLE— Dekete or Infraestructal Exhibition: TAKEO Co., Ltd</p>	<p>Sho/Paib January 16 - March 17, 2019 London August 17 - October 10, 2018</p>	 <p>THE SHIOW OF THE FUTURE Exhibition: TOKYO GALLERY, U.S.A.</p>	<p>Touring Exhibitions Tem 2</p> <p>Sho/Paib November 21, 2019 - January 5, 2020 London June 8 - July 28, 2019 Los Angeles January 25 - March 28, 2019</p>	 <p>THIS IS LANGA— the art of RAKO IURASAWA— Exhibition: TOKYO GALLERY, U.S.A.</p>	<p>Touring Exhibitions Tem 3</p> <p>Sho/Paib February 19 - March 2021 (renewal) London April 16 - June 28, 2020 (renewal) Los Angeles September - November 2020 (renewal)</p>	 <p>WAKU WAKU DOLOGY Exhibition: TOKYO GALLERY, U.S.A.</p>
--	--	---	---	---	--	---	---	--	---

*To see the new survey of visited three hubs (Tokyo, London, Los Angeles) keep going get the new data will keep updated for a further date.

JAPAN HOUSE Five key approaches to sustain and enrich the project

1 Touring exhibitions and locally-curated exhibitions as an engine to power the project

The driving force of JAPAN HOUSE is an efficient, fun, engaging and attracting visitors, is touring exhibitions and locally-curated ones. They help transform the main activity of JAPAN HOUSE as a time where it is crucial to have engaging and inspiring exhibitions can be designed, organized and launched. Essential elements are versatile, antennas toward Japanese culture, extensive network of contacts, essential conceptualization, and accurate and elaborate embodiment of the concept.

2 Enhanced outreach inside Japan

It is vital to promote that JAPAN HOUSE makes itself clearly known among the motivated and invited Japanese as well as to present their activity to the public. To this end, broader outreach is needed to gain recognition in Japan. It highlights each event, conceptualized initiatives at the three hubs will be posted on JAPAN HOUSE portal site run by JAPAN HOUSE Tokyo Secretariat.

3 Website functioning for the three hubs to help autonomous management

In pace and autonomy management of the website by the local JAPAN HOUSE secretariat encourages its self-dependence and dynamic facility operations. This is mainly by autonomous systems set at each hub. On the other hand, a potential variation on the website style in any distinct vision, in patterns, which possibly jeopardizes coherence and the attracting power of JAPAN HOUSE. Therefore, the website format is being developed to present JAPAN HOUSE coherent, while also ensuring flexibility of content.

4 Drawing the world's interests in to much deeper spirit of Japan.

To upgrade Japan's inbound tourism sector ahead of the world's emerging trend, it is essential to increase visits to Japan. High added value and greater flows of international tourists deeper into the country. JAPAN HOUSE is working to attract more international tourists to Japan through people-to-people links, including the newly-embarked, as highlighted presentation of its content, custom stand the society.

5 Upgrade of retail database

The range of products on offer at the shops is considerably wide from high technology to traditional crafts. On the other hand, JAPAN HOUSE opt not to come from its own goods on sale, offering anything that brings authentic interpretation of Japan or fresh items to drive sales performance. To this end, it is crucial to secure supply networks which assure the provision of quality items at reasonable prices, selectively from all areas of Japan. The retail database for traditional craftsworks will thus include at least that categories of which areas in Japan can manufacture products to which individuality is characteristic.

Exhibitions at each hub

The project developed in a concerted effort between each hub offering a standing venue to access in order to by curated contents and Japanese exhibitors aspiring to present their ideas and works at these three locations.

The hubs in three cities assign president/director general and directors, who oversees facility operations and curation of local exhibitions.

A gallery space hosts "touring exhibitions" selected in Japan through open application, as well as local exhibitions planned and organized at each hub. The three hubs exchange these exhibitions with one another. Virtual and in-pact exhibitions create a pulsating wave and collaborations between Japan and the three hubs. Every exhibition endeavors to present all aspects of Japanese culture, from high culture to pop culture, to cutting-edge technology and beyond.

JAPAN HOUSE
Sao Paulo

Honorary President: Roberto RUCIPERO
President: Marco ARAUJO
Vice President and Deputy Director: Carolina ROZA
Cultural Director: Katsumi KAJIEN
Operations Director: Claudio KURITA
Financial Director: Renato FERAZ

JAPAN HOUSE
London

Director General: Michael Houlhan
Director - Programme: Simon Wright
Director - Corporate Development: Carolyn Burnett
Director - Finance & Compliance: Jerry Loy
Director - Marketing & Communications: Heidi Isa

JAPAN HOUSE
Los Angeles

President: Yuko Karita
Honorary Advisor: Larry Ellison

Organized by JAPAN HOUSE Sao Paulo and D&D DEPARTMENT PROJECT

JAPAN 47 ARTISANS

April 23 – July 25, 2019
Visitors: 188,251

The exhibition presented Japan's best hand-crafted works of 47 artisans from each of the 47 prefectures. Through crafting processes of 47 artisans, the exhibition witnessed the continuation of Japan's history over thousands of years.



Organized by JAPAN FOUNDATION in collaboration with JAPAN HOUSE Sao Paulo

7 Masters of Graphic Design

May 10 – June 23, 2019
Visitors: 74,078

Posters are often designed as an advertising tool, while some of them are created to advocate peace or environment in full concentration. The exhibition expressed diversity of posters by displaying a broad range of series, including the one of high-profile designers.



Organized by JAPAN HOUSE São Paulo in collaboration with the Ikebana Association of Brazil

DŌ
— Way of Doing Things —
Aiming for High Virtue

June 29 — August 4, 2019
Visitors: 96,608

The exhibition introduced history, art, and design through a series of all-day, all-night events, including a talk show, the art of Japanese-style flower arrangement.



Organized by JAPAN HOUSE São Paulo in collaboration with TOTO GALLERY•MA

Tsuyoshi Itane:
Archaeology of the Future
Memory and Vision

August 6 — October 13, 2019
Visitors: 121,566

The exhibition presented "the daily life in Japan" behind the architecture and introduced architectural creation born from it. The presentation spotlighted the society of Japan through the viewpoint of architecture. It unveiled the process of the architect's creative thinking and evolution induced by architecture.



Organized by JAPAN HOUSE São Paulo

NUNO — Poetics of Contemporary Textile

August 20 — October 27, 2019
Visitors: 121,265

The exhibition opened the viewer's curiosity to the world of contemporary textile art of Reiichiro Sudo, a master of the textile box, who has presented a rich variety of innovative textiles.



Organized by JAPAN HOUSE São Paulo

CHIHARU SHIOTA
"Internal Line"

November 13, 2019
— February 2, 2020
On display

Installation presented by a custom pottery artist, Chiharu Shiota, her work is all linked to a soft "red thread of fate" that is believed to be bestowed when one is born. It visualizes such a visible red thread tied to each person, uniting the people in the world.



Organized by JAPAN HOUSE London and Iseki Shambin Co., Ltd.

**Anno's Journey:
The World of Anno Mitsumasa**

August 25 – October 25, 2019
Visitors: 21,608

Among hundreds of picture books illustrated by Anno, the exhibition featured 100-odd titles, including the award-winning *Wolf*. A variety of the works were displayed, including the interactive knowledge and museum experience through wearable device, Japanese style paintings (Ukiyoe), murals, and original paintings on silk and paper. The exhibition marked the first ever display of Anno's work in the UK.



Organized by JAPAN HOUSE London and created by WOW

**WOW: City Lights
and Woodland Shade**

November 21, 2018
– March 22, 2020
On display

The first UK solo exhibition of the visual design studio, WOW by Takao Kaji (Osaka) in a digital revolution that explores Japan's "urban future" with an interdisciplinary science graphic naming Tokyo's eight strategies, "TORO", on the other hand, circulation (circulation) of total space, "TOKYO", with its cityscape, and digital art installation.



Organized by JAPAN HOUSE London in collaboration with Yoshida Design Workshop

**LIVING COLOURS: KASANE
— THE LANGUAGE OF JAPANESE
COLOUR COMBINATIONS**

April 3 – May 18, 2020
Visitors: 22,100

Hand-dyed textiles representing beautiful traditional arts of Japan and exquisite books of the Yoshida Design Workshop, the 200-year-old family-run atelier in Kyoto. On display were the bygone, fresh Yoshida showed the use of *ayubachi*, colors and have internal points with *plait* hand-dyed techniques.



Organized by JAPAN HOUSE London and the Reconstruction Agency of Japan

Our Road to Recovery

June 25 – July 2, 2018
Visitors: 218

Eight years have passed since the Great East Japan Earthquake. In cooperation with the Reconstruction Agency of Japan, JAPAN HOUSE hosted a series of public talks in memory of the 10th inclusion, including contents of the Tokyo report discussing the recovery strategy. Each talk highlighted a different restoration strategy, such as *plait* and *ayubachi*, and *plait* in *plait* and *ayubachi*.



Organized by JAPAN HOUSE Los Angeles in collaboration with Hollis, Goodall | LACMA | KESHIKI

KESHIKI

— The Landscape Within

April 17 — June 20, 2019
Visitors: 27,395

Through Gordon Bradford's collection of contemporary ceramic pieces, the exhibition presents ceramic techniques in pottery-making sites across Japan. Visitors are introduced to the "keshiki," "landscape" on ceramic vessels, which is admired by Japanese as the natural imperfections emerging on ceramic vessels during the firing process, such as pools of glaze, scorches, cracks and indentations.



Organized by JAPAN HOUSE Los Angeles in collaboration with WOW

BA KERU

— Transforming Spirits

July 17 — October 20, 2019
Visitors: 56,665

Showcasing interactive digital technology of the visual design studio, WOW, the digital installation featured four folk arts to enhance the understanding of their origins and their transformation in Japan. Through a process of bakera, or transformation, this participatory exhibition invited visitors to step into the supernatural world epitomized in Japan's folk traditions.



Organized by JAPAN HOUSE Los Angeles in collaboration with D&DEPARTMENT PROJECT

JAPAN 47 ARTISANS

October 30, 2019 — January 5, 2020
Visitors: 24,198

Concert with the "Long Life-Design" concept of D&DEPARTMENT PROJECT craftsworks from Japan's 47 prefectures were presented. Visitors experienced Japan's traditions and innovations as well as the rich individuality nurtured by climatic features of each area.



Organized by JAPAN HOUSE Los Angeles, Designed by Interrend Communications, in collaboration with Hida Sangyo Co., Ltd. and the Board of Education of Takayama City

HIDA

January 16 — April 12, 2020
On display

An exhibition focused on the "master craftsmen techniques and continue refinement in a 1,300-year-old tradition" of Hida, the heart of Japanese craftsmanship and aesthetic sensibility through their techniques and products. Displays embodied soul of Japanese furniture, which is tapping into the global market.



Anexo IV: Ley de Diplomacia Pública de 2016 de la República de Corea

ARTICLE 1 (Purpose).

The purpose of this Act is to contribute to improving the Republic of Korea's image and prestige in the international community by establishing a foundation to strengthen public diplomacy and to enhance the efficiency thereof by providing for matters necessary for public diplomacy activities.

ARTICLE 2 (Definition).

«Public diplomacy» in this Act is defined as diplomacy activities through which the State enhances foreign nationals' understanding of and confidence in the Republic of Korea directly or in cooperation with local governments or the private sector through culture, knowledge, policies, etc.

ARTICLE 3 (Basic Principles of Public Diplomacy).

- (1) Public diplomacy shall be pursued by harmoniously reflecting the universal values of mankind and the intrinsic characteristics of the Republic of Korea.
- (2) Public diplomacy policy shall focus on the promotion of sustainable and friendly cooperation for amicable relations with the international community.
- (3) No public diplomacy activities shall be disproportionately concentrated in any specific region or country.

ARTICLE 4 (Responsibility of State).

- (1) The State shall establish and pursue comprehensive and systematic strategies and policies to strengthen public diplomacy and enhance the efficiency thereof.
- (2) The State shall formulate an administrative and financial support plan necessary for establishing and executing strategies and policies under paragraph (1),

- (3) The State shall make necessary endeavors such as establishing a platform for cooperation with local governments and the private sector in order to efficiently conduct public diplomacy.
- (4) The State shall make necessary endeavors such as in education and public relations in order to form social consensus on the importance of public diplomacy and to promote the people's participation in public diplomacy.

ARTICLE 5 (Relationship to other Acts).

- (1) Except as otherwise expressly provided in other Acts, public diplomacy shall be governed by this Act.
- (2) Where any other Act is enacted or amended concerning public diplomacy, such Act shall comply with this Act.

ARTICLE 6 (Formulation of a Master Plan for Public Diplomacy).

- (1) The Minister of Foreign Affairs shall formulate a master plan for public diplomacy (hereinafter referred to as the «master plan») every five years in consultation with the heads of related central administrative agencies, the Mayor of the Special Metropolitan City, Mayors of Metropolitan Cities, Mayors of Metropolitan Autonomous Cities, Governors of Provinces and the Governor of the Special Self-governing Province (hereinafter referred to as «Mayors/Provincial Governors»),
- (2) Each master plan shall include the following:
 1. Policy direction and implementation objectives for public diplomacy activities;
 2. Matters concerning the establishment and coordination of major policies for public diplomacy;
 3. Matters concerning raising and operating funds for public diplomacy;
 4. Matters concerning the establishment of a foundation, system improvements and evaluations relating to public diplomacy;
 5. A plan to support local governments in public diplomacy;
 6. A plan to support the private sector in public diplomacy;
 7. Other matters necessary for public diplomacy activities.

- (3) The master plan shall be finalized following deliberation by the Public Diplomacy Committee under Article 8. In such cases, the Minister of Foreign Affairs shall notify the heads of related central administrative agencies and Mayors/Provincial Governors of the finalized master plan.

ARTICLE 7 (Formulation of an Action Plan, etc. for Public Diplomacy).

- (1) The heads of related central administrative agencies and Mayors/Provincial Governors shall annually formulate and implement an action plan for public diplomacy activities (hereinafter referred to as the «action plan») in conformity with the master plan, and submit such action plan and the performance results of each agency and City/Province to the Minister of Foreign Affairs.
- (2) The Minister of Foreign Affairs shall annually formulate and implement a comprehensive action plan (hereinafter referred to as the «comprehensive action plan»), which integrates the action plans under paragraph (1) and the action plan of the Ministry of Foreign Affairs.
- (3) The heads of overseas diplomatic missions shall annually formulate and implement a plan for public diplomacy activities, including activities of the overseas diplomatic mission and public institutions under the Act on the Management of Public Institutions (hereinafter referred to as the «public institution») within its jurisdiction, in conformity with the master plan.
- (4) In the formulation and implementation of plans under paragraphs (1) through (3), similarities and duplications of activities shall be avoided. In particular, related institutions shall closely cooperate with one another so that the plans may be formulated and implemented in the light of the local characteristics of each region and each country.
- (5) The Minister of Foreign Affairs shall notify the heads of related central administrative agencies and Mayors/Provincial Governors of the details and results of each comprehensive action plan and plan for activities within the area in which an overseas diplomatic mission has jurisdiction under paragraph (3),
- (6) Other matters necessary for the formulation and implementation of action plans and comprehensive action plans shall be prescribed by Presidential Decree.

ARTICLE 8 (Public Diplomacy Committee).

- (1) The Public Diplomacy Committee (hereinafter referred to as the «Committee») shall be established under the jurisdiction of the Minister of Foreign Affairs in order to deliberate on and coordinate the principal matters for the comprehensive and systematic pursuit of public diplomacy policy.
- (2) The Committee shall deliberate on and coordinate the following:
 1. Matters concerning the formulation, alteration and pursuit of a master plan;
 2. Matters concerning the formulation and evaluation of a comprehensive action plan;
 3. Matters concerning cooperation and coordination in public diplomacy affairs among government ministries;
 4. Matters concerning the people's participation, public-private cooperation, etc. in relation to public diplomacy;
 5. Other matters tabled at meetings by the chairperson of the Committee in relation to public diplomacy
- (3) The Committee shall be comprised of no more than 20 members including the chairperson; the Minister of Foreign Affairs shall serve as the chairperson, and the Minister of Foreign Affairs shall appoint or commission members from among the Vice Ministers or Vice Minister-level public officials of related central administrative agencies, and persons who have extensive professional knowledge of and experience in public diplomacy, as prescribed by Presidential Decree.
- (4) Other matters necessary for the composition, operation, etc. of the Committee shall be prescribed by Presidential Decree.

ARTICLE 9 (Support to Local Governments and the Private Sector).

- (1) Where a local government requests the State to cooperate in public diplomacy activities, the State may provide necessary support.
- (2) Where necessary to strengthen the private sector's participation in public diplomacy, the State may fully or partially subsidize expenses within budgetary limits or provide administrative support necessary to conduct affairs.

- (3) Matters necessary for support under paragraphs (1) and (2) shall be prescribed by Presidential Decree.

ARTICLE 10 (Fact-Finding Survey).

- (1) The Minister of Foreign Affairs may conduct fact-finding surveys on the status of public diplomacy in order to formulate and implement public diplomacy policy.
- (2) Necessary matters concerning subjects and methods, etc. of fact-finding surveys pursuant to paragraph (1) shall be prescribed by Presidential Decree.

ARTICLE 11 (Establishment and Operation of a Comprehensive Public Diplomacy Information System).

- (1) The Minister of Foreign Affairs may establish and operate a comprehensive public diplomacy information system in order to conduct public diplomacy in a systematic and efficient manner and provide useful information to related institutions, etc.
- (2) Where necessary to establish and operate a comprehensive public diplomacy information system, the Minister of Foreign Affairs may request the heads of related central administrative agencies, Mayors/Provincial Governors, heads of public institutions, etc. to provide necessary data. In such cases, heads of related central administrative agencies, etc. requested to provide data shall comply with such request unless special circumstances necessitate otherwise.

ARTICLE 12 (Designation, etc. of an Institution that Conducts Public Diplomacy).

- (1) The Minister of Foreign Affairs may designate an institution that conducts public diplomacy (hereinafter referred to as an «institution that conducts public diplomacy») in order to efficiently carry out activities necessary to promote public diplomacy.
- (2) An institution that conducts public diplomacy shall perform the following activities:

1. Support for the formulation of a comprehensive action plan and an action plan;
 2. Establishment of a platform for cooperation with institutions, organizations, etc. related to the pursuit of public diplomacy at home and abroad;
 3. Establishment and operation of a comprehensive public diplomacy information system;
 4. Implementation of support projects such as education, consultations, public relations, etc. for public diplomacy activities;
 5. Training of professional manpower for public diplomacy activities;
 6. Fact-finding surveys on the status of public diplomacy and compilation of its statistics;
 7. Other activities necessary to achieve the objectives for which the institutions that conduct public diplomacy are designated.
- (3) The Minister of Foreign Affairs may support expenses incurred in the operation, etc. of an institution that conducts public diplomacy.
- (4) Matters necessary for the designation, operation, etc. of an institution that conducts public diplomacy shall be prescribed by Presidential Decree.

ARTICLE 13 (Report to the National Assembly).

The Government shall prepare a report on the current status, etc. of the implementation of the master plan and comprehensive action plan, and submit such report to the National Assembly of the Republic of Korea before its regular annual session.

ADDENDUM

This Act shall enter into force six months after the date of its promulgation.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

El legado del Galeón de Manila

Alejandro Robles Monsalve

Madrid, enero 2021

DEDICATORIA

A mi familia, a quien todo debo.

*Especialmente a mis abuelos, que empezaron conmigo el camino
de la oposición,*

y a mis abuelas, que pudieron ver cómo lo terminaba.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la ayuda de Rafael Rodríguez-Ponga, rector de la Universitat Abat Oliba CEU de Barcelona y presidente de la Asociación Española de Estudios del Pacífico, quien, desde un primer momento, me ha ayudado a enfocar esta investigación.

También quiero expresar mi más sentido agradecimiento a las bibliotecas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Escuela Diplomática, al Museo Naval de Madrid, a la Casa Asia y a la Casa América, por haber puesto a mi disposición la materia prima necesaria para realizar este viaje en el tiempo.

Por último, un agradecimiento especial a mis compañeros de la 72ª Promoción de la Carrera Diplomática, que han sido un gran descubrimiento en este año tan singular y un apoyo constante durante este proceso formativo.

RESUMEN

El Galeón de Manila fue la ruta marítima intercontinental más larga y duradera de la historia preindustrial. Gracias a su frecuencia anual casi ininterrumpida, hizo de puente entre Filipinas y España entre 1565 y 1815, uniendo así las cuatro esquinas del planeta con una intensidad hasta entonces desconocida.

El objetivo de esta memoria es demostrar que aquella ruta fue una condición necesaria para la primera globalización, término cada vez más reconocido en la historiografía contemporánea. También se argumenta que la puesta en marcha del Galeón de Manila se produjo como consecuencia de una confluencia de factores y gracias a la acción política, militar, cultural y económica de la Monarquía Hispánica que, durante más de tres siglos, maridó océanos, continentes y pueblos dispares.

Por último, se concluye que el Galeón fue un engranaje más de aquella superestructura, pero desempeñó un papel que, a menudo, se subestima. Así, más que una simple ruta comercial, debe entenderse como una herramienta geopolítica, que estuvo al servicio de España durante más 250 años y gracias a la cual se pudo proyectar un mensaje globalizador que recortó el tiempo, redujo el espacio y entremezcló culturas.

En cuanto a la metodología seguida, esta memoria pretende ser una síntesis del trabajo realizado por numerosos historiadores, que desde hace años llevan trabajando en la materia. Concretamente, se han repasado sus obras, así como también exposiciones que se han realizado a lo largo de los últimos tiempos.

INTRODUCCIÓN

La globalización inunda nuestra realidad. Es un fenómeno que afecta a un número cada vez mayor de ámbitos, con un mayor impacto y velocidad. Así, al hablar de globalización, nos referimos a cambios profundos en la fisonomía de nuestro planeta, como la dispersión del poder, la difuminación de fronteras o la intensificación de los intercambios de bienes, personas e ideas. Al mismo tiempo, es un fenómeno que se retroalimenta en un proceso de actualización continuo. Como decía Bauman, *lo único permanente en nuestros días es el cambio*. Por todo ello, nuestro mundo se traba cada vez más, lo cual plantea no pocos problemas.

Pocas cuestiones tienen, pues, tanta vigencia hoy en día y, sin embargo, la globalización no es un fenómeno reciente. En realidad, vista con la debida perspectiva histórica, bien pudo haber empezado cuando el Homo sapiens salió de África hace pocos miles de años y cambió la faz de la tierra. De la misma forma, hace 500 años ya que se demostró empíricamente la idea de que vivimos en un mismo planeta. Hablamos de la primera vuelta al mundo que inició, en 1519, un portugués, Fernando de Magallanes, y concluyó tres años más tarde un español, Juan Sebastián Elcano. Esta extraordinaria empresa fue patrocinada por la Monarquía Española y, en realidad, sólo fue una iniciativa más dentro de un proyecto español más amplio, de proyección oceánica, que cambiaría para siempre las relaciones humanas a nivel global. Fue entonces cuando la Humanidad en su conjunto realmente empezó a funcionar *en red*¹.

Actualmente, estamos conmemorando algunos de estos acontecimientos. Lo cual nos brinda una buena oportunidad para reflexionar, de manera crítica y desapasionada, sobre nuestro pasado, con objeto de entender nuestro presente y de proyectar adecuadamente el futuro. Concretamente, con la región del Pacífico,

¹ ZABALA, L. (2020), *Humanitas: la Era de los Descubrimientos y la creación de la civilización global*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 78.

protagonista de la escena internacional actual —presumiblemente también de las próximas décadas—, y con la que España mantuvo durante siglos un estrecho contacto polifónico, gracias al Galeón de Manila, que es el objeto de estudio de esta memoria.

El Galeón de Manila fue la ruta marítima intercontinental más larga y duradera de la historia preindustrial. Gracias a su frecuencia anual casi ininterrumpida, hizo de puente entre Filipinas y España entre 1565 y 1815, uniendo así las cuatro esquinas del planeta con una intensidad hasta entonces desconocida. Es uno de nuestros momentos estelares en la Historia Universal pues contribuyó, y de qué manera, al encuentro entre civilizaciones. Fue además una hazaña náutica, que todavía hoy sorprende por su complejidad y dureza, y que salvó la distancia entre España y el Pacífico, dando lugar a un extraordinario legado español en aquel inmenso océano. Y, sin embargo, es un episodio que apenas aparece en los libros de texto o en los ensayos al uso y, cuando lo hace, a menudo emerge simplificado, adulterado.

Por todo lo dicho me parecía necesaria esta memoria. Soy además un apasionado del mar y, por eso, el universo del Galeón me ha cautivado desde que lo descubrí al principio de la oposición. Y es que, cuando uno estudia esta ruta ocurre algo singular. No cesan de surgir preguntas —¿por qué? ¿cómo? ¿de verdad?—, al tiempo que uno se da cuenta de la importancia actual de esta materia. Estamos hablando de subrayar y, en cierta medida, restablecer la presencia de España en el Pacífico como elemento determinante para el conocimiento del mundo y el enriquecimiento cultural y espiritual de la humanidad. Lo cierto es que el conocimiento de esta materia nos permite igualmente proteger algo que todavía yace en el fondo del mar. Hablamos de los pecios españoles repartidos por el mundo: de un incalculable patrimonio cultural subacuático que debe ser debidamente custodiado. En definitiva, como joven diplomático, este ensayo es una oportunidad para hacer Marca España, así como para entender cómo podría enfocar mi labor en futuros destinos en el extranjero.

Habida cuenta de lo anterior, esta memoria aspira a realizar una breve síntesis de los trabajos realizados por tantos historiadores y académicos que han dedicado sus esfuerzos a la historia del Galeón. Para ello, se ha recurrido al análisis, tanto de publicaciones académicas, como de exposiciones y fuentes legales que ponen en valor tan extraordinario momento histórico.

Concretamente, la presentación de los contenidos de este estudio se estructura en cuatro capítulos. Primero, se analiza uno de los antecedentes que hizo posible el arranque de esta empresa. Hablamos del afamado tornaviaje, que marcó un punto de inflexión en la historia de la navegación en el Pacífico. En segundo

lugar, nos subiremos a uno de esos galeones, analizando el derrotero que seguían, las vicisitudes de aquellas travesías o el día a día a bordo de los mismos. Este es un buen ejercicio para no olvidar la *intra*historia de tantas personas sin las cuales nada de esto habría sido posible y se realiza, además, teniendo en cuenta la perspectiva de género, es decir, reconociendo el papel que también desempeñaron las mujeres en todo ese proceso.

Una vez aterrizados en el universo del Galeón, pasaremos a un tercer capítulo de esta memoria, en el que se rastrearán los múltiples intercambios que se produjeron gracias a esta ruta. Ello nos permitirá dimensionar, en el cuarto y último capítulo, al Galeón de Manila como algo mucho más complejo que una simple ruta comercial, con todas las consecuencias jurídicas que, sorprendentemente, ello implica actualmente.

Capítulo I

ANTECEDENTES NECESARIOS

1. La ruta de las especias

Los recursos naturales a menudo han estado detrás de las grandes dinámicas de la Humanidad. En la Edad Moderna, los recursos por excelencia fueron la seda y las especias; la primera, por las ventajas que presentaban frente a la dura lana; y las segundas, por sus propiedades medicinales, sus utilidades para crear tintes y, sobre todo, porque prolongaban la vida útil de los alimentos, todo al tiempo que mejoraban su sabor. De esta manera, la pimienta, el clavo, la nuez moscada o la canela gozaron durante siglos de gran demanda en Europa. Durante un tiempo, las especias llegaron desde Oriente a bordo de caravanas árabes y fueron distribuidas monopolísticamente por genoveses y venecianos. No obstante, este complejo sistema de relaciones comerciales, comúnmente conocido como la *Ruta de la Seda*, se vino abajo tras el aumento de precio de las especias a mediados del siglo XVI, y, sobre todo, tras la toma de Constantinopla por el Imperio Otomano, que inmediatamente lo encareció y dificultó aún más.

Lejos de frenar el apetito europeo, esto propició una carrera de la especiería, con dirección a las islas Molucas ([figura 1](#)), manantial de aquellos recursos tan apreciados. A este respecto, el impulso fue eminentemente ibérico. Portugal y Castilla, dos potencias europeas situadas en la fachada atlántica, se embarcaron en una fabulosa competición por la apertura de una nueva ruta hacia las Indias. En tal empeño, ambas apostaron por modelos muy distintos.

Portugal inició su expansión bordeando África por la ruta del este, mientras que Castilla emprendió la aventura colombina para llegar a las Indias por la ruta occidental. De esta manera, la Escuela de Sagres optó por una empresa mucho menos arriesgada, gracias a lo cual, Portugal tomó inicialmente la delantera, de

la mano de grandes exploradores, como Enrique *el Navegante*, que descubrió las Azores o la isla de Madeira; Bartolomé Díaz, que lograría encontrar el paso por el Cabo de las Tormentas, hoy conocido como Cabo de Buena Esperanza; o Vasco de Gama, que exploraría el océano Índico y llegaría a la actual India.

Fascinantemente, cada uno de los envites portugueses vino acompañado de un órdago español. Fue una época de verdaderas hazañas, que bien podrían ser objeto de una memoria en sí mismas y a las que, por ello, dedico unas páginas en los anexos de la mía. Todos ellos episodios estelares de nuestra humanidad —algunos literalmente recogidos como tales en el ensayo de Stefan Sweig²—, que cambiaron para siempre nuestra historia y enriquecieron como nunca la geografía universal. Por ser menos conocidos, pero, a la vez, fundamentales para la Era de los Descubrimientos —y, especialmente, para la puesta en marcha de la ruta del Galeón de Manila—, nos vamos a detener en dos episodios sensacionales. Los descubrimientos del océano Pacífico y del famoso tornaviaje.

2. El descubrimiento del Mar del Sur

La historia de Vasco Núñez de Balboa se encuentra rodeada, de principio a fin, por la leyenda. Nacido de una familia noble en Jerez de los Caballeros —una pequeña población de Extremadura— se hizo a la mar en dirección al Nuevo Mundo cuando tenía unos treinta y cinco años. Tras pocos meses en la isla de La Española, la hacienda de Balboa quebró y este tuvo que escapar de sus acreedores. Decide entonces partir hacia Castilla del Oro —una colonia en la actual Panamá—, escondido como polizón en un barril, acompañado de su perro *Leoncico*, un animal que le acompañó a lo largo de toda su aventura y que acabó recibiendo un salario por los servicios que prestó al extremeño, como si de un soldado más se tratase.

Concretamente, Balboa se escondió en una expedición organizada por Martín Fernández de Enciso para socorrer a la colonia americana, que había sido duramente diezmada por los ataques de las tribus locales. Descubierta la argucia a mitad de trayecto, Enciso amenazó a Balboa con dejarle en la primera isla que se encontraran en su camino, pero, por azares de la historia, antes de hacerlo, se encontraron con una embarcación pilotada por otro español, entonces desconocido: Francisco Pizarro. Este les informaría de que Castilla del Oro ya no existía y que los treinta cuatro hombres que le acompañaban eran los últimos supervivientes

² SWEIG, S. (2002), *Momentos estelares de la Humanidad*, Barcelona, Acantilado, capítulo 3, donde se narra el descubrimiento del océano Pacífico por Vasco Núñez de Balboa.

de la excolonia. Balboa, que conocía la costa de América Central, aprovechó la oportunidad y declaró conocer un lugar llamado Darién, donde los indígenas eran amistosos y el oro abundaba. El extremeño consiguió así el apoyo de la tripulación y puso rumbo a dicho lugar, donde fundó una nueva ciudad Santa María la Antigua del Darién.

Pronto, el hombre que había salido de un barril se convirtió en el jefe de aquel lugar. Enciso tuvo que huir para salvar la vida, como también lo tuvo que hacer poco más tarde Nicuesa, un gobernador nombrado por Castilla para poner orden en aquella región, y al que Balboa no dejó ni desembarcar, con tan mala suerte de que se ahogó en su viaje de vuelta. Mencionar estos acontecimientos es importante porque marcaron el destino de nuestro extremeño: Balboa, que había ascendido al poder de manera fulgurante, se encontró al mismo tiempo en una situación delicada, pues había incurrido en rebelión abierta contra el rey, lo cual estaba castigado con la pena capital.

Así las cosas, el extremeño se lanzó a la búsqueda de oro, sabedor de que aquello le podía salvar. Ayudado por su paisano, Francisco Pizarro, saqueó las tribus de los alrededores y, tras aliarse con un cacique local, llamado Careta, sometió a toda la región. Fue así como a su vez conoció a otro poderoso jefe tribal —Comagre— que durante una comida obsequió al español con cuatro mil onzas de oro. Pero, en aquel encuentro histórico, ocurrió algo incluso más significativo. Sorprendido por el interés que mostraban los españoles por aquel metal, Comagre informó a Balboa de la existencia de un ancho mar, situado detrás de las montañas en las que se encontraban, rebosante de oro y en el que vivían otros pueblos que también navegaban como ellos, con velas y remos.

¡Al fin, el sueño de Balboa se veía cumplido! Le habían confirmado la existencia tanto del ansiado Dorado, como de ese otro océano, que tantos otros habían intentado encontrar antes. El extremeño fue muy consciente de lo que se jugaba: la muerte en la horca o la gloria eterna. Por eso, el hasta entonces rebelde de la Corona, cambió su estrategia y envió al rey un generoso donativo del botín conseguido, acompañado de una petición: mil hombres para alcanzar lo hasta entonces únicamente soñado, el Mar del Sur.

Esos mil hombres nunca llegaron, pero sí la amenaza de la condena. Por eso, el 1 de septiembre de 1513, Núñez de Balboa partió, con ciento noventa soldados, de Santa María la Antigua del Darién, con el fin de avistar ese supuesto mar que le había anunciado el jefe local. La expedición en sí fue toda una hazaña, pues aquellos hombres, cargados con lanzas, espadas, arcabuces y ballestas tuvieron que doblar el istmo de Panamá de este a oeste, cruzando un indomable paisaje de selvas y cenagales, inexplorados e infestados de mosquitos y enfermedades. Todo

ello a golpe de machetazo, en fila india, y soportando las sofocantes temperaturas, así como el acoso de las tribus locales.

Tras casi un mes soportando las más atroces fatigas, Balboa y sesenta y siete de sus hombres conquistan la cima del cerro desde la que se podía contemplar el anhelado océano. Consciente de la trascendencia de aquel momento, Balboa ordenó que sus hombres se detuvieran a unos metros de la meta y, así, el 25 de septiembre de 1513, Vasco Núñez de Balboa se convirtió en el primer europeo en contemplar en solitario aquella enorme extensión oceánica. El extremeño mandó enseguida que su escribano, Andrés de Valderrábano, hiciera constar por escrito dicho momento: *«Ese señor Vasco Núñez de Balboa fue el primero que vio ese mar y que se lo mostró a los siguientes»*.

La expedición tardó cuatro días más en descender de aquella montaña. En este caso, el primero en llegar no fue Balboa, pues la expedición se había dividido en varios grupos para encontrar el camino más rápido, pero, de nuevo, el extremeño organizó una ceremonia para pasar a la historia. Teatralmente, se adentró en el mar, portando el pendón de Castilla en una mano y una espada en la otra, y, cuando el agua le llegó a la altura de las caderas, exclamó que tomaba posesión del Mar del Sur en nombre de los reyes de Castilla, León y Aragón.

La gran hazaña se había consumado, pero la historia no terminó aquí. Los hombres de Balboa intercambiaron oro y perlas con los indios de aquella región y, en una de esas, uno de ellos les indicó por señas que en el Sur se encontraba un rico y grandioso reino llamado *Birú* donde abundaba, como en ninguna otra parte, el oro. Falto de hombres, y enfermo de fiebre, el extremeño se vio obligado a aplazar dicha aventura y volvió a Darién, cargado de riquezas y éxito. Pero el gozo de Balboa duró poco. A los pocos meses, llegó desde Sevilla una flota bajo el mando de Pedro Arias Dávila —comúnmente conocido como Pedrarias— con el mandato de juzgar al extremeño y acometer la empresa que este ya había realizado.

Se produjo entonces una situación incómoda con la que ambos tuvieron que convivir. Pedrarias se vio obligado a otorgar al extremeño el título de Adelantado del Mar del Sur y llegó a prometer en matrimonio a su propia hija, para no irritar antes de tiempo a los colonos, que idolatraban a Núñez de Balboa. Pero, consciente del peligro que corría, Balboa organizó una nueva expedición para buscar el país del oro del que le habían hablado. No obstante, esta segunda empresa no tuvo el final de la primera. Tras varios intentos frustrados de construir una flota al otro lado del istmo de Panamá, el Adelantado fue finalmente arrestado, bajo falsas acusaciones de Pedrarias, por su amigo de confianza, Francisco Pizarro, que también quería pasar a la historia, y así fue.

Llegados a este punto, parece oportuno evocar que los exploradores y conquistadores españoles no fueron emperadores ni generales capaces de actuar como soberanos con ejércitos enteros, sino meros soldados y marinos que arriesgaron sus propias fortunas y destinos para mejorar su suerte al servicio de un rey lejano³. Y, junto con la falta de medios, sorprende igualmente el legado de sus éxitos, por comparación a otros personajes históricos muy estudiados. Así, tomando el ejemplo de Julio César, es cierto que su herencia cultural perduró en el tiempo, pero no se puede decir lo mismo de su herencia política, que fue un rotundo fracaso el —imperio se vino abajo una semana después de su muerte—. En este sentido, el caso de Balboa es completamente distinto puesto que su hallazgo coincide con el inicio de más de tres siglos de Imperio español. Además, abrió el camino a la exploración del Pacífico, empresa en la que la Monarquía Hispánica se volcó, como se observa en las expediciones de Magallanes-Elcano y de Legazpi-Urdaneta, en la que nos vamos a detener.

3. El empeño logrado: el tornaviaje

Tras descubrir el océano Pacífico, en 1513, y habiendo demostrado la esfericidad de la tierra gracias a la expedición de Magallanes y Elcano (figura 2), el Imperio español se obsesionó con la empresa del Pacífico. Ese océano era navegable hacia el oeste, pero parecía sin embargo impracticable en el sentido inverso. Por eso, durante décadas, la Corona patrocinó hasta seis expediciones, en un esfuerzo por encontrar la ruta de regreso, y cada una de ellas fracasó. Hubo que esperar más de cuarenta años, hasta 1565, para que el empeño se hiciera realidad, con la expedición de Legazpi-Urdaneta⁴ (figura 3).

La elección de ambos personajes no pudo ser más acertada. Andrés de Urdaneta había participado durante su juventud en numerosas expediciones en el Pacífico. Formó parte, por ejemplo, de la segunda expedición de Elcano, en la que este falleció. Era, pues, marino, soldado, cosmógrafo y viajero: posiblemente una de las personas con mayores conocimientos acumulados sobre aquel océano. Por ello, llegó a afirmar que él «haría volver no una nave, sino una carreta» desde Filipinas. Se extendió así el rumor de Urdaneta, que entonces era un fraile agustino retirado en un convento mexicano, y llegó a los oídos de Luis de Velasco, virrey de la Nueva España (figura 4). Sabedor del pedigrí de Urdaneta, el virrey convenció a Felipe II para que le pidiera al monje que liderara dicha expedición.

³ MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *España, una historia global*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española, p. 102.

⁴ SALVADOR BERNABÉU, A. & MARTÍNEZ SHAW, C. (2013), *Un océano de seda y plata: el universo económico del Galeón de Manila*, Sevilla, Editorial CSIC, p. 25-64.

Así ocurrió y Urdaneta aceptó la oferta, aunque con la condición de no asumir el mando de la flota, sino simplemente ser el piloto encargado del viaje de regreso.

Así las cosas, faltaba nombrar una persona para dirigir aquella expedición. El elegido fue Miguel López de Legazpi, un experto en leyes que tenía 65 años y que llevaba más de dos décadas ocupando importantes cargos burocráticos en Nueva España. En otras palabras, era, como el monje, una persona con la vida resuelta —tenía nueve hijos y un estatus social cómodo y estable— pero bastó con la petición de Felipe II para que lo arriesgara todo e intentara conseguir lo hasta entonces inalcanzable⁵. De esta manera, el 17 de noviembre de 1564, partió del puerto de Navidad la expedición, formada por cuatro galeones y un bergantín, y dirigida por Miguel López de Legazpi, a quien se le habían otorgado los títulos de Gobernador y Capitán General de las Islas de Poniente.

Lo cierto es que la travesía de ida fue apacible. Se hizo aguada en la isla de los Barbudos, donde se hizo contacto amistoso con los pueblos de la costa, así como en las islas Marianas, que por entonces se llamaban *las islas de los ladrones*, por una serie de engaños que le habían hecho a la tripulación de Magallanes durante su expedición alrededor del mundo.

La última escala de aquel viaje de ida se realizó en el propio archipiélago filipino, donde se fueron explorando varias de sus islas, como Cebú, donde se descubrió una figura de un Niño Jesús en perfecto estado, que algún marino de expediciones previas habría dejado y que los naturales de aquel lugar custodiaban con gran cuidado. Esa escultura, que sigue siendo enormemente venerada hoy en día por los filipinos, es conocida como el *Santo Niño* en la isla de Cebú y sigue siendo objeto de gran devoción hoy en día. En esa misma isla, Legazpi fundó la Villa de San Miguel, primer asentamiento europeo de aquel archipiélago, y entabló contacto con los nativos del lugar, ganándose su confianza tras ejecutar a un español que había desacatado las órdenes del capitán e incendiado una casa indígena.

Así fue como empezó la conquista de Filipinas, que llevaría al capitán a un enfrentamiento directo con los portugueses, que más tarde se saldaría con la victoria española. Legazpi nunca regresó a la Nueva España. Más bien se entregó a la causa filipina y dedicó sus últimos años de vida a la organización de aquella tierra inédita y tan lejana. El capitán murió pobre, a costa de consolidar el imperio español en Oriente.

⁵ CARDELÚS, B. (2013), *El Mar Español (España en el Pacífico)*, Madrid, Polifemo, p. 103.

Tres meses después de la fundación de San Miguel, empezó la segunda y más importante fase de la expedición de Legazpi. Así, el 1 de junio de 1565, Urdaneta zarpó en la nao *San Pedro* en busca de la ansiada ruta del tornaviaje. Desafiando la sabiduría convencional, el monje agustino arrumbó hacia el norte, suponiendo que de aquella forma escaparía de los vientos alisios, que habían torpedeado sistemáticamente las expediciones anteriores. El riesgo no era menor, pues Urdaneta sabía que en aquellas latitudes el clima se enrarecería, pero su determinación le llevó a navegar hasta la altura de Japón, más o menos, donde se encontró con vientos favorables, así como con la corriente de *Kuro Shiwo* —del japonés, «río negro»— que le arrastró de vuelta a las costas californianas y que, además, era cálida, con lo que en parte compensaba el frío de aquellas latitudes tan altas.

El viaje les deparó importantes desafíos, principalmente porque se demoró más de lo que imaginaban. De hecho, las consecuencias fueron nefastas: de los 44 marineros que habían zarpado de Manila, tan solo sobrevivieron 16⁶. Pero la gesta se había logrado: tras cuatro meses de viaje, Urdaneta había conseguido lo imposible, demostrando que el Pacífico era franqueable desde el Poniente. Sin saberlo, el monje abrió la veda para la gran aventura del encuentro con Oriente, permitiendo así que Asia, América, y por tanto, Europa, estuvieran para siempre conectadas gracias al Galeón de Manila, que pasamos a analizar.

⁶ *Ibid.*, p. 110.

Capítulo II

EL UNIVERSO DEL GALEÓN

1. El derrotero tipo

Durante su periodo de vigencia, el itinerario exacto del Galeón fue un secreto de Estado⁷. Primero, porque era una ruta que, durante un tiempo, nadie más conocía, especialmente el tornaviaje, lo cual daba una ventaja estratégica a la Corona española. Segundo, porque así se podía proteger a las naves españolas de la amenaza de otras potencias europeas o de los piratas japoneses, ingleses y holandeses. La fiabilidad de la ruta fue, como veremos, una de las razones de su éxito y condición necesaria para el papel que acabaría desempeñando en la historia universal. En todo ello nos detendremos a lo largo de la memoria.

Hoy, sin embargo, la constancia documental nos permite conocer con gran detalle los entresijos de estas travesías. Habitualmente, el Galeón viajaba una vez al año en cada sentido. Se trataba de una ruta circular, cuyos itinerarios no eran los mismos a la ida que a la vuelta. Las naves seguían, por otro lado, una programación muy estricta, para aprovechar corrientes y evitar los monzones del Pacífico. Todo esto permitió dotar de una gran regularidad a la ruta.

El viaje desde Acapulco era más corto en tiempo, pero más largo en distancia. Seguía un itinerario conocido desde hacía tiempo y, a menudo, se realizaba sin grandes contratiempos, siempre y cuando los galeones zarparan antes del mes de abril. Al salir de Acapulco, se gobernaba en dirección al paralelo 10°N en busca de los alisios y de ahí se navegaba hacia las islas de Poniente, hasta llegar al territorio de Guam, donde se hacía escala cuando era necesario hacer aguada

⁷ FERRAGUT, M. (2016), *El galeón de Manila. La ruta española que unió tres continentes*, Madrid, Ministerio de Defensa, p.78-88.

y apearse o subir viajeros. Acto seguido, se navegaba directo a las Filipinas, atravesando el Estrecho de San Bernardino, hasta topar con la Bahía de Manila, después de haber recorrido unas 8.350 millas en unos dos o tres meses.

Muy distinto era el viaje de regreso, en el que se invertían no menos de seis meses y que estaba sujeto a toda clase de contratiempos. Aquí, los galeones partían de Cavite, a finales de junio, cuando se desataban los monzones de verano, el llamado *vendaval*, que lo empujaba mar adentro. Nunca se podía zarpar, eso sí, más tarde, pues entonces se generaban vientos contrarios que dificultaban el avance y ponían en riesgo la expedición. Esto dejaba poco margen en Manila para poner en funcionamiento toda la logística del Galeón, ya que los comerciantes asiáticos solían llegar con sus productos hacia los meses de abril o mayo.

El inicio de aquel derrotero consistía en una navegación por las aguas interiores del archipiélago, embarcando mercancías y pasajeros, a la vez que se atravesaba un laberinto de canales e islotes, que requerían buen pilotaje y contener el avance durante la noche —lo cual ralentizaba notablemente la marcha—. Así, después de unas trescientas millas, las naves llegaban al puerto de San Jacinto, todavía en Filipinas, donde se concluía la aguada y la carga de la leña y de víveres frescos⁸. Ahí se esperaba, a veces durante semanas, a una colla de vendaval⁹ para superar las corrientes de San Bernardino, y se salía al Pacífico, tras recorrer otras 45 millas. En definitiva, sólo para este tramo de la ruta ya se consumía casi un mes de travesía.

Entonces, se arrumbaba al este-noroeste hasta alcanzar la latitud de 38°N, atravesando una zona de importantes tormentas. A la altura de Japón, se usaba la corriente del *Kuro Shiwo*, y se gobernaba al este durante unos treinta o cuarenta días. Si todo iba bien, se avistaban entonces las *señas*, unas algas que anunciaban la proximidad de las costas americanas, a las que se llegaban a la altura del cabo Mendocino, en California. Por fin, con la ayuda de las traicioneras corrientes de aquella región, y después de haber navegado más de 8.200 millas, la nave llegaba a Santa Lucía, en la bahía de Acapulco.

Esta ruta circular era la más practicada y se llamaba la del «*Embocadero*», en honor del Estrecho de San Bernardino. Era una travesía larga y penosa, especialmente en el tornaviaje. Al mismo tiempo, se trataba de un derrotero particularmente traicionero en las inmediaciones de Filipinas. Allí, las ochenta millas que separaban Cavite de la salida al Pacífico discurrían por una zona de peligrosas corrientes y vientos particulares, que ocasionaron la pérdida de no pocos galeones.

⁸ Los vegetales y la fruta, que prevenían del escorbuto, eran muy valorados, así como también lo era el chocolate, que aguantaba muy bien aquellas largas travesías.

⁹ La colla es el nombre que reciben las tormentas en Filipinas.

Además, el laberinto de islas, calas y cuevas convertían este espacio en un paraíso para el contrabando, donde las naves podían fondear para cargar más mercancías de las declaradas en el viaje hacia México y para desembarcar plata no registrada en su viaje de regreso hacia Manila.

No ha de extrañar, pues, que desde un principio se buscaran rutas alternativas a la descrita. Se planteó, por ejemplo, la posibilidad de hacer escala en algún puerto japonés, aprovechando el interés que mostraba el Imperio nipón por comerciar directamente con Filipinas y la América hispana. Enseguida ambas naciones trataron de establecer relaciones bilaterales, y enviaron sendas embajadas. Así, Sebastián Vizcaíno se convirtió, en 1611, en el primer embajador europeo en Japón. Por la parte nipona, la Embajada Keichō, de 1613, es conocida porque un buen número de los miembros de la misión se quedaron a vivir en la localidad sevillana de Coria del Río, donde hoy viven al menos un centenar de personas apellidadas *Japón*, que son descendientes directos de los miembros de aquella delegación. No obstante, la iniciativa hispano-nipona no llegó a buen puerto y Japón optó por un voluntario aislamiento que duraría dos siglos.

Más adelante, y durante el siglo XVIII, varios gobernadores filipinos también trataron de establecer rutas alternativas, que, en este caso, buscaban una salida más directa al Pacífico. Sin embargo, tanto los comerciantes, como la Audiencia de Filipinas, siempre consiguieron evitar cualquier modificación, para no renunciar a los beneficios que les reportaba el contrabando, ya comentado.

Llegados a este punto, es fundamental destacar que la ruta descrita constituía lo que se conoce como la *Carrera de Filipinas*. Este itinerario, en realidad, no era más que una parte del todo. Concretamente, era la prolongación transpacífica de la Carrera de Indias que, partiendo de Sevilla y llegando a Veracruz, cruzaba México por tierra, por el llamado *Camino de Asia*, hasta llegar a Acapulco. En otras palabras, el Galeón de Manila constituía la última, o si se prefiere, la primera, etapa de una larguísima ruta que unió tres continentes de forma regular durante 250 años¹⁰ (figura 5).

¹⁰ AGUILERA ROJAS, J. (1998), *Manila 1571-1898. Oriente en Occidente*, Madrid, Ministerio de Fomento, p. 16.

2. Las vicisitudes del viaje

*Apenas desamarrada
la pobre barca, viajero, del árbol de la ribera,
se canta: no somos nada.
Donde acaba el pobre río la inmensa mar nos espera.*

Antonio Machado

Realizar un viaje de estas características a mediados del siglo XVI implicaba asumir una serie de riesgos que no podemos obviar. Primero, porque esta navegación era mucho más complicada que la que se practicaba en el resto del mundo. No tenía nada que ver, por ejemplo, con las rutas comerciales portuguesas, más antiguas y conocidas, y que además bordeaban las costas, siendo, por tanto, mucho más seguras y con mayores oportunidades de avituallamiento. En otras palabras, cruzar el Pacífico en aquellas embarcaciones era una verdadera epopeya, como aterrizar hoy en la Luna. Así lo reflejan los cuadernos de bitácora de aquellas expediciones, que están cargados de tragedias. Revelan historias de buques totalmente arruinados y con tripulaciones agotadas y enfermas. De hecho, se asumía que un tercio de la marinería fallecería durante aquellas travesías —sobre todo en el tornaviaje—, debido al hambre, a las enfermedades —como el temido escorbuto— o a otras calamidades.

Hay que tener en cuenta, por lo demás, que a bordo de esos galeones viajaban casi cien personas. Los más afortunados se podían permitir camarotes, pero, la inmensa mayoría tenía que sobrevivir durante varios meses sin más que unas lonas tendidas sobre la cubierta, que les protegían del sol y de la lluvia. Así, viajar en el interior del buque era prácticamente impensable, pues aquellos espacios estaban casi siempre reservados para los cañones, la valiosa carga o los talleres reservados para la botica, los pertrechos o la velería, entre otros¹¹. Además, el agua del mar a menudo se filtraba en esas zonas del barco, generando putrefacción e insoportables hedores.

A veces, los tripulantes embarcaban con jabón para su aseo personal, pero lo normal era soportar aquellos meses sin más lavado que el ofrecido por el agua de la lluvia. Las letrinas, que se encontraban en la proa y popa de los buques, y siempre a la vista de todo el mundo, se intentaban lavar con hierbas aromáticas o pólvora, en caso de disponer de ellas. A todo esto habría que añadir los animales

¹¹ CARDELÚS, B., *Op. cit.*, p. 120.

que se transportaban vivos para ser comidos durante los viajes, que podían transmitir enfermedades y elementos indeseados, como ratas, pulgas o cucarachas.

Al mismo tiempo, la vida a bordo podía ser tremendamente repetitiva y cansada. Apenas se podía pasear por la cubierta ya que la tripulación estaba continuamente ocupada en tareas de navegación. Así, cada cuatro horas, había cambio de guardia en cubierta; cada hora, se cambiaba de timonel; y, cada treinta minutos, alguien se ocupaba de darle la vuelta a la ampolleta, que era el instrumento para medir el tiempo (figura 6). No en vano, los pasajeros se las arreglaban para tener todo tipo de distracciones y pasatiempos a bordo: naipes, dados y juego de gallos por citar algunos de ellos (figura 7). También se organizaban tertulias, representaciones teatrales, veladas nocturnas y los domingos, el capellán organizaba una misa en la cubierta principal¹². Ahora bien, peor que la monotonía eran las inesperadas tormentas y las insostenibles encalmadas, que acrecentaban la escasez de víveres y agua fresca. En definitiva, la vida a bordo de aquellos barcos era cualquier cosa menos placentera. Aquellos buques se parecían mucho a una prisión en mitad de la nada.

Por si todo esto no fuera suficiente, todavía había que añadir el peligro de la piratería. Los galeones, cargados hasta los topes como iban, siempre fueron embarcaciones lentas. Esto era un factor de riesgo, especialmente durante las salidas y llegadas de los galeones. En Filipinas, por ejemplo, era frecuente que los navíos dieran varias vueltas de reconocimiento a algunas de las islas, para asegurarse de que el camino estaba despejado. La llegada a la costa californiana también era un momento crítico para el Galeón. Ahí, las tripulaciones, ya agotadas y enfermas, tenían que enfrentarse a la amenaza de los piratas, en una costa desconocida y difícil de navegar, por la densa niebla que con frecuencia cubría la región. Sólo así se explica que, en más de doscientos años de idas y venidas, ningún galeón avistara la bahía de San Francisco.

No en vano, California tuvo desde muy pronto una importancia geoestratégica para la seguridad de esta ruta. Encontrar un puerto seguro en aquellas tierras, que llamaban la «*contra-costa*», se convirtió en una prioridad para poder reparar naves, avisar de la presencia de piratas o dar auxilio a las tripulaciones con alimentos y agua fresca. No obstante, el elevado coste de las expediciones a California, unido a sus escasas ganancias, frenaron el interés en la región. Finalmente, fueron las misiones jesuitas las que se ocuparon de estas tareas, en un ejemplo de su labor complementaria para el Imperio, a la que nos vamos a referir al final de esta memoria.

¹² SALVADOR BERNABÉU, A. (2013), *La Nao de China, 1565-1815*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, p. 92.

Sin duda, la angustia provocada por los peligros de la navegación avivó los sentimientos religiosos de estas tripulaciones y propiciaron la aparición de diversas manifestaciones de religiosidad popular —como oraciones, rosarios, misas y novenas— que se repetían a lo largo del trayecto. Ya decía una coplilla popular: «*el que no sepa rezar, que vaya por esos mares. Verá que pronto aprende, sin enseñárselo nadie*».

A este respecto, la devoción a la Virgen fue una constante de la religiosidad en los mares a través de los siglos. Así, si la patrona de la Carrera de las Indias fue la «*Galeona*», la del Galeón de Manila fue la «*Virgen del Rosario*», también conocida como la «*Virgen del Antipolo*». En España todavía existen dos imágenes de esta virgen. Una en Valladolid, en la Basílica Santuario Nacional de La Gran Promesa, regalada por el obispo de Manila hace cincuenta años, y otra en Huesca, en la Basílica de Torreciudad, donde peregrina la colonia filipina en España. De la misma manera, en Filipinas sigue celebrándose, el domingo más próximo al 7 de octubre, una multitudinaria procesión, en conmemoración de la victoria contra los holandeses de 1648, donde las fuerzas españolas, muy inferiores en número, se alzaron con una victoria que se consideró milagrosa por la intercesión de la Virgen del Rosario. De ahí surgió igualmente la llamada «*Virgen de La Naval*», a la que muchos consideran patrona del archipiélago filipino y de Manila¹³.

Ahora bien, la ceremonia más importante en la travesía del Galeón era la llamada *Audiencia de las Señas*, que se celebraba cuando se avistaban las mismas. Como ya se ha dicho anteriormente, este era un momento trascendental en el viaje, puesto que marcaba el inicio de su fin. Por eso, descubierta la primera seña, la tripulación entonaba el *Te Deus Laudamus*, mientras se celebraba la situación con salvas de cañones y sonos de trompetas. Acto seguido, se organizaba un evento particular en medio del océano: el llamado *galeón al revés*, en el que, durante unas horas, los marineros se convertían en las máximas autoridades del galeón y conformaban el llamado *Tribunal de las Señas*. Además, siempre que las circunstancias lo permitieran, se organizaba un estrado, donde marinos, disfrazados cómicamente de jueces, conducían presos a los principales mandos del navío, para «juzgarlos» e imponerles penas que se saldaban con vinos y dulces¹⁴.

Toda la tripulación participaba de una forma u otra en esta celebración en la medida en que, normalmente, era un momento que se vivía con gran felicidad. Ahora bien, el descubrimiento de las señas generaba una sensación contradictoria en la dotación. Por un lado, la cercanía de la costa americana era bien recibida, puesto que posibilitaba hacer aguada o reponer fuerzas en algún puerto. Pero, al

¹³ FERRAGUT, M. (2016), *Op. cit.*, p. 43.

¹⁴ SALVADOR BERNABÉU, A. (2013), *Op. cit.* p. 102.

mismo tiempo, acarrea la aparición de nuevas amenazas, como la piratería, las agresiones de los indios —si se descendía a tierra— o los accidentes de navegación en dicha costa. Es así como se entiende el origen y función de este festejo tan singular. Por una parte, servía como válvula de escape de las tensiones acumuladas durante el viaje. Por otra, era una excusa para redistribuir los excedentes de comida, lo cual ayudaba a mejorar las fuerzas físicas de los marinos y a paliar las enfermedades que, por lo general, se padecían a esa altura del viaje. Con todo, el objetivo último era fortalecer la cohesión y unidad del grupo, para así afrontar el último tramo del trayecto.

3. Las navegaciones oceánicas

Hasta el siglo XVI, la navegación occidental se focalizó en el Mediterráneo y se caracterizaba casi siempre por una serie de notas básicas: era predominantemente diurna y costera —y, por lo tanto, casi nunca se perdía la referencia del litoral— y se realizaba mediante galeras propulsadas a remo y a vela. La navegación ibérica en el Atlántico cambió radicalmente este paradigma. Surgen nuevos desafíos —como la ola atlántica, larga y predecible o a la navegación de altura, de varias semanas sin tierra a la vista— que se van superando gracias a los avances de la cartografía y de la tecnología. Se empiezan a utilizar así nuevos instrumentos, como la ballestilla, el cuadrante náutico, los octantes y sextantes o el reloj de longitudes¹⁵. Todos mejoraron la capacidad de los navegantes para ubicarse en el espacio, medir la distancia navegada o controlar la velocidad de crucero. En esencia, convirtieron el arte de navegar en técnica y, con ello, los océanos, que hasta entonces habían sido barreras infranqueables, pasaron a ser caminos que unían las cuatro esquinas del orbe.

Los avances en la ingeniería naval también fueron piedra de toque de este proceso descubridor, puesto que las nuevas travesías oceánicas exigieron continuas mejoras y adaptaciones en las embarcaciones. Una de ellas fue, por ejemplo, la incorporación de varios mástiles a los galeones ya que esto posibilitó el uso de dos tipos de velas. Por un lado, las cuadradas, idóneas para vientos favorables y utilizadas muy a menudo en la navegación atlántica, donde se buscaban vientos largos y constantes. Por otro lado, las triangulares, o velas latinas, menos manejables y más difíciles de abatir, pero que posibilitaban avanzar con el viento barloventeando, esto es, soplando en oblicuo hacia el barco.

¹⁵ CARDELÚS, B., *Op. cit.*, p. 94.

Al respecto, es interesante prestar atención a la extensa nómina de embarcaciones que se utilizaron para cubrir esta ruta. Los primeros navíos fueron naos, de unos 25 metros de eslora, casco redondo, timón en el codaste y velas cuadradas, rasgos que heredaron de las cocas medievales. También se usaban carracas, provistas de hasta tres mástiles y un castillo de popa, que las dotaba de un imponente aspecto en el mar. No obstante, estos navíos eran poco maniobrables, lentos y vulnerables a los ataques y, por eso, se trabajó en diseños más finos, con castillos más bajos y mejor artillados.

Surgen así los galeones, de unos 30 metros de eslora y con mayor tonelaje. Contaban también con un casco reforzado, una mejor cubierta y otra disposición de su velamen, que les dotaban de mayor velocidad, capacidad de carga y potencia de fuego. El galeón se convirtió así en el navío por excelencia de las grandes navegaciones oceánicas españolas y fue un producto del complejo sistema portuario desarrollado por el Imperio español¹⁶ (figuras 8 y 9).

A partir de 1730, estas naves empezaron a ser acompañadas por fragatas, un nuevo tipo de embarcación inventado por don Álvaro de Bazán, Marqués de Santa Cruz, veterano de Lepanto y las Azores¹⁷. Las fragatas se encargaban de escoltar a los galeones y, por eso, eran rápidas, ligeras y tenían incluso mayor rango de fuego. Otros barcos auxiliares fueron la urca, el patache, el bergantín, las tartanas o la galizabra, diseñados para la navegación en aguas pocos profundas, capaces a veces de navegar a remo, y que se utilizaban para el transporte de enseres menores, como el correo, o para misiones de reconocimiento de costas¹⁸.

La mayoría de los buques se construían en Filipinas, casi siempre en los arsenales de Cavite, con materiales de primerísima calidad. La madera de teca se solía utilizar para la estructura; el resistente *molave* del archipiélago filipino se empleaba para cuadernas, quillas y timón, mientras que el casco se recubría de madera de *lalang*, de igual dureza y que no se astillaba. Todo lo relacionado con la cabuyería se realizaba con el *abacá* filipino, de mucho mejores prestaciones que el esparto o el cáñamo utilizado en Europa, mientras que velas se hacían con algodón de *los llocos*¹⁹. El resultado fueron unas naves magníficas, tan imponentes como costosas de construir. Fueron auténticas fortalezas flotantes, castillos en el mar.

¹⁶ SERRRANO MANGAS, F. (1989). *Armadas y flotas de la plata (1620-1648)*, Madrid, Imprenta del Banco de España, p. 21.

¹⁷ COMELLAS, J. (2015), *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Madrid, Rialp, p. 134.

¹⁸ *Ibid.*, p. 58-70.

¹⁹ LYTHE SCHURTZ, W. (1992), *El Galeón de Manila*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, p. 189.

Por último, conviene no olvidarse de los recursos humanos: aquellas tripulaciones que se atrevieron a surcar aquellos mares. Las dotaciones de las primeras embarcaciones no llegaban al centenar de personas, pero a medida que fue aumentando su tonelaje, también lo fue haciendo la marinería, que llegó a alcanzar los 400 hombres por galeón. El personal a bordo comprendía un «capitán de mar»; dos «segundos cabos», tres o cuatro pilotos, que se turnaban en guardias de seis u ocho horas; dos adjuntos a estos; dos «factores reales» encargados del armamento, y dos cirujanos. Cada galeón llevaba asimismo un notario, un capellán, un auditor, así como carpinteros, buzos y mayordomos.

La gran mayoría de la dotación casi siempre era filipina. A menudo, nativos de las costas del archipiélago y mejores marineros que los españoles, aunque menos resistentes al frío que había que soportar en determinadas latitudes. Aun así, los altos cargos, siempre estaban ocupados por españoles y además se solían multiplicar innecesariamente por cuestiones de corrupción. He aquí, de hecho, uno de los motivos por los que los Gobernadores de Manila siempre se opusieron a la privatización de la línea del Galeón. No obstante, no era tarea fácil encontrar pilotos experimentados que quisieran repetir la empresa, dada su peligrosidad y por el hecho de que al hacerlo una sola vez ya se ganaba una fortuna, no tanto por el salario, como por los permisos de flete que obtenían a cambio de su labor. Por ello, hubo que recurrir frecuentemente a pilotos extranjeros, hasta que finalmente esto también se prohibió en 1696 por las presiones de las autoridades virreinales.

4. Perdidas y rescatadas: las olvidadas del Galeón

La colectividad femenina ha sido frecuentemente relegada a un plano secundario en los procesos históricos; el Galeón de Manila no es una excepción a este respecto. Se han escrito ríos de tinta acerca de esta ruta transpacífica; miles de páginas, decenas de libros, que se justifican por el interés y complejidad de este episodio histórico pero que, sin embargo, apenas hacían mención a quienes también fueron protagonistas de este acontecer: las mujeres.

Esto está empezando a cambiar. Cada vez existen más estudios que tratan de ofrecer una mayor visibilidad a las mujeres de las sociedades hispanas de América y Asia durante los siglos XVI a XIX. Es más, actualmente, existe un consenso cada vez mayor acerca de la necesidad de incluir la dimensión de género en el análisis histórico en la medida en que lo contrario supondría omitir toda una serie de variables sin las cuales no se entiende lo que se vivió entonces; es decir, empobrecería el estudio de la época. De ahí el interés de las siguientes páginas, que

pretenden recuperar y reivindicar el papel de la mujer durante este episodio tan fascinante de nuestra historia.

El primer reto a la hora de abordar esta cuestión es la falta de datos, a veces incluso la desinformación. Por eso, debe señalarse que las fuentes utilizadas incluyen canales tan variados como: sus epístolas, la literatura de la época, los diarios de viaje o a las crónicas eclesiásticas. Otras veces, el colectivo femenino emerge del olvido gracias a reseñas de terceros o a los registros notariales de la época. En suma, se trata de un ejercicio que requiere paciencia e interés y que tiene un gran valor, por su naturaleza pionera. A tal efecto, hay que destacar la obra de Ana Ruiz Gutiérrez, *Lo que fue de ellas*, que recoge nueve estudios monográficos sobre la materia, que han servido como sustento para este capítulo de la memoria.

El número de mujeres que viajaron en los galeones y que formaron parte de la sociedad manilense siempre fue notablemente inferior al de los hombres²⁰. Ahora bien, esto no obsta para afirmar que fueron protagonistas de aquella travesía transoceánica, desde el comienzo de la misma. Como se verá, fueron madres, esposas, propietarias, encomenderas, misioneras, gobernadoras, así como también navegantes y médicos. Esto puede resultar sorprendente, sobre todo cuando se analiza la presencia femenina en la literatura de la época. Pigafetta, por ejemplo, en la conocida *Relazione del Primo Viaggio attorno al Mondo*, fue uno de los primeros cronistas europeos en referirse a la mujer indígena filipina, pero lo hace de manera superficial, destacando su función procreadora y no yendo más allá de su atractivo físico: «*Estas mujeres eran tan hermosas y blancas como las nuestras. Estaban desnudas, aunque llevaban una tela de árbol desde la cintura hasta la rodilla, y algunas completamente desnudas (...). El príncipe me hizo bailar con tres completamente desnudas*»²¹.

Como se ve, nos encontramos con una representación que parece inocente y meramente descriptiva, pero no lo es. El cronista italiano era muy consciente del público que le esperaba en Europa —hombres cultos de los altos estamentos de la sociedad— y, por eso, introdujo elementos que les pudiera captar la atención. Este es el origen de la idealización sensual de la mujer indígena del Pacífico, que llegó a obsesionar al hombre europeo, especialmente a partir del siglo XIX²².

Pero, Pigafetta no fue el único que estereotipó a la mujer indígena de la época. En las crónicas eclesiásticas también se observa un juicio moral evidente, y propio de la época, que, en este caso, las compara continuamente con el demonio:

²⁰ RUIZ GUTIÉRREZ, A. *Op. Cit.*, p. 35.

²¹ PIGAFETTA, A. (1999). *Relazione del primo viaggio attorno al mondo*, Editrice Antenore, p. 230.

²² RUIZ GUTIÉRREZ, A. *Op. Cit.*, p. 38.

«Usaban más de sacerdotisas o aniteras que de sacerdotes (...). En estas aniteras o hechiceras entraba el demonio y daba por ellas sus respuestas (...). Si alguno caía enfermo, al punto venían aniteras y, con aceites y mil invenciones que hacían, le persuadían que si lo pagaban le sanarían, y hacían a la vista y mostraban mil cosas fantásticas²³.

Las crónicas eclesiásticas retrataban, sin embargo, de manera muy distinta a la mujer indígena. Lejos de toda sensualidad, se las describía como un elemento más del ecosistema local que, según el caso, facilitaba u obstaculizaba la misión evangelizadora de las misiones en el Nuevo Mundo. De esta forma, la mujer indígena a menudo aparecía como elemento decorativo en el relato eclesiástico, o como un ejemplo del buen hacer de los misioneros²⁴.

En una lógica similar, aquellas crónicas también idealizaron a la mujer española peninsular que viajó y vivió en Filipinas, aunque con un objetivo muy distinto: la idea era presentarla como un referente de estilo de vida, y de familia, para la mujer indígena. Como es natural, destacaron entre estas mujeres, como modelos de vida superior y perfecta, las religiosas. Valga el ejemplo de la madre Jerónima de Asunción (1555-1630), monja clarisa que, con 65 años, puso rumbo a Filipinas para fundar, en 1621, el Monasterio de Santa Clara en Intramuros y cuyas bondades y virtudes fueron objeto de admiración por numerosos curas y monjas de la época. No por casualidad se escribieron biografías suyas cuando aún estaba viva: el objetivo era perpetuar su legado, obtener fondos y tratar de reclutar a nuevas novicias. Lo cierto es que, para la Iglesia, esta labor de captación era particularmente difícil en Manila, ya que la ciudad se opuso sistemáticamente a ello. El motivo era simple: en una sociedad ya de por sí escasa en mujeres españolas, la vida contemplativa complicaba aún más la posibilidad de contraer nupcias con una mujer española.

Como es natural, la literatura de la época no basta para captar el papel que desempeñó la mujer en el universo del Galeón. Para ello hay que recurrir a las fuentes antes citadas; a las leyes del momento, a su mensajería o a los registros de propiedad. De estas fuentes sí que se puede extraer información más fidedigna, que merece ser comentada.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la mujer filipina no se puede abordar como un colectivo homogéneo. Nada tiene que ver, por ejemplo, la vida de una de las trece gobernadoras que hubo en Manila, con la de cualquier otra mujer perteneciente a un estamento más humilde. Tampoco vivía igual una mujer

²³ ADUARTE, D. (1962). *Historia de la Provincia del Santo Rosario de la Orden de Predicadores en Filipinas, Japón y China*, Madrid, CSIC, p. 239.

²⁴ RUIZ GUTIÉRREZ, A. *Op. Cit.*, p. 47.

casada que una viuda, lo cual era muy común en aquella sociedad, debido a alta mortalidad en la mar o a las duras condiciones de vida en Filipinas. No obstante, sí que existen denominadores comunes a todas ellas.

Entre ellos estaban las dificultades que sufrían al llegar a Manila que, no olvidemos, era una comunidad reducida, cerrada y recién formada. Ahí, la presión social era enorme, y prueba de ello fueron el colegio de Santa Potenciana o las llamadas *casas de recogida* de Manila, que daban cobijo a mujeres cuyas vidas eran consideradas moralmente reprochables, así como a todas aquellas involucradas en juicios eclesiásticos relativos a adulterios. Evidentemente, no existían instituciones análogas para hombres, con lo que claramente se infiere una desigualdad de género muy presente en aquella sociedad.

De hecho, la desigualdad también fue jurídica. Una manera de verlo es a través del derecho a la propiedad, que, todavía hoy sirve como indicador del papel que ocupa cualquier colectivo en una sociedad dada. Existen, a este respecto, estudios que demuestran que la legislación española en Asia dificultó la titularidad y la gestión de inmuebles por parte de mujeres durante los años de vigencia del Galeón²⁵. Más concretamente, se observa que sólo una minoría de las viviendas de titularidad femenina fueron adquiridas por mujeres y que, por lo contrario, la inmensa mayoría de las mismas parecen proceder de herencias o de dotes.

Pero, pese a todo lo dicho, Manila fue una excepción a este respecto. En efecto, existen indicios que hacen pensar que la desigualdad de género pudo ser algo menor en la sociedad filipina que en otros rincones de Imperio. Para entender por qué, es importante hacer un ejercicio de contextualización. Manila era una ciudad porteña, por tanto, plagada de extranjeros y más abierta a otras realidades sociales y culturales; era asimismo frontera y, como veremos más adelante, un territorio estratégico para la Corona, que, por ende, se quería conservar a toda costa; por último, albergaba a una sociedad deficitaria en hombres venidos de la Península. Todo ello motivó la aparición de una idiosincrasia manilense propia, en la que la mujer pudo vivir más abiertamente, gozar de mayores oportunidades y, sobre todo, acabar desempeñando un papel que sería determinante para la perdurabilidad de la sociedad manilense.

En cuanto a lo primero, son reveladoras las palabras pronunciadas por el historiador Martínez de Zúñiga, a principios del siglo XIX, tras un viaje a Filipinas: *las mujeres en Filipinas hablaban con mayor libertad que en otras tierras y no estaba mal visto que fumaran en público unos cigarros largos y gordos*²⁶. Son

²⁵ MERINO, L. (1987). *Arquitectura y Urbanismo en el siglo XIX: introducción general y monografías*, Manila, Centro Cultural de España, p. 90-93.

²⁶ RUIZ GUTIÉRREZ, A. *Op. Cit.*, p. 144

claramente una queja de la mayor apertura de la sociedad manilense y parecen indicar que ahí vivieron mujeres más liberales y menos sujetas a los roles tradicionales que se venían dando en la España de la época: eran *mujeres frontera*²⁷. En realidad, esto era usual en las sociedades coloniales de ultramar —cuya supervivencia dependía de su capacidad para renovarse y permitir cambios en los roles tradicionales de las mujeres— pero ocurrió con mayor intensidad en Filipinas.

Este mayor grado de autonomía y de libertad se tradujo en una aplicación menos estricta de la ley que en la metrópoli. Valga el ejemplo de las encomiendas, que *de iure* no podían ser heredadas por las mujeres, pero que, *de facto*, sí lo hacían²⁸. Otras veces, se llegó a recoger en la propia ley una serie de garantías para las mujeres. Tal fue el caso del sistema de boletas, ya comentado, en el que no sólo participaban hombres. Así, cada año, las viudas residentes en Manila recibían uno o dos permisos de flete que, casi siempre, vendían a otros comerciantes, consiguiendo así un medio de pensión que les permitía subsistir. En otras palabras, este sistema era algo así como una pensión de viudedad indirecta. Ahora bien, en ocasiones, las mujeres aprovechaban esta prerrogativa para invertir, de la misma forma que lo hacían los hombres.

A este respecto, es significativa la reclamación que se realizó en 1705 al gobernador de Manila, con motivo de la prohibición de revender las piezas adjudicadas a otros comerciantes. Las «pobres viudas» —así se encabezaba su reclamación— dirigieron un escrito a la autoridad superior, señalando lo perjudicial que era esta medida, y consiguieron que se anulara. Este ejemplo es doblemente ilustrativo porque la decisión también había perjudicado a los hombres y, sin embargo, fueron las mujeres las que tomaron la iniciativa. Nos encontramos pues ante una muestra del poder que llegó a tener el colectivo de las viudas en la sociedad manilense²⁹. Algo que, por otro lado, también se ve reflejado en su participación en el Consulado de Manila, creado en 1769, como organismo para la defensa de los intereses de los comerciantes de Manila. En suma, las mujeres fueron capaces de aprovechar esta legislación proteccionista para desempeñar un papel decisivo en una sociedad que las consideraba incapaces, pero que, a la vez, dependía de ellas.

Prueba de ello es la importante actividad empresarial que llevaron a cabo en la sociedad manilense. Primero, en las actividades propiamente relacionadas con la ruta, en la que su participación, aunque siempre limitada e ínfima en comparación a la de los hombres, fue a más con el paso del tiempo. Merece la pena

²⁷ Haciendo la analogía con el concepto de *hombre frontera* que hace el historiador Guillermo Céspedes del Castillo en su obra *América Hispánica, (1492-1898)*.

²⁸ RUIZ GUTIÉRREZ, A. *Op. Cit.*, p. 143.

²⁹ *Ibid.*, p. 144.

destacar el volumen comercial manejado por algunas de estas viudas, que llegaron a amasar verdaderas fortunas. Pero, las mujeres no se conformaron con las arriesgadas ganancias de esta actividad, sino que procuraron diversificar sus negocios, alquilando tiendas y comprando obras de arte. También fueron artesanas, hilanderas o promotoras inmobiliarias, que compraron y vendieron edificios y tierras en la ciudad y sus alrededores. En definitiva, los registros notariales de la época revelan a mujeres con capacidad comercial y empresarial, así como para otorgar poderes y testamentos³⁰.

Lo cierto es que la centralidad de las mujeres en aquella sociedad trascendió lo meramente económico. Tuvieron, por ejemplo, una significativa participación como patronas de instituciones religiosas, fundando numerosos conventos durante los primeros años de la ciudad. Esto no era algo menor en un momento en el que la evangelización era una prioridad transversal de todas las empresas imperiales. Por eso, merece la pena destacar nombres propios, como el de Marta Pérez, que donó 2.000 pesos para la construcción de la capellanía dominica, o el de Agustina Morales, que financió la creación del convento de Santa Catalina³¹.

De igual forma, hubo mujeres que desempeñaron un papel decisivo en el mar. Es el caso de Isabel Barreto, esposa de Álvaro de Mendaña, y una de las navegantes más excepcionales del Pacífico en el siglo XVI. Isabel acabó dirigiendo, por ejemplo, la segunda expedición de su marido (1594-96) en busca de la *Tierra Australis*, tras el fallecimiento de este y a petición suya. Más tarde, participó asimismo en la Real Expedición Filantrópica de la Vacuna Promovida por Francisco Xavier Balmis en 1803, a la que nos referiremos más adelante.

5. El fin de la ruta

De todo lo expuesto se puede observar que la actuación de las mujeres también fue esencial para la perdurabilidad de esta experiencia transoceánica, que terminó en el año 1815, cuando la Nao San Fernando El Magallanes abandonó el puerto de Acapulco en dirección a las Islas Filipinas. Este momento marcó el fin de un ciclo histórico y se debió a varios factores. Por un lado, a la puesta en marcha, desde 1765, de la línea directa Cádiz-Manila, mucho más corta e interesante para los comerciantes españoles. Por otro lado, aquella fecha coincide con la independencia de México que, como veremos en el último capítulo de la me-

³⁰ *Ibid*, p. 103.

³¹ *Ibid*, p. 122.

moria, no quiso tomar el relevo de España en esta empresa. Sea como fuere, las implicaciones de aquella ruta transpacífica no desaparecieron, veamos por qué.

Capítulo III

LA PRIMERA GLOBALIZACIÓN

1. La nao de China

El Galeón de Manila no se entiende sin mencionar a China. Cuando la ruta del Galeón empezó a funcionar, China era la superpotencia estatal del momento en la medida en que se trataba de una economía moderna, cuyos talleres llevaban siglos produciendo en cadena e inundando los mercados asiáticos con sus excedentes de producción; tenía el sistema burocrático más avanzado del planeta³²; contaba con el mayor ejército y la mayor población, y, tecnológicamente, estaba muy delante del resto de potencias mundiales. No por casualidad, China surcó los mares antes que las coronas españolas y portuguesas, haciéndolo, además, con flotas mucho más poderosas. Valgan de ejemplo las expediciones de Zheng He por Asia y África durante el siglo XV, cuya *Flota del tesoro* llegó a movilizar más de 300 embarcaciones a la vez. Tal fue el poderío de aquella Marina que la eslora de su buque insignia medía más de 90 metros de largo y contaba con nueve mástiles, es decir, fue la embarcación de madera más grande que jamás se ha construido.

Sin embargo, las expediciones de Zheng He fueron una excepción durante la mayoría de la dinastía Ming (1368-1644), que es la que coincidió con el nacimiento y consolidación del Galeón de Manila. Durante estos años, China casi siempre optó por darle la espalda al mundo, abandonando su afán descubridor y

³² FUKUYAMA, F. (2011), *Los orígenes del orden político: Desde la Prehistoria hasta la Revolución francesa*, Barcelona, Deusto, p. 155-172.

tratando de prohibir el comercio con el exterior. Existen numerosas teorías sobre las causas de esta política exterior. Unos aluden a los altísimos costes que tenían estas expediciones. Otros apuntan al desinterés chino por aprender sobre civilizaciones que consideraban muy atrasadas³³. Sea como fuere, lo relevante aquí es que el tono de la política exterior y comercial china fue casi siempre aislacionista hasta mediados del siglo XVI.

Detenerse en esta idea tiene sentido porque la situación cambió radicalmente cuando se puso en marcha la línea intercontinental del Galeón de Manila. Dos fueron las fuerzas que produjeron este cambio en la política exterior china: una puramente política y otra de corte económico. En el plano político, China se dio cuenta de que su política proteccionista no sólo no había frenado el comercio con el exterior, sino que además había incentivado el contrabando. Es decir, Beijing se dio cuenta de que su política draconiana estaba siendo contraproducente, pues erosionaba el poder de sus instituciones. Del lado económico, China se involucró en la empresa del Galeón debido a su situación monetaria. Una vez más, conviene retrotraerse en el tiempo para entender por qué.

A mediados del siglo IV a.C, algunas ciudades chinas comenzaron a emitir monedas de cobre. Se trataba de un modelo con grandes ventajas frente a los modelos anteriores, en términos de portabilidad y contabilidad, por ejemplo, pero no estaba exento de inconvenientes, debido sobre todo al escaso valor intrínseco de aquel metal precioso. Así, era un modelo que fallaba cuando se querían realizar transacciones importantes, pues exigía movilizar centenares o miles de monedas. Esto no sólo era poco práctico, sino que, además, eventualmente condujo a una situación en la que el Imperio chino era incapaz de satisfacer su propia demanda monetaria³⁴.

Así las cosas, la dinastía Song lanzó, en 1161, lo que sería una idea copernicana para la época: el *huizi*, o lo que es igual, el primer papel moneda jamás emitido por un imperio en todo su territorio. China patrocinó así un concepto, el del dinero fiduciario, que sólo llegaría a Europa cinco siglos más tarde, y que, como sabemos, funciona sobre la base del valor —extrínseco— que le dan las autoridades monetarias y los mercados. En este caso, lo que se hizo fue denominar aquel papel moneda con las monedas de cobre preexistentes, y se pusieron en circulación billetes cuyo valor iba desde las 200 hasta las 3000 monedas de cobre. Rápidamente, el sistema se generalizó. Primero, porque la impresión de billetes redujo la demanda interna de cobre, lo cual, a su vez, liberó su uso para el comercio con otros países que también operaban con cobre, como Japón. Segun-

³³ MANN, C. (2011), 1493: *How Europe's Discovery of the Americas revolutionized trade, ecology and life on earth*, Chicago, Granta, p. 158.

³⁴ *Ibid.*, p. 171.

do, porque las autoridades chinas sabían que tener el monopolio de la emisión del papel moneda era sinónimo de poder, en tanto que les inmunizaba contra el riesgo de choques asimétricos provenientes del extranjero, es decir, contra los vaivenes de la oferta de cobre exterior.

China estaba siendo el primer país que ensayaba con ese modelo económico y, por eso, no fue capaz de anticipar que aquella ventaja era, a su vez, la mayor debilidad del modelo fiduciario. Así, durante décadas, la dinastía Song puso en marcha la política monetaria expansiva más básica: se limitó a imprimir billetes cada vez que había que sufragar gastos públicos. Inicialmente, esta estrategia funcionó extraordinariamente bien, puesto que los excesos de los emperadores eran insignificantes en comparación con el ingente volumen de dinero que demandaba la economía china. Pero, como es natural, el modelo acabó desvelando sus flaquezas, en la forma de la primera hiperinflación de la historia, en 1350.

Con todo, no sorprende que durante el siglo XIV y XV se alternaran periodos en los que se volvió a las antiguas monedas de cobre, cuyo valor despuntaba en las horas bajas del papel moneda, con etapas en las que se ponían en circulación nuevos tipos de billetes. Normalmente, de hecho, la llegada de cada nuevo emperador solía implicar una ruptura con el sistema monetario previo. El resultado fue, una serie de devastadoras crisis fiscales, en las que la incertidumbre y volatilidad existentes hicieron que la confianza en ambos modelos se desintegrara.

En este contexto, la plata empezó a cobrar un protagonismo cada vez mayor. Este metal llevaba tiempo siendo reconocido como una reserva de valor, pero apenas se usaba para transacciones corrientes porque era demasiado escaso y costoso. No obstante, la situación descrita incentivó un uso cada vez más intensivo de la plata, primero por los comerciantes y, después, por las autoridades chinas, que se vieron obligadas a aprobar una profunda reforma tributaria a mediados del siglo XVI, en virtud de la cual todo pasó a cobrarse en plata. Lejos de tener unas reservas abundantes de este metal, China se vio entonces obligada a liberalizar su comercio con el exterior. Miles de jóvenes comerciantes se lanzaron entonces al mar, en busca del codiciado metal y, para su sorpresa, encontraron en Manila un verdadero tesoro: buques cargados de plata hispana provenientes de las Américas.

2. El dólar español

Todo parece indicar que los españoles descubren la plata andina en 1545. Los yacimientos más importantes aparecieron en el sur de Bolivia, en un altiplano inhóspito, donde apenas había flora o fauna. La plata que se descubre aquí era tan

pura que, en un principio, los españoles no sabían cómo refinarla y tuvieron que recurrir a los maestros nativos. El lugar se convirtió así en un foco de atracción y, en apenas dos décadas, la población de la Villa de Potosí superó los 50.000 habitantes. Esta cifra, por otro lado, no dejó de aumentar en los siguientes años, y prueba de ello es que, en 1611, la ciudad ya contaba con más de 160.000 habitantes, es decir, era igual de grande que Londres o Ámsterdam, sólo que infinitamente más rica. Tan importante como Potosí fue la montaña de Huancavelica, a unos 1300 kilómetros al noroeste. Aquí se hallaron grandísimas reservas de mercurio, material que, a la postre, sería fundamental para la extracción y purificación de la plata. Como en su día dijo el Virrey Francisco Toledo, tras incorporar dichas minas a la Corona, «la unión entre la montaña de Potosí y la de Huancavelica es el matrimonio más importante del planeta».

Se puso entonces en marcha una empresa de gran complejidad. Primero, por las durísimas condiciones de vida que se dieron en las minas, donde fallecieron miles de trabajadores indígenas. Segundo, por la dificultad de transportar aquellos lingotes de plata. Se estima que cada envío a Acapulco requería movilizar más de 2.000 llamas, pastoreadas por más de mil indios, a su vez vigilados por decenas de soldados españoles. No obstante, y a pesar de estos obstáculos, América se convirtió en el gran proveedor de plata del mundo. Según las estimaciones más generalizadas, entre el siglo XVI y el XVIII, el 85% de la plata mundial se produjo en esas minas; un 40% de ella acabó en China, fundamentalmente gracias al Galeón de Manila³⁵.

De esta manera, las suertes de las dos potencias geopolíticas del momento —el mítico Imperio chino y el emergente Imperio español— estuvieron ligadas durante siglos. Para China, la plata novohispana era una línea de crédito barata y segura, que aseguraba que sus bienes pudieran ser exportados a un mercado mucho más vasto sin tener que incurrir en los costes de ser una potencia Ultramarina. Para España, la plata era indispensable para proveer de recursos a la administración filipina, que como veremos más adelante, no era autosuficiente, y también le permitía acceder a la exótica industria asiática³⁶.

Así, la plata provincial, con el llamado «real de ocho» (figura 14), se convirtió, durante un largo periodo de tiempo, en la moneda preferida de China, América y parte de Europa. Es decir, se convirtió en la primera divisa global e hizo irrumpir, de esta forma, un nuevo sistema económico, abierto y expansivo, de escala igualmente planetaria. En esencia, se trató de una confluencia de factores

³⁵ CRUZ GUERRERO, G. (1997), *El Galeón de Manila: un mar de historias*, México D.F, JGH Editores, p. 41-54.

³⁶ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *La gran aventura de la diplomacia española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, p. 154.

e intereses, en los que España desempeñó un papel decisivo, pues hizo posible la aparición de dos presupuestos necesarios para la aparición de una economía global, que fueron, la plata, por un lado, y el Galeón de Manila, por otro.

3. Mucho más que sedas y porcelanas

De forma muy rápida, el comercio con China creció exponencialmente y la Carrera de Filipinas se convirtió en un ir y venir de mercancías. Rumbo a Manila, la más destacada era la plata novohispana, pero en modo alguno fue lo único que se transportó en aquellos galeones. Viajaron asimismo añil, jabón, colorantes, sombreros de paño, así como una gran variedad fauna y flora, en la que nos detendremos más adelante. De hecho, algunos de estos productos llegaban de la Península, tales como el vinagre, el aguardiente, las aceitunas, la harina, o libros, pinturas e instrumentos musicales³⁷.

En el tornaviaje, los barcos volvían cargados de mercancías procedentes de todo el sureste asiático. Seda y porcelana, por supuesto, pero también tinta, papel, algodón, azúcar, té, naranjas, marfil, esmeraldas, rubíes, diamantes, perlas, pólvora, lacados, mesas o sillas, por citar algunos ejemplos. De China fundamentalmente llegaban sedas, muebles, así como abanicos y porcelanas; de Japón, lacas, objetos de orfebrería o biombos³⁸; de Ceilán, Molucas y Java, las diversas especias; de Camboya, el marfil; de Indonesia, la pimienta, el clavo y la nuez moscada; de la India, las telas de algodón y las piedras preciosas y, de Persia, tejidos y alfombras. Lo que apenas llegó de Asia fueron, sin embargo, las plantas y los vegetales. Esto se debió a la mayor duración de la travesía, ya comentada (figuras 10, 11, 12 y 13).

Entre los textiles, el producto más importante era la seda. Inicialmente, llegaron sedas crudas, pero, con el paso del tiempo, se importaron, cada vez más, piezas manufacturadas, como estampados, bordados, trajes, casullas o altares para el clero. A este respecto, debe destacarse el mal llamado mantón de Manila, originario, en realidad, de China, pero que adoptó el nombre del puerto del que zarpaba. Fue un producto que pasó de ser un objeto de lujo al alcance de pocas mujeres, a convertirse en la prenda habitual de las trabajadoras de la fábrica de tabacos de Sevilla y, eventualmente, en un emblema de la mujer andaluza. Por este motivo, el diseño de esta prenda evolucionó a lo largo del tiempo, dejando

³⁷ FERRAGUT, M., *Op. cit.*, p. 34.

³⁸ RUIZ GUTIÉRREZ, A. (2018), *Lo que fue de ellas: Mujeres protagonistas en la ruta transpacífica del Galeón de Manila. Siglos XVI-XIX*, Granada, Alhulia, p. 217.

atrás los estampados con motivos chinescos y adoptando, en su lugar, adornos de paraísos florales³⁹.

También es destacable la llegada a suelo europeo del abanico. A España llegaron objetos de este tipo confeccionados con plumas de pavor real, madera de sándalo, bambú y todo tipo de piedras preciosas. Destacaron también los abanicos de «mil caras», llamados así por las minuciosas láminas de marfil que se utilizaban para decorarlos con paisajes y siluetas de figuras humanas. Este fue el accesorio por excelencia que vino de Asia e inundó las cortes europeas desde el siglo XVI, tal como lo atestigua el retrato de *La dama con abanico* (1570-1573) de Alonso Sánchez Coello, del Museo del Prado, o el de *La dama de abanico* (1635) de Velázquez, de la Wallace Collection de Londres.

De ambos ejemplos puede inferirse que desde Filipinas llegaron productos novedosos, tanto en sus materiales, como en su elaboración, principalmente relacionados con el mobiliario, los textiles, las joyas y los complementos. Ahora bien, también reflejan que parte del éxito de esta ruta se debió al transporte de productos ordinarios y baratos, destinados para un público más amplio⁴⁰.

Pero, tan importante como la naturaleza de los bienes intercambiados fueron todos los elementos que posibilitaron la perdurabilidad en el tiempo de esta línea comercial. Pensemos, por ejemplo, en cuestiones de logística. Como ya se ha dicho, aquellas mercancías tenían que atravesar dos océanos, uno de los cuales ocupa un tercio de la superficie planetaria, así como el Camino de Asia, que cruzaba México por tierra. Y, sin embargo, los medios de la época eran, con ojos de hoy, extraordinariamente primitivos. Básicamente, las mercancías se embalaban en fardos de arroz a presión, en cuyos costados se inyectaba agua, creando así una suerte de pasta, parecida al cemento, que se solidificaba y se convertía en una masa prácticamente indestructible.

Otro aspecto digno de mención fue la manera en que revolucionó la propia forma de comerciar. Hasta entonces, el comercio se había limitado al ámbito local, con la sola excepción de algunos productos, como la seda o las especias, que llegaban a Europa con cuentagotas, por la ruta de la Seda. El Galeón dotó de una nueva dimensión global al comercio, que ya nunca volvería a ser como antes. Por primera vez, el Pacífico sirvió de enlace entre los circuitos asiáticos —que llevaban siglos funcionando como un eje económico-cultural en todo el sureste asiático— y los mercados europeos y americanos, a la vez que se formaba el primer modelo global de cadenas de valor, que convergía respectivamente

³⁹ *Ibid.*, p. 221.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 231.

en Acapulco y Manila. Es decir, el Galeón fue el eslabón que cerró un ciclo de acontecimientos que permitieron la aparición de una economía global. Es más, al cerrar este círculo, aquella ruta consolidó a las demás, y permitió que el comercio ultramarino se empezara a afianzar como el fundamento más importante para el posterior desarrollo del capitalismo europeo⁴¹.

A medida que estas dinámicas se fueron afianzando, la Corona española trató de regular todo lo relativo al Galeón. Primero, con las reglamentaciones de 1593, en las que se establecieron monopolios en lo relativo a los puertos autorizados para celebrar ferias con las mercancías transportadas, el número de buques que partían cada año, y las personas facultadas para formar parte de esta empresa.

En lo relativo a los puertos, el Galeón era privativo de Nueva España, y sólo Acapulco y Manila estaban autorizados para cargar y descargar la mercancía. Ello explica el crecimiento exponencial de ambas ciudades, que se convirtieron rápidamente en los dos nuevos centros comerciales del mundo. De hecho, la elección de ambos emplazamientos no fue inocente. Entre los puertos de la costa occidental novohispana, Acapulco era con diferencia el del clima más benigno, y Manila contaba con un resguardo similar en Cavite. Ambos estaban dotados asimismo de buenos astilleros, donde se podían construir y reparar naves, y contaba con buenas comunicaciones terrestres con el resto de los virreinos. En Nueva España, por ejemplo, Acapulco conectaba directamente con Ciudad de México, la capital del virreinato, y también con Veracruz, Potosí o Puebla, de donde procedía, por ejemplo, todo el bizcocho necesario para alimentar a las tripulaciones que se embarcaban en aquellas idas y venidas transpacíficas.

De esta manera, se fue fraguando un sistema económico que giraba en torno a aquellas ciudades, hasta el punto de que no pocos mercaderes y negocios dependían para su supervivencia y prosperidad de la llegada regular de los galones. Lo cierto es que la arribada de aquellos navíos fue siempre uno de los eventos más esperados en la vida de las colonias y accionaba una especie de imán sobre todas las poblaciones cercanas en la medida en la que muchos de sus habitantes se trasladaban ahí para colaborar en las tareas de comercio, transporte y administración, que surgían con la descarga de las bodegas y la venta de sus mercancías⁴².

En relación con el número de barcos autorizados para acometer esa travesía cada año, es importante saber que, inicialmente, no existió uniformidad en el número ni en el tamaño de los galeones⁴³. La ausencia de una norma empezó a desaparecer durante el reinado de Felipe II, cuando se limitó a dos el número de

⁴¹ ZABALA, L. *Op. cit.*, p. 101.

⁴² CRUZ GUERRERO, G., *Op. cit.*, p. 60.

⁴³ LYTHE SCHURTZ, W., *Op. cit.*, p. 187-202.

galeones que se podían despachar cada año. Sin embargo, la llegada masiva de productos asiáticos, baratos y demandados, generó un malestar en los comerciantes sevillanos, al ver que sus productos venidos de España dejaban de ser competitivos en la economía virreinal. Esto forzó a que la Corona buscara un equilibrio entre su interés por mantener abierta la ruta y el impacto que se quería que tuviera en América y la Península. Concretamente, se limitó a uno el número de navíos autorizados para atravesar el Pacífico cada año. En otras palabras, se intentó que el Galeón fuera lo suficientemente importante como para mantener Manila en marcha y lo suficientemente pequeño como para no inundar los mercados de novohispanos y de la Península.

Bajo la misma óptica se deben analizar las reformas borbónicas del siglo XVIII, que impulsaron —de forma tardía en comparación a otras potencias europeas— el libre comercio, a través de la creación de instituciones como el Banco de San Carlos o la Real Compañía de las Indias Filipinas, pero que en ningún momento privaron a los comerciantes del Galeón de sus prerrogativas iniciales. Este encaje de bolillos fue, por tanto, una constante durante la historia de la ruta y desvela una de las tesis fundamentales de este trabajo: el Galeón de Manila fue mucho más que una ruta comercial, fue también una decisión geopolítica. A ello le dedicaremos el último capítulo de esta memoria.

Lo cierto es que las tensiones provocadas por ruta intercontinental también se hicieron notar en la corte china. Por un lado, la plata novohispana fue una fuente de poder imperial: financió enormes proyectos de infraestructuras, incluida gran parte de la Gran Muralla, y dinamizó el comercio interior chino, lo cual resultó en un notable crecimiento económico. Pero, por otro lado, la plata volvió a generar dinámicas inflacionistas —que afectaron sobremedida a los segmentos más pobres de la sociedad china— y se acabó convirtiendo en una amenaza para las propias dinastías incapaces de controlar la oferta monetaria. No en vano, China siempre monitorizó lo que ocurría en Manila y desconfió sistemáticamente de los comerciantes que ahí se asentaron.

Como se ve, existen múltiples similitudes entre las reacciones que se dieron, en aquella época, contra esta ruta comercial y las que se dan actualmente, entre algunos sectores de la opinión pública, con respecto a la globalización. Entonces, como ahora, hubo cuestiones como la deslocalización de los factores productivos o como la competencia extranjera que estuvieron en el centro del debate público. La razón es simple: la ruta del Galeón fue muy probablemente el primer elemento globalizador de la humanidad. Esta es una idea central de esta memoria y, por ello, seguiremos profundizando en ella en unas páginas.

Pero, antes de ello, conviene volver a dimensión jurídica de esta ruta, para subrayar que el sistema de fletes también funcionaba con arreglo a un sistema muy definido. Normalmente, cada nave era fletada por un magnate, que alquilaba los espacios en su bodega a decenas de otros comerciantes, normalmente a cambio de un 20% de sus ventas brutas. El interior de los galeones se repartía entonces siguiendo un sistema de boletas, o permisos de flete, que se repartían entre los comerciantes, militares, religiosos, altos funcionarios y viudas residentes en Filipinas. Cada boleta tenía un valor asignado y en teoría había 4.000 por bodega⁴⁴. No obstante, esta cifra casi nunca se respetó; algunos buques llegaron a ofrecer 18.000 permisos de flete, a costa de reducir el espacio disponible para camarotes o el número de cañones que tenían disponibles. Tal fue el caso del *Santísima Trinidad* —una de las cuatro embarcaciones que fueron capturadas durante los 250 años de la ruta— que tan solo llevaba seis cañones operativos de los 54 que estaban previstos para la embarcación.

Al mismo tiempo, fueron variando las cantidades que se permitía transportar, a medida que el comercio crecía exponencialmente y que los buques se perfeccionaban. En efecto, en un principio, se podía embarcar mercancías por valor de 250 mil pesos y llevar de retorno plata por valor 500 mil. Un siglo más tarde, en 1702, se aumentó a más de 300 mil pesos de mercancías y el doble de plata y, en 1734, las cifras ascendieron a 500 mil y un millón de pesos respectivamente⁴⁵. De manera similar, la Corona siempre intentó controlar el número de comerciantes con derecho a carga. Así, si a finales del siglo XVI había 190 comerciantes acreditados; en 1767 —menos de 140 años después— tan sólo había 28.

Por todo lo dicho, la llegada del Galeón también marcaba el inicio de una serie de actividades destinadas a hacer cumplir las reglamentaciones que recaían sobre el tráfico transpacífico. En Acapulco, la autoridad encargada de esto era el Alcalde Mayor, apoyado por los oficiales de la Real Caja. En Manila lo era el Gobernador, asistido por la Junta de Compartimentos, cuyas funciones incluían el registro y la descarga de las naves, la supervisión de los impuestos, la organización de las ferias o el control del contrabando.

Llegados a este punto, y volviendo a la cuestión que nos ocupa, que es la de los contactos que se dieron gracias a esta línea intercontinental, es importantísimo tener claro que los intercambios producidos gracias al Galeón de Manila no se limitaron a lo estrictamente comercial o material. Como vamos a ver, el Galeón no sólo era portador de mercancías, también de navegantes y frailes, soldados y

⁴⁴ FERRAGUT, M., *Op. cit.*, p. 51.

⁴⁵ CRUZ GUERRERO, G., *Op. cit.*, p. 41.

científicos, o colonos y mercaderes, que trajeron consigo un bagaje de creencias y dogmas, culturas y religiones, ideas y conocimientos.

4. Encuentros culturales

Un buen punto de partida para analizar los intercambios culturales que se dieron gracias a esta ruta lo encontramos en el patrimonio cultural material. Primero, porque es algo visible y que ha llegado hasta nosotros en forma de las construcciones más diversas, como calles, plazas, puentes o iglesias. Segundo porque la arquitectura civil siempre refleja numerosos aspectos de la vida cotidiana, es decir, nos ofrece información sobre el pasado. Y, en último lugar, porque la urbanización siempre fue para el Imperio español una meta en sí misma. Así, la fundación de ciudades fue una herramienta esencial para la organización de los territorios del Nuevo Mundo. Es más, fue una de las señas de identidad de esta primera mundialización hispánica, como así lo demuestra el hecho que hayamos sido, junto con los romanos, los mayores constructores de ciudades de la historia.

La ciudad colonial siempre se diseñó de acuerdo con un modelo común. El de la cuadrícula, formada por un conjunto de calles rectas y perpendiculares, en forma de damero, y planteadas en torno a una plaza mayor, que ejercía de centro simbólico de la ciudad. Este diseño se consolidó desde la fundación de Lima, en 1535, y se propagó rápidamente por el resto del Nuevo Mundo, incluida Manila.

No obstante, el caso manilense es singular. Para entender por qué, hay que remontarse a la llegada de Legazpi a Filipinas, en 1571. Este consiguió la autorización del Rajá Sulayman para iniciar un asentamiento español en Luzón, una de las principales islas del archipiélago. Así, sobre la base de la primitiva *Maynila*, se trazó y diseñó una nueva ciudad al modo virreinal que, sin embargo, se construyó respetando la costumbre asiática. Es decir, se produjo una fusión entre la filosofía de los colonos hispanos y los sistemas constructivos asiáticos, mejor adaptados a los terremotos y al clima tropical, de calor y lluvia. En palabras de Pedro Ortiz Armengol, historiador y diplomático español del siglo XX: «*lo hispano filipino, en arquitectura como en todo, es una combinación lógica de lo indígena, un avance sobre lo autóctono, al mismo tiempo que le rinde el homenaje de aceptarlo y continuarlo*»⁴⁶. Nació así la primera capital occidental en Asia, con una arquitectura única, que combinó la piedra y la madera, el adobe y la caña, en casas de dos pisos, de plantas bajas construidas con muros de gran espesor y plantas superiores hechas de madera con terrazas voladizas (figura 15).

⁴⁶ AGUILERA ROJAS, J., *Op. cit.*, p. 66

El nacimiento de Manila vino, a su vez, acompañado de nuevas actividades, desconocidas hasta la fecha en la región, así como de una nueva vida urbana que propició el crecimiento de la ciudad. Ahora bien, este crecimiento siempre se vio condicionado por las murallas de la capital, que marcaron la separación entre dos zonas muy distintas.

Por un lado, se encontraba *Intramuros*, la cara interna de la ciudad (figura 16). Este fue el centro político de la capital, y se organizó según el modelo colonial antes descrito. Hoy en día, todavía se encuentra ahí la plaza mayor, la catedral o el edificio del ayuntamiento, por citar algunos de sus monumentos más icónicos. Una y otra vez, terremotos e incendios asolaron esta parte de la ciudad que, sin embargo, se levantó una y otra vez respetando su trazado original. Tal ha sido el caso de la catedral, que ha sido reconstruida hasta siete veces desde 1581. Como se puede inferir, *Intramuros* fue el barrio de los españoles, y nunca estuvo muy poblado.

El paradigma empieza a cambiar partir del siglo XVIII, al amparo de la consolidación de la ruta del Galeón. Entonces, el centro de gravedad de la ciudad se fue trasladando a las afueras de aquellas murallas, en los barrios donde se asentaron los mercaderes y artesanos chinos, los llamados *sangleyes*, destacados protagonistas de la ciudad. Surge entonces un nuevo suburbio, *el Parian*, que rápidamente se convirtió en el nodo comercial de la misma y cuya población no dejó de crecer durante los primeros compases de la ciudad⁴⁷. Así, aunque considerados siempre como una minoría, los inmigrantes *sangleyes* siempre fueron, en realidad, una mayoría numérica en comparación a los españoles.

En varias ocasiones, esto generó una hostilidad creciente del lado de las autoridades virreinales, y se tradujo en sucesivos episodios de expulsiones e incluso masacres de *sangleyes* a manos de españoles. Otras veces, esta tensión cultural se tradujo en medidas de presión, de tipo fiscal y migratorias, que, por ejemplo, limitaban el número de extranjeros en Filipinas o les confinaban a verdaderos guetos. No en vano, suele considerarse al *Parián* como el *chinatown* más antiguo del mundo. No obstante, los españoles se vieron a obligados a buscar otro tipo de soluciones, debido a que los *sangleyes* eran mano de obra súper cualificada, que se había acabado convirtiendo en la base de la economía filipina, y, por extensión, en un engranaje indispensable en el ecosistema del Galeón de Manila. Prueba de ello es que la construcción de aquellas naves dependía enteramente de los carpinteros chinos y de la mano de obra barata filipina⁴⁸.

⁴⁷ El crecimiento de la población china fue exponencial en el siglo XVI. Así, en 1589 había 4.000 residentes chinos en Manila, por 700 españoles. En 1600, ya había 15.000 residentes chinos y, a mediados del siglo XVIII, la ciudad contaba con 20.000 residentes chinos por 8.000 españoles.

⁴⁸ LYTHER SCHURTZ, W., *Op. cit.*, p. 187-202.

En suma, hubo recelos, sí, pero la interdependencia fue tal, que ambas comunidades tuvieron que aprender a convivir a pesar de sus diferencias. De esta forma, el Parián se presenta como un ejemplo paradigmático de lo que es Manila gracias al Galeón. En efecto, el intercambio económico rápidamente dio paso al contacto cultural, y convirtió a la capital filipina en la experiencia material más lejana de Occidente en Oriente, así como en una de las ciudades más variopintas del mundo; una verdadera encrucijada de culturas, tal y como se observa en su arquitectura, arte, religión, costumbres y gastronomía. Ahora bien, el mejor testimonio de esta estrecha convivencia lo encontramos en el mestizaje que se produjo, tanto entre españoles y filipinos, como entre sangleyes y estos últimos. El resultado, de hecho, todavía perdura y es que, cerca del 10% de los actuales filipinos tienen ascendencia china.

Este proceso transformador alcanzó también muchos otros puntos del itinerario del Galeón. Así, las crónicas de la época hablan de barberos chinos en Acapulco, así como de carpinteros, médicos o artesanos: eran los llamados «*chinos indios*». También hubo una notable presencia filipina en California, gracias a que muchos marinos filipinos fueron invitados a formar parte de las primeras misiones jesuitas en la región, debido a que eran considerados buenos navegantes y operarios.

La presencia española también es fácilmente rastreable gracias a otros elementos, como por ejemplo los nombres de ciudades e islas del Pacífico. Así, resulta fácil identificar, junto al nombre de *Filipinas* —en honor del entonces infante Felipe—, los nombres actuales de muchísimas islas de Oceanía, como las *Marianas* —en honor a la reina Mariana de Austria— las *Marquesas* —en honor del Marqués de Montes Claros, virrey del Perú— e incluso *Australia* —originalmente llamada *Austrialia*, en honor de la Casa de Austria⁴⁹—.

Al mismo tiempo, la huella hispánica está presente en los idiomas de aquella región. Y, para entender cómo, es fundamental no cometer el error de pensar que todo lo que llegaba desde Nueva España era uniforme. Más bien, en aquellos buques españoles viajaron tripulantes de los más diversos orígenes sociales y culturales. Como es natural, entre ellos hubo españoles peninsulares, pero también muchos hispanoamericanos—criollos, indígenas, mestizos o mulatos—; marineros o misioneros europeos —portugueses, italianos, alemanes—; africanos de todos los orígenes y, por supuesto, incontables filipinos, de los más diversos grupos etnolingüísticos —tagalos, cebuanos, pampangos, caviteños—, entre otros⁵⁰.

⁴⁹ GALVÁN GUIJO, J. (1998), *Islas del Pacífico: El legado español*, Madrid, Lunwerg Editores., p. 51.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 52.

Todos estos peregrinos que fueron llegando al Pacífico trajeron consigo sus lenguas y costumbres y se fueron entremezclando con las poblaciones nativas, dando lugar a nuevas lenguas. Tal fue el caso del *chamorro*, la lengua de la isla de Guam, que no es sino el fruto de aquella fusión única. Se trata, además, del idioma mixto más hispánico de Oceanía, puesto que en torno al 50% de su vocabulario es de origen español y presenta, en su fonética o morfosintaxis, numerosos elementos españoles⁵¹. Así, por ejemplo, encontramos en el chamorro palabras fácilmente identificables, como *kucharón*, *siya* o *boteya*. Lo mismo ocurre, por otro lado, con los siete días de la semana y los doce meses del año, que comparten igualmente la nomenclatura española, o con los alimentos, tal y como se ve en palabras como *siboya*, *choriso* o *morsiyas*, todos ellos actualmente platos típicos de aquellos países. Como se puede apreciar, la lengua, al igual que la arquitectura, reflejan claramente el poso hispánico que se fue quedando en aquellas islas.

Llegados a este punto, es interesante destacar que el desarrollo de la navegación oceánica se tradujo igualmente, y de modo muy significativo, en un contacto ecológico entre masas terrestres. El intenso intercambio de fauna y flora se tradujo en un asombroso enriquecimiento de la diversidad ecológica del Nuevo y Viejo Mundo, hasta entonces separados por océanos infranqueables. Así pues, la presencia española en América y Asia abrió los mercados europeos a frutas como el cacao, la piña, el aguacate, el mango, el calabacín o la chirimoya; frutos secos como el cacahuete; tubérculos como la patata; cereales como el maíz o la quinoa; hojas como el tabaco; resinas como el caucho o animales domésticos como el pavo⁵². Muchos de estos productos fueron incorporados a las culturas europeas, como así lo atestigua hoy la importancia que tienen la patata o el tomate en Irlanda e Italia respectivamente.

De hecho, aquel intercambio biológico entre continentes conllevó transformaciones ecológicas masivas. En China, por ejemplo, la introducción del maíz o de la patata, permitió aumentar extraordinariamente la superficie cultivable, extendiéndola a zonas que hasta entonces no lo eran, lo cual, a su vez, posibilitó un aumento igual de notable de su población. Procesos similares se dieron en México, donde el trigo sustituyó al maíz como producto más plantado, o en Norte América, donde se introdujeron de forma masiva vacas, caballos o gallinas.

Este cúmulo de transformaciones se tradujo en una verdadera *revolución agrícola* que muchos historiadores comparan con la de la Revolución Industrial del siglo XIX. Así, aquel intercambio intercontinental abasteció a los mercados de materias primas fundamentales para el desarrollo de la revolución industrial.

⁵¹ *Ibid.*, p. 54.

⁵² ZABALA, L., *Op. Cit.*, p. 91.

Valga el ejemplo del caucho, tan demandando posteriormente para la fabricación de elementos plásticos, como neumáticos, correas o adhesivos. De hecho, aquella revolución agrícola fue, ante todo, una condición necesaria de la revolución industrial, ya que garantizó la suficiencia y la variedad de las dietas, así como la oferta de medicamentos, a ambos lados de los océanos, lo que, eventualmente, permitió la explosión demográfica que acompañó aquel proceso⁵³. Tal fue la magnitud de este evento que algunos científicos han llegado a definirlo como la mayor transformación ecológica del mundo, tras la desaparición de los dinosaurios.

Desafortunadamente, estos flujos biológicos tuvieron asimismo efectos devastadores, a raíz del intercambio de enfermedades como el tifus, el sarampión, el cólera, la lepra, la malaria o la fiebre amarilla. A este respecto, aunque también se importaron enfermedades desde el Nuevo Mundo —como la sífilis, que diezmó a la población europea—, lo cierto es que el impacto aquí se hizo notar sobre todo en las tierras conquistadas. Esto posiblemente contribuyó a que Europa se irguiera como el centro de poder desde donde se organizó todo este proceso transformador.

Así las cosas, es importante tener en cuenta que todo lo que se ha comentado no son más que meros ejemplos, la punta de un iceberg cuyo cuerpo sumergido representa un patrimonio que todavía puede acrecentarse mediante el análisis y la voluntad férrea de estrechar lazos con estas regiones. Por ello, y porque a través de este estudio se pueden reforzar los vínculos presentes, conviene retener una serie de ideas de fondo, sobre todo lo comentado en las últimas páginas.

Primero, que los múltiples intercambios económicos, humanos y culturales citados, ponen de manifiesto que el Galeón de Manila fue, como así lo consideran cada vez más historiadores, el primer elemento globalizador de la humanidad. Así, al unir tres continentes, esta ruta sacó a Europa de su ensimismamiento y permitió que el Viejo Continente proyectara su modelo de vida por todo el planeta. Ahora bien, los intercambios no fueron unidireccionales, como tampoco tuvieron un papel pasivo los otros pueblos y culturas que formaron parte de esta ecuación. No es casualidad que el Galeón también se llame nao de China o Galeón de Acapulco. Esto es lo fascinante de esta ruta: propició una interacción de una intensidad y escala hasta entonces desconocida y puso, de esta forma, en contacto civilizaciones que hasta entonces habían permanecido prácticamente en el desconocimiento mutuo.

⁵³ *Ibid.*, p. 97.

En definitiva, aquella ruta se convirtió en un espacio vivo, en el que se dio lugar un encuentro multifacético entre naciones, que cambió para siempre la faz de nuestra tierra y sentó las bases del mundo globalizado actual. Fue un proceso que se materializó en Manila, como también en muchos otros puntos del Pacífico que, básicamente, se convirtió en una encrucijada de contactos culturales y espirituales⁵⁴. Todo ello bajo la bandera española, que toleró y facilitó formas de mestizaje en casi todas las facetas de la vida humana, lo cual, conviene recordarlo, estuvo prohibido hasta mucho más tarde en otros Estados europeos supuestamente más desarrollados. Es decir, el Mundo Hispánico catalizó la aparición de una primera globalización. Podemos pasar así al último capítulo de esta memoria, en el que defenderemos que el Galeón de Manila fue mucho más que una mera ruta comercial. No tener en mente esta idea no sólo desvirtúa el estudio histórico, sino que además tiene implicaciones en el presente, razones suficientes para detenernos en ello.

⁵⁴ RUIZ GUTIÉRREZ, A. (2016), *El Galeón de Manila (1565-1815), Intercambios culturales*, Granada, Alhulia, p. 36-54.

Capítulo IV

LA GEOPOLÍTICA DEL GALEÓN

Es difícil encontrar en la historia un ejemplo de perseverancia como el que manifestó España en la empresa del Pacífico. Como ya se ha explicado, la Corona supeditó, durante más de dos siglos, gran parte de sus recursos —humanos, administrativos, económicos, militares y tecnológicos— al Galeón de Manila. Pero ¿por qué insistió tanto España en aquel proyecto? ¿Acaso fueron únicamente razones económicas? Si no fue así, ¿cuáles fueron las motivaciones que tuvieron los diferentes monarcas españoles para seguir poniendo el Imperio al servicio de aquella causa? ¿Por qué se asumieron tantos riesgos? Estas son algunas de las preguntas que uno se hace cuando se adentra en el universo del Galeón de Manila y en ellas nos vamos a detener a lo largo de este último capítulo de la memoria.

1. Diplomacia en la Era de los Descubrimientos.

«Quien controle el Pacífico, será amo del mundo».

Lee Kuan Yew, ex primer ministro de Singapur.

Como ya se ha mencionado, el éxito del Galeón se debió a la confluencia de diferentes intereses económicos compatibles entre sí. Ahora bien, nada de esto implica que la empresa filipina fuera tan rentable como algunos dicen. En primer lugar, por una cuestión de seguridad. Como sabemos, los riesgos potenciales de cada viaje eran altísimos, debido a las inclemencias de la ruta o a la amenaza enemiga. Es cierto que muy pocos buques fueron apresados y que la cadencia bianual de la línea transpacífica casi siempre se respetó, pero esto no quita que el retorno esperado de cada nave fletada no estuviera ni mucho menos asegurado y que, por extensión, la inversión no fuera tan atractiva como uno puede pensar.

Lo cierto es que el mantenimiento de aquella red marítima global era carísimo, debido a los costes de construcción de las embarcaciones y de sustento de los astilleros en Cavite. A esto se añadían los gastos de carenar y reparar, es decir, de mantener, aquellas naves después de tan duros viajes. Hay que recordar que los buques eran fletados por particulares, pero, sin embargo, todos los costes mencionados eran soportados por la Corona. En otras palabras, las naos eran propiedad del Estado, pero se ponían a disposición de los comerciantes españoles. Esto no ocurría en la Carrera de Indias, donde los barcos si que eran de particulares, y no del Estado⁵⁵. No por casualidad, más de un Virrey propuso que el sistema se privatizara, con el fin de descargar a la Corona y los virreinos de tan ingente gasto.

En realidad, la ayuda estatal llegó a ser incluso mayor. Así, desde tiempos de Felipe II, la hacienda de Nueva España enviaba en el galeón que partía cada año desde Acapulco el llamado «*real situado*», que era algo así como una subvención en metálico, que se otorgaba periódicamente para sufragar todos los gastos corrientes de Filipinas, así como la inversión en infraestructuras y otras empresas. Dicho de otra forma, los asentamientos en Filipinas no eran sostenibles ni autosuficientes. No en vano, uno de los principales objetivos de la creación de la Real Compañía de Filipinas, en tiempos de Carlos III, fue lograr que la balanza económica del archipiélago dejara de ser, como hasta entonces, gravosa para el Estado y se transformara en una oportunidad para explotar y exportar productos agrícolas⁵⁶. De todo lo dicho se deduce que, en un principio, el Galeón de Manila no fue ninguna panacea para las arcas del Estado. Más bien, fue una herramienta utilizada para sostener la colonia filipina. Pero ¿por qué era tan importante Filipinas? Por qué se renovó de manera sistemática, y durante más de dos siglos, aquel plan de inversiones tan gravoso?

La primera razón la encontramos en la religión. El Galeón de Manila sirvió de instrumento para proyectar la cristiandad por todo el mundo. A este respecto, Asia Sudoriental se había convertido en una prioridad puesto que se trataba de una región que había sido islamizada en los años anteriores⁵⁷. Filipinas se convirtió así en el campamento base de la cristiandad en la región, mientras que el Galeón hacía las veces de autopista para poblar de misioneros aquellos lares. Esto no era una cuestión menor, en una época en la que el islam y la cristiandad, a su vez dividida en diferentes facciones, se disputaban el trono en la carrera por las ideas. Usando terminología actual, el Galeón se convirtió rápidamente en una

⁵⁵ Por eso, las naves de la Carrera de Indias solían ir siempre escoltadas por buques de la Armada.

⁵⁶ CRUZ GUERRERO, G., *Op. Cit.*, p. 80.

⁵⁷ LYTHE SCHURTZ, W. *Op. Cit.*, p. 22. donde se señala que, finales del siglo XVI, gran parte de las actuales Indonesia, Malasia, Borneo, Filipinas y Molucas estaban islamizadas y bajo control de pequeños sultanatos.

herramienta geoestratégica para proyectar un proyecto de gobernanza global impulsado por la Monarquía Hispánica.

En este sentido, el Galeón también respondía a una necesidad militar del Imperio español. El motivo es evidente. Una vez comprobada la esfericidad de la tierra, y sabiendo que en el Sureste Asiático había potencias enemigas, era absolutamente necesario proteger el flanco occidental del continente americano: y, concretamente, había que asegurarse de que el Pacífico Norte estuviera controlado, desde México hasta Filipinas. Por este motivo, Manila —que era la punta de lanza del imperio— siempre tuvo un fuerte componente militar, que se observa claramente en la arquitectura de Intramuros. Por la misma razón, la Corona insistió, como ya se ha dicho, en la búsqueda de un puerto seguro en California e invirtió en el revolucionario modelo de flotas atlánticas —que se articulaba en torno a un denso enjambre de fortificaciones a lo largo de los itinerarios más vulnerables, sobre todo en el Caribe. En definitiva, desde el reinado de Felipe II y hasta la independencia de México, el Pacífico fue uno de los ejes prioritarios de la política exterior española. La idea de fondo era clara: mantener las Marianas y Filipinas dentro de la cristiandad y, por extensión, dentro de ese orden mundial que proponía la Corona española, por la salvación de sus almas —cuestiones religiosas— y por la de los demás —cuestiones geoestratégicas—.

Esta argumentación se sostiene si tenemos en cuenta que el final de aquella ruta coincide con la independencia de México. En efecto, si esta línea comercial fue tan beneficiosa como algunos sostienen, ¿por qué México decidió entonces renunciar al comercio con Asia? ¿Por qué se desaprovecharon más de doscientos años de conocimientos e inversiones acumuladas? Hay quien diría que el motivo era que las Filipinas seguían siendo españolas, pero este argumento es insuficiente porque la alternativa podría haber sido abrir rutas alternativas con otros socios asiáticos. Posiblemente, lo único que cambió fueron las prioridades: México simplemente quería jugar, por las razones que fueran, un papel diferente en el mundo⁵⁸.

Lo cierto es que el vacío que dejó España en el Pacífico fue rápidamente ocupado por Norte América. El proyecto de unir por mar tres continentes —en este caso América, Asia y Oceanía— se ejecutó de nuevo, esta vez desde San Francisco, con embarcaciones que iban a China o Japón y recorrían todo el Sureste Asiático. El *Lago español*⁵⁹ dejó serlo y pasó a ser americano, con comerciantes, misiones protestantes o balleneros. Y, en sentido contrario, las costas californianas empezaron a recibir un número cada vez mayor de inmigrantes chinos —como

⁵⁸ FERRAGUT, M., *Op. Cit.*, p. 125.

⁵⁹ La expresión, aunque pudo ser utilizada antes, quedó consagrada en la obra del profesor de la Universidad Nacional de Australia, Oscar H.R. Spate, *The Spanish Lake*.

ya había ocurrido con inmigrantes filipinos durante los años del Galeón—. Así fue cómo los Estados Unidos tomaron el relevo de España en el Pacífico y, por las mismas razones, tomaron posesión, en 1898, es decir, tras más de medio siglo surcando aguas, de las Filipinas, Guam y Hawái, y, en 1899, hicieron lo propio con la Samoa Americana⁶⁰.

De hecho, la utilidad del Pacífico como mecanismo defensivo quedó patente durante la II Guerra Mundial, puesto que Guam y las islas de Hawái fueron atacadas por el imperio nipón, pero nunca el territorio americano. La campaña del Pacífico es un episodio trascendental de aquella guerra, además de uno de los más duros y sangrientos. En aquellas islas, infestadas de mosquitos y tan difíciles de avituallar desde el remoto continente norteamericano, se luchó palmo a palmo. En Guadalcanal, Leyte, los Mares del Coral o Midway se definió la suerte del resto de la humanidad.

Con todo, no sorprende que la Monarquía Hispánica dedicara tantos recursos a la defensa del Pacífico y del Atlántico. Por un lado, tenía que asegurar la llegada de las remesas de plata a Asia y la Península, y, por otro, proteger la fachada pacífica del continente americano, así como el Caribe y los dos inmensos océanos que bañaban estos tres continentes.

Todo ello dependía de la capacidad de la Armada española para defender las rutas transoceánicas. Aquí, conviene destacar la figura de Pedro Menéndez de Avilés, otro miembro más de nuestra extensa nómina de personajes históricos desconocidos, pese a sus extraordinarias hazañas. Este militar y marino asturiano, a la postre Gobernador en las Indias, fundó en 1565 la ciudad de San Agustín, tras haber expulsado a los franceses de Florida. Aquel fue el primer asentamiento continuamente poblado por europeos en los actuales Estados Unidos y fue lo que Manila para la frontera filipina: un mecanismo de disuasión, una barrera entre dos mundos, en este caso, el español y el americano. Más adelante, como supervisor de la defensa de las principales rutas marítimas del Imperio, fue el artífice, junto con Álvaro de Bazán, del pionero sistema de flotas atlánticas, ya comentado, así como del sistema de galeones que se implantó en el Pacífico.

Ambos modelos, sin comparación en la historia militar hasta esa fecha, resultaron ser tremendamente eficaces. De hecho, el mito de los piratas ingleses y holandeses, así como el de las flotas extranjeras capturando navíos o fortificaciones españolas es simplemente eso, una leyenda. Las cifras no engañan: de los cientos de naves que recorrieron el Pacífico en ambas direcciones durante más de dos siglos y medio, tan sólo cuatro fueron capturadas o hundidas por piratas o flo-

⁶⁰ FERRAGUT, M. (2016), *Op. cit.*, p. 126.

tas extranjeras. En el siglo XVII, por ejemplo, no se capturó ni uno de los más de cien buques que recorrieron aquella ruta y, en la Carrera de las Indias, ni una flota atlántica fue apresada en alta mar durante más de tres siglos. Piratas como Drake, Hawkins o Cavendish sólo fueron capaces de emboscar embarcaciones menores y aisladas y acabaron falleciendo a causa de abordajes fallidos o a consecuencia de estos⁶¹. Otro tanto ocurrió en tierra firme, con episodios memorables como la defensa de Cartagena de Indias, por Blas de Lezo, o las tres batallas navales de principios del siglo XVII en las que España frustró los intentos holandeses de invadir Filipinas⁶².

El éxito de la Armada española a la hora de proteger tan contundentemente y durante tanto tiempo los ejes del Imperio permitieron que este consolidara su presencia en los cinco continentes. Literalmente, hubo un tiempo en el que en los dominios españoles no se ponía el sol y, gracias a ello, se abrió el camino para la aparición de una civilización global, que ya nunca volvería a ser como antes. Visto de otra forma, España se convirtió en la primera potencia global y, por extensión, su suerte estuvo íntimamente ligada al devenir de la historia universal. Conviene no olvidar esta hazaña, que procedemos ahora a analizar con mayor detalle.

2. La primera potencia global

Pocos países han tenido un impacto determinante en el acontecer mundial. Como se ha visto, España es uno de ellos. Con sus exploraciones, descubrimientos y empresas, los españoles lideraron la primera mundialización. Tan extraordinario logro, a menudo olvidado o subestimado, no fue consecuencia del azar, sino de una serie de decisiones estratégicas adoptadas desde tiempos de los Reyes Católicos, y perpetuadas por sus sucesores bajo dos dinastías diferentes. El hilo conductor de todas estas decisiones fue la creación —y continua readaptación, aunque no siempre con acierto— de una estructura política supranacional que, durante más de tres siglos, agrupó simultáneamente regiones y pueblos de Europa, América, África, Asia y Oceanía⁶³.

En ese esfuerzo mayor fuimos pioneros ya que, allí donde otras potencias continentales se conformaron con establecer enclaves comerciales en las costas o tardaron décadas o incluso más, en fundar ciudades y estructuras administrativas coloniales, España desarrolló en apenas unos lustros una imponente estructura

⁶¹ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *Op. cit.*, p. 138.

⁶² En las batallas de Playa Honda de 1609 y 1617 y en la batalla naval de Manila de 1646.

⁶³ MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *Op. Cit.* p. 90.

política, de alcance universal y capaz de controlar y encauzar los intereses, casi siempre incompatibles, de la burguesía flamenca, italiana, castellana o aragonesa; de los comerciantes novohispanos, chinos, filipinos y sevillanos; de los hijos y nietos de los conquistadores y de las élites amerindias, que demandaban un sitio en la novedosa sociedad del Nuevo Mundo; de los papas, obispos y compañías religiosas; de los funcionarios al servicio de las diferentes burocracias imperiales... Todo ello, además, cuando bajo aquella Torre de Babel se fraguaba la primera globalización, con todos los encuentros, y desencuentros, que ello implicaba (figura 17). En definitiva, se había creado la mayor y más compleja estructura política en Occidente entre el fin de la Antigüedad y el apogeo del Imperio británico⁶⁴.

Todo esto fue posible gracias a la confluencia de varios factores coadyuvantes. En primer lugar, la experiencia acumulada que tenía España en materia diplomática. Una experiencia que se había tenido que labrar por la fuerza debido a nuestra geografía tan singular. Como bisagra entre continentes, océanos y pueblos, la Península llevaba siglos siendo el escenario en el que ensayaba el primer «*Gran Intercambio entre las Tres Culturas*»⁶⁵. De esta manera, aquella de convivencias difíciles sostenidas por continuas alianzas entre pueblos, pasó a ser una plataforma desde la que proyectó el «*Primer Gran Intercambio Global*»⁶⁶. En esta «Gran extroversión Ibérica», el ascenso de los Reyes Católicos al trono supuso un punto de inflexión, ya que la proyección atlántica y europea de Castilla, unida a la vocación mediterránea y oriental de la Corona de Aragón, confirieron una mayor hondura estratégica a la política exterior española que a las de sus vecinos continentales.

España consiguió que este empeño perdurara en el tiempo gracias a la disponibilidad de medios —humanos, militares, económicos, administrativos, tecnológicos— con los que contó, no sólo para organizar dicha estructura, sino para lanzar expediciones marítimas y terrestres en mundos por aquel entonces apenas vislumbrados o imaginados. A tal efecto, fue determinante la voluntad y un espíritu moderno para llevar a cabo y mantener en el tiempo unos proyectos tan complejos y arriesgados. No por casualidad fueron reyes españoles, y no ingleses o franceses, los que en apenas treinta años —los que van desde 1492 hasta 1522— patrocinaron las empresas descubridoras de América y el Pacífico, así como de la circunnavegación planetaria. Dicho llanamente, la oportunidad pilló a España trabajando y gracias a ello se ejecutaron proyectos que cambiaron decisivamente la historia en aquel tránsito hacia la Modernidad.

⁶⁴ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *Op. cit.*, p. 114.

⁶⁵ MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *Op. Cit.* p. 87.

⁶⁶ *Ibid.*

Junto con todo lo dicho, hay que recordar asimismo la forma en que los sucesivos monarcas conjugaron el análisis estratégico y la diplomacia, esto es, los fines y medios de su política exterior. Aquí, hay que destacar nombres concretos, como Fernando el Católico, que supo aprovechar el auge de Castilla, y la presencia de la Corona de Aragón en Italia, para asentar un orden supranacional europeo basado en el equilibrio y la paz entre los príncipes cristianos. Para ello, el aragonés acometió una política de contención contra Francia en Italia, donde manejó instrumentos novedosos de poder duro y blando.

Por un lado, formó un ejército que revolucionó el arte de la guerra en Europa: los temibles Tercios, que se impusieron de manera sistemática en batallas históricas como Ceñirola, Garellano o Pavía. Por otro lado, lanzó una potente ofensiva diplomática, mediante la concertación de matrimonios reales con el Imperio y el establecimiento de una densa red de embajadas residentes en las principales cortes europeas⁶⁷. Tal fue el caso de la embajada ante la Santa Sede, fundada en 1480, y que permanece hoy en día como la misión diplomática más antigua sobre la faz de tierra. En aquella *plaza de mundo*, el soberano financió igualmente iglesias y monasterios, como parte de lo que hoy en día se podría llamar una verdadera campaña de diplomacia pública (figura 18). De esta forma, el Rey Católico buscó el apoyo de la Iglesia —consciente de que esto legitimaría su creciente poder— y trató de presentarse al mundo como el custodio de la cristiandad.

Es aquí, de hecho, donde encontramos la razón que realmente explica todos los esfuerzos del monarca. El objetivo último de aquella paz continental era aunar fuerzas contra el Imperio otomano, que era el enemigo sistémico al que se enfrentaba la cristiandad de aquellos días, porque proyectaba un mundo muy distinto al defendido por los príncipes cristianos. Dicho de otra forma, *paz entre los cristianos, guerra contra el infiel*. El aragonés siempre tuvo claro que el coste de oportunidad de no actuar en este campo era muy alto ya que, de no hacerlo, otras fuerzas se encargarían de configurar su vecindad más inmediata, lo cual a su vez también ponía en jaque los proyectos que se impulsaban dentro del mundo cristiano. Como se ve, este es un enfoque que sigue estando vigente en la actualidad europea, en problemáticas tan variadas —y que, por supuesto, nada tienen que ver con la realidad de aquellos días— como el 5G, los intercambios económicos con China o las relaciones con Rusia.

Por si todo esto no fuera suficiente para demostrar el afán que persiguieron los Reyes Católicos, cabe mencionar que el primer embajador español acreditado ante el Nuevo Mundo fue Cristóbal Colón. Esto no es una interpretación, sino una constatación, pues los monarcas españoles otorgaron al Almirante, como parte de

⁶⁷ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *Op. cit.*, p. 171.

su documentación para el viaje, unas cartas credenciales que le acreditaban como embajador de España ante los soberanos, aún desconocidos, que pudiera encontrar durante su travesía. Estos documentos —fechados el 30 de abril de 1492 y guardados actualmente en el Archivo de la Corona de Aragón— son considerados las primeras cartas credenciales de la diplomacia de los descubrimientos, y refuerzan una idea que ya hemos subrayado: que las empresas transatlánticas —entre las cuales se encontraba el Galeón de Manila— no sólo obedecían a motivos económicos, sino también a razones geopolíticas y diplomáticas.

El texto que mejor refleja esta tesis es el Tratado de Tordesillas donde España y Portugal básicamente se repartieron el Nuevo Mundo como si no hubiera otra potencia en el planeta. Prueba de ello fueron las palabras que más tarde pronunció el rey Francisco I de Francia, en las que solicitó que le enseñaran «*el testamento de Adán, que repartió el mundo entre españoles y portugueses, sin dejarme a mí ni un palmo de terreno*». Este documento refleja, además, la importancia que tuvo la diplomacia en aquellos momentos, pues evitó, en líneas generales, un enfrentamiento directo entre las dos potencias ibéricas, pese a que España estaba en plena emergencia geopolítica y se encontraba a punto de superar a Portugal, que había tomado la delantera durante las décadas anteriores. Es decir, se evitó caer en la llamada «*Trampa de Tucídides*», tan en boga hoy día en las relaciones internacionales. La pluma se impuso a la espada. Por ello, el Tratado de Tordesillas fue incluido, a petición de España y Portugal en 2007, en el Registro de la Memoria del Mundo de la UNESCO, por ser un ejemplo de que con determinación y buen hacer diplomático es posible evitar guerras que parecen inevitables (figura 19).

Con todo, no es casualidad que Fernando el Católico fuera una de las figuras en las que se inspiró Maquiavelo para crear su famosa obra *El Príncipe*. El aragonés cumplió con gran parte de sus objetivos y dejó una sólida herencia a sus sucesores, que en ningún caso se contentaron con conservarla, sino que la acrecentaron. Así, Carlos I también otorgó cartas credenciales a Magallanes en las capitulaciones del 22 de marzo de 1518, así como en las instrucciones reales otorgadas el 8 de mayo de ese mismo año. El emperador hizo, a su vez, un esfuerzo para que, en el Nuevo Mundo, se escuchara la voz de las élites amerindias, que reclaman un sitio en aquella sociedad naciente, otorgando, por ejemplo, títulos nobiliarios a los hijos y nietos de los emperadores aztecas e incas. Valga el ejemplo de Martín Cortés Moctezuma Nezahualtecolotzin, descendiente directo de Moctezuma II, que viajó varias veces a la Península por invitación del monarca, quien le otorgó algunos territorios de sus ancestros en Nueva España, le nombró miembro de su guardia real y le abrió las puertas de una carrera política, tras autorizarle un matrimonio con una noble española⁶⁸. En Europa, por supuesto,

⁶⁸ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *Op. cit.*, p. 130.

también hizo suya la visión de sus abuelos maternos, y llegó a gobernar sobre casi la mitad del Viejo continente, apoyándose en una visión erasmista del mundo que acabó fracasando, posiblemente por ser demasiado moderna para su época.

Podríamos seguir con más ejemplos, pero lo interesante aquí es la idea subyacente. Desde España se gestionó, durante más de tres siglos, los que van desde finales del siglo XV hasta principios del siglo XIX, el mayor imperio jamás creado por una potencia occidental hasta la época victoriana, con la diferencia de que en este caso el esplendor del Imperio británico apenas duró cincuenta años. Como es natural, la Monarquía no siempre conoció momentos álgidos, pero sí que mantuvo durante todo ese tiempo una visión planetaria de la realidad, gracias a lo cual, el Imperio dejó su impronta por todo el mundo, a veces de manera material, como se ha visto con el real de a ocho, pero muchas otras veces de manera intangible, y no por ello menos importante.

La Escuela de Salamanca es un claro ejemplo del patrimonio inmaterial que España legó a la Humanidad. En sus aulas se estudiaron una variedad de materias, como el Derecho de Gentes o la Economía moral. Fue ahí donde Francisco de Vitoria renegó de la escolástica de la Sorbona —que se basaba en el estudio repetitivo y puramente memorístico— y trató de implantar una nueva manera de entender la educación, que fomentaba el espíritu crítico y la resolución de problemas concretos. Fue también en aquella cuna de la modernidad donde Luisa de Medrano se convirtió en la primera mujer que enseñó en una universidad española, y posiblemente en Europa, más de cuatrocientos años antes que en Harvard, por ejemplo⁶⁹. Pero, por encima de todo, surgió un nuevo concepto del ser humano, de sus derechos y de la sociedad internacional, fraguándose así los pilares de una verdadera civilización global⁷⁰.

Prueba de ello es que la Escuela de Salamanca siempre jugó un papel activo en los proyectos del Nuevo Mundo. En ella se debatió la legitimidad de la Conquista; se insistió en la tesis de que todos los hombres compartimos una misma humanidad, fundada en la razón; se concluyó que los amerindios eran seres humanos racionales a los que había que incluir en el paraguas de la Monarquía Hispánica. Como decía Bartolomé de las Casas, *todos los pueblos del mundo son humanos*; todas las razas son una. Estos principios filosóficos se tradujeron rápidamente en un conjunto de leyes y decretos —como las leyes de Burgos o las Leyes Nuevas, que reformaron aquellas en tiempos de Carlos I— que, a modo de políticas de asimilación —apoyadas, como es natural, en las desigualdades propias de la época—, protegieron a los conquistados, como nunca lo habían

⁶⁹ Alice Hamilton fue la primera profesora asistente de Harvard y alcanzó ese puesto en 1919. Dorothy Garrold tendría que esperar veinte años más para desempeñar una función similar en Oxford.

⁷⁰ ZABALA, L., *Op. cit.*, p. 105.

hecho los imperios hasta ese momento y como tampoco lo harían hasta mucho más tarde⁷¹.

La Escuela de Salamanca fue, pues, un bastión de la autocrítica, en el que se plantearon —y llevaron a buen puerto— reflexiones verdaderamente copernicanas. Entre ellas destaca la creación del humanismo universal, como principio filosófico que guió aquel proceso transformador, y que, posiblemente, haya sido la mayor aportación de nuestro país al mundo moderno. Por todo lo dicho, esta institución podría ser objeto de un estudio en sí mismo, pero a efectos de esta memoria baste con recordar que se trataba de un engranaje más en una estructura mucho más amplia, que aglutinaba infinidad de organismos y proyectos, como la Casa de Contratación, que desempeñó también un papel esencial en el universo del Galeón de Manila y que, por lo tanto, merece ser comentada.

Creada por mandato de los Reyes Católicos, en 1503, y con sede en Sevilla, esta institución pionera para la época —en Inglaterra su análoga llegaría 120 años más tarde⁷²— que se ocupaba, sobre todo, de centralizar dos cuestiones esenciales para el desarrollo de la navegación oceánica. Por un lado, fue un centro de recogida y análisis de los datos geográficos, astronómicos y náuticos de la época. Así, desde 1512, supervisó el llamado *Padrón Real*, un mapa de los territorios descubiertos que se actualizaba constantemente a partir de las noticias traídas por los navegantes (figura 20).

Por otro lado, la Casa de Contratación se constituyó como centro instructor y examinador de pilotos. A tal efecto, en 1508, se creó el cargo de piloto mayor, responsable de esta tarea y cuyo puesto ocuparon figuras tan ilustres como Américo Vespucio o Juan Díaz de Solís (figura 21). Lo cierto es que superar el examen de piloto no era una tarea simple. Los aspirantes no sólo tenían que acreditar sólidos conocimientos de navegación, sino que además tenían que saber leer y escribir. No por casualidad, los pilotos siempre formaron parte de la élite del país y fueron, a la postre, un gremio muy progresista, a veces incluso antisistema. Por este motivo, por ejemplo, Alejandro Malaspina acabó en la cárcel y su obra no se estudió hasta siglos después. En definitiva, y volviendo al asunto que nos ocupa, la Casa de Contratación fue un verdadero centro renacentista, impulsor de la ciencia náutica y del conocimiento geográfico a partir del siglo XVI; es decir, fue un ejemplo más de la contribución española al tránsito hacia la modernidad.

Como se ha visto, la perdurabilidad en el tiempo de esta macroempresa mundial se debió más a administradores que a soldados. Así, la espina dorsal de aquel

⁷¹ MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *Op. Cit.* p. 117.

⁷² MARTÍNEZ MONTES, L. *Op. Cit.* p. 131.

proyecto la conformaron virreyes, intendentes o letrados, que tomaron el relevo de los Conquistadores para componer aquel primer concierto universal. Pero, las instituciones privadas también desempeñaron un papel destacado. Junto con los comerciantes y la burguesía, conviene dimensionar correctamente la labor que cumplió la Iglesia, a través de sus frailes y monjas en la difusión de la cristiandad y, por extensión, de la idiosincrasia europea, por todos los confines del planeta. Por algo dijo Humboldt que *el Galeón de Manila iba cargado de plata y de frailes*. Esos frailes y monjas llegaron donde por sí sola no habría podido llegar la acción pública de los monarcas. Y, en tal empeño, desempeñaron todo tipo de labores: fueron evangelizadores, desde luego, pero también médicos, científicos, exploradores, cronistas, agricultores y empresarios, entre otros.

Tal fue el caso de las misiones jesuitas que, desde sus orígenes, funcionaron como verdaderas empresas multinacionales, siendo capaces de compatibilizar la jerarquía inherente a este tipo de organizaciones y la flexibilidad necesaria para triunfar en los entornos más variados. Las misiones de Francisco Javier y de sus compañeros en Japón fueron un claro ejemplo de ello. Estos frailes llegaron al archipiélago en un periodo de turbulencias en la historia nipona, conocido como el *Sengoku Jidai*, o «*el país en guerra*», en el que básicamente Japón se encontraba inmerso en una suerte de estado de taifas, con un emperador sin poder de facto y numerosos señores de la guerra enfrentados entre sí.

Pese a ello, los jesuitas fueron capaces de abrirse camino en aquel ecosistema, a base de adaptar constantemente su estrategia de entrada. Primero, prestaron atención a los más necesitados, creando hospitales u orfanatos, y, después, al ver que esto sólo generaba rechazo entre las élites niponas, centraron sus esfuerzos en la cúspide de aquella sociedad. Para ganarse su favor, los misioneros realizaron entonces labores de intermediación con los comerciantes portugueses y españoles, consiguiendo que sus embarcaciones atracaran en los puertos controlados por los señores feudales que se habían convertido a la fe cristiana.

Al mismo tiempo, los jesuitas se esforzaron por integrarse en aquella sociedad, aprendiendo su idioma y costumbres locales. Una vez más, el fruto de este encuentro fue riquísimo. A los jesuitas se les debe, por ejemplo, la llegada de las primeras imprentas móviles a Japón, así como la transmisión de la cultura occidental a los japoneses, que rápidamente hicieron suya, en forma de palabras como *tabako* (tabaco), *karuta* (carta), *kappa* (abrigo) o incluso *tempura*, del latín *temporas*, que significa tiempo de ayuno antes de Pascua⁷³. Por la misma razón, uno de los postres más exquisitos de la gastronomía japonesa se llama *castela*, en honor de Castilla. No por casualidad, Nagasaki es conocida por tener las mejores

⁷³ MARTÍNEZ MONTES, L. (2019), *Op. cit.*, p. 165.

castelas de Japón: se trata de una ciudad portuaria fundada, en 1571, a petición del jesuita español, Cosme de Torres⁷⁴.

El ejemplo de Japón es paradigmático, pero en ningún caso es el único. También se podrían mencionar las 26 universidades que crearon en América del Sur o los 17 complejos misionales fundados por Fray Junípero Serra en California, que, como se ha dicho, sirvieron como los únicos puntos de abastos para los galeones que venían de Manila, todo a la vez que fueron descubriendo, explorando y poblando toda aquella costa. Lo mismo podría decirse de otras órdenes religiosas. En efecto, fue un dominio sevillano, Francisco Varo, quien, en 1703, publicó la primera gramática conocida de la lengua china en una lengua vernácula europea, el *Arte de la Lengua Mandarin*. Inversamente, Tomás Mayor fue el primero en traducir un libro europeo al chino, la *Introducción al Símbolo de la Fe*, en el año 1607⁷⁵.

En resumidas cuentas, nadie discute que la religión católica de la mayoría de los feligreses asiáticos actuales tenga su origen en la labor evangelizadora emprendida por aquellos frailes y monjas. Quizá lo que se pierda más de vista es que, a través de esta labor predicadora, las órdenes religiosas, como entidades independientes de la Corona, cumplieron una función complementaria al proyecto imperial. Bajo bandera española, actuaron como embajadores de los intereses hispánicos en lugares donde sin ellos el mensaje jamás habría llegado. En esencia, en lugares *perdidos de la mano de Dios*, fueron la única piedra de toque del imperio y en todos ellos actuaron como un elemento de cohesión del mismo. Gracias a esto, la presencia española se proyectó sobre los cinco continentes. Pasamos así a analizar la huella que dejamos en uno de ellos, el Pacífico, gracias, entre otras cosas, al Galeón de Manila.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 160.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 159.

3. El Pacífico español

El Océano Pacífico

Superficie: 165.700.000 km². Un tercio de la superficie terrestre.

Longitud norte-sur: 15.000 km. Longitud máxima este-oeste: 19.800 km

Número de islas: 25.000

Continentes afectados: Asia, Oceanía, América.

Hoy en día, nadie discute el papel de España en el descubrimiento y conquista de América. No resulta, sin embargo, tan acreditado, ni ha sido tan estudiado, el papel desempeñado por marineros y exploradores españoles durante más de cuatro siglos en las aguas del océano Pacífico, a pesar de que nuestra acción fue también importantísima ahí. Posiblemente, varios motivos explican esta realidad. Por un lado, es posible que la empresa colombina haya eclipsado este episodio de nuestra historia. También lo es que el posterior ascenso británico, y después norteamericano, en la región haya desembocado en la aparición de un relativo histórico alternativo que, conscientemente, ha querido obviar y adulterar nuestro paso por aquellas enormes extensiones de océanos. Sea cual fuere la razón de este olvido tan destacable, es importante subrayar y, en cierto modo, restablecer, la influencia y el legado español en aquella región.

Para ello, conviene empezar recordando que la huella española en el Pacífico no se limitó al archipiélago filipino. Más bien, a lo largo de varias fases exploratorias, de diferente ritmo e intensidad, navegantes y científicos españoles descubrieron todos los archipiélagos de Micronesia —Marianas, Carolinas, Gilbert, Marshall—; numerosas islas de Melanesia —Salomón, Santa Cruz, Nuevas Hébridas—; e incontables archipiélagos de Polinesia —Marquesas, Cook, Ellice, por citar algunos ejemplos—. También se exploraron las actuales Vanuatu, Tonga, Palaos e islas de Pascua, por no mencionar que fueron marineros españoles los que muy probablemente avistaron por primera vez las costas australianas y neozelandesas, y los que recorrieron toda la fachada pacífica de las Américas, desde Alaska hasta la Patagonia (figura 22).

En un principio, estas exploraciones se realizaron para buscar rutas alternativas al tornaviaje propuesto por Urdaneta. Más tarde, sobre todo en el setecientos, persiguieron objetivos militares, relacionados, como ya se ha dicho, con la defen-

sa de las costas americanas y la protección de los intereses hispanos en el Pacífico, que se veían cada vez más amenazados por la creciente presencia de barcos extranjeros. Finalmente, aquella fiebre exploradora obedeció al ímpetu científico, propio de la corriente ilustrada del siglo XVIII, de la que España también participó activamente, gracias al impulso de su Marina.

Rápidamente, aquella institución impulsó un programa de fomento que dio resultados espectaculares, con sucesivas expediciones a la Patagonia, las islas de Pascua, la Columbia británica o a Alaska (figura 23). Destacan, a este respecto, las expediciones botánicas de Mutis, en las que se describieron, analizaron y compilaron más de 5.000 nuevos tipos de plantas en unos 6.700 impresionantes dibujos; la expedición Balmis, tan en boga este año, y planteada como la primera campaña de vacunación global de la historia; y, por supuesto, la expedición de Alejandro Malaspina, de más de 62 meses de duración, en las que un fascinante equipo de marinos, científicos y artistas estudiaron, de manera minuciosa, las costas occidentales de América del Norte, el archipiélago filipino y Tonga, y también tomaron contacto con Nueva Zelanda y Australia (figuras 24 y 25). Aquella fue la expedición más ambiciosa, en sus objetivos, tiempo y singladura, impulsada por nuestro país, pero, sobre todo, fue el mejor reflejo de que España fue, contra lo que se suele decir, uno de los principales centros impulsores de la ciencia en el Siglo de las Luces. De hecho, tampoco habría que perder de vista las expediciones que España continuó promocionando después del cierre de la ruta del Galeón de Manila. Entre ellas, la del acorazado *Numancia*, con motivo de la guerra contra Chile, y que acabó siendo la primera vuelta al mundo realizada por un barco moderno.

Todo lo dicho justifica la denominación de *Lago Español* dada al Pacífico de los siglos XVI y siguientes. Los españoles fueron los primeros europeos en explorar y colonizar sus costas orientales, y muy probablemente, los primeros hombres en atravesarlo por voluntad propia. Muchos historiadores consideran, de hecho, que aquel empeño tan colosal fue uno de los factores que acabaron agotando al Imperio español. En otras palabras, España murió de éxito en el Pacífico y al hacerlo fue dejando su impronta en aquellas tierras, en las formas más diversas que uno se puede imaginar.

4. Una elección que no es inocente

Como se puede inferir, la presencia española en el Pacífico obedeció a fines muy diversos —económicos, militares, científicos—. Por lo que al Galeón de Manila respecta, que es lo que aquí nos ocupa, se ha visto que, aunque los bu-

ques solían ser fletados por comerciantes de Acapulco o Manila, su titularidad era siempre estatal, entre otras cosas porque la Corona también los usaba para transportar activos estratégicos para el Imperio, como armamento, el situado real, soldados, frailes o funcionarios.

Por todo lo dicho, sorprende que esta línea transpacífica haya sido sistemáticamente descrita por algunos ambientes como una ruta estrictamente comercial o que haya, incluso, quienes olviden la españolidad de esta ruta y, por tanto, el papel que desempeñó España en la misma. Ambas elecciones no son inocentes y forman de la narrativa de historiadores y académicos de determinados países, sobre todo de los que formaban parte del itinerario del Galeón, como México o Filipinas, así como de los que tienen mayor capacidad para explotar los barcos hundidos, como Estados Unidos⁷⁶. Así, falsear la naturaleza de aquella ruta, reduciéndola a su dimensión económica o cuestionando su autoría, adultera, a su vez, la naturaleza y titularidad de aquellas embarcaciones, lo cual abre un debate sobre el régimen jurídico de los galeones hundidos.

No en vano, esta es una cuestión significativa y que lleva tiempo siendo atendida por nuestro país que, evidentemente, es una potencia en materia de patrimonio cultural subacuático. En los últimos años, de hecho, ha habido casos sonados a este respecto, como el de las fragatas *Nuestra Señora de las Mercedes*, *Juno* y *La Galga*. En todos ellos el fallo ha sido favorable a los intereses españoles y se basó, no en el carácter de patrimonio subacuático de esos pecios, sino en que se trataban de buques de guerra pertenecientes a la Armada Española, por lo tanto, amparados por la inmunidad de jurisdicción que el Derecho Internacional reconoce a los buques de Estado. Para entender por qué, es importante rescatar una serie de conceptos.

Primero, el de buque de Estado, que incluye los de guerra y aquellos otros de titularidad estatal que persigan fines no comerciales. Esto nos obliga a definir al buque de guerra, que, tal y como dispone la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CNUDM), es aquel que «pertenzca a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca

⁷⁶ Al respecto, sorprende incluso el documento de la UNESCO aprobado el 5 de octubre de 2009 en la Conferencia General celebrada en París, por el que se proclamó el 8 de octubre de cada año Día del «Galeón». Tanto en el «proyecto de resolución», como en la «nota explicativa» de la Comisión de Cultura de la Unesco, se menciona a Filipinas y México y que, «durante 250 años (1565-1815), los galeones que navegaron entre Manila y Acapulco vincularon Asia con América y Europa, e incluso llegaron a África...», no mencionándose, sin embargo, a España ni tampoco que ambas naciones formaron parte durante el tiempo señalado del Imperio hispánico. Como es natural, tampoco se menciona que las naves que cubrieron aquella ruta eran propiedad del Estado español.

en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares» (art. 29).

Es asimismo significativo saber que un buque de Estado no pierde su condición por encontrarse hundido a raíz de un naufragio. Así lo recoge en su artículo 1.8 la Convención de la Unesco de 2001 sobre protección del Patrimonio Subacuático (CPPCS): *por «buques y aeronaves de Estado» se entiende los buques de guerra y otros navíos o aeronaves pertenecientes a un Estado o utilizados por él y que, en el momento de su hundimiento, fueran utilizados únicamente para un servicio público no comercial, que sean identificados como tales y que correspondan a la definición de patrimonio cultural subacuático.*

Pese a que esta Convención apenas ha sido ratificada por medio centenar de Estados —y por lo tanto no ha alcanzado el deseado nivel de aceptación en la Comunidad Internacional— lo cierto es que la regla que acabamos de describir suele ser reconocida por los tribunales extranjeros. Tal fue el caso de la *Mercedes*, en el que, una vez que se aclaró la titularidad y naturaleza del pecio, no se discutió la aplicación de las reglas sobre inmunidad del Estado. Es más, con carácter general, los tribunales tampoco exigen que el Estado del pabellón conserve la posesión del buque para hacer valer este derecho, especialmente en aquellos casos en los que estos se encuentran en aguas internacionales o en jurisdicciones ajenas. Más bien, se entiende que la pérdida de propiedad por abandono sólo ocurre cuando este es expreso.

Junto con todo lo dicho, los tribunales también han venido reconociendo la inseparabilidad de los pecios y de sus cargamentos, a efectos de inmunidad, así como la imprescriptibilidad de la condición de buques de Estado. Ambos criterios son especialmente importantes a los efectos que nos ocupan, ya que aseguran que el Estado de pabellón conserve sus derechos sobre los eventuales pecios hallados. Ambas reglas han sido recogidas por la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima, que reformó profundamente el Derecho Marítimo español para adecuarlo al paradigma actual del transporte marítimo y coordinarlo con el Derecho Marítimo internacional: *«cualquiera que sea el momento en que se produjo su pérdida y el lugar en que se encuentren, los buques y embarcaciones de Estado españoles naufragados o hundidos, sus restos y los de sus equipos y carga, son bienes de dominio público estatal, inalienables, imprescriptibles e inembargables y gozan de inmunidad de jurisdicción» (art. 382.1).*

Así las cosas, la inmunidad de los buques de Estado se presenta, hoy en día, como una herramienta eficaz para proteger los derechos que tienen los Estados de pabellón con respecto a sus pecios. Esta eficacia se debe, sobre todo al alcance universal de esta regla anclada en el Derecho internacional, pero, presenta, a su

vez, una serie de límites inherentes a su propia naturaleza. En efecto, cabe recordar que esta herramienta simplemente establece que los Estados distintos al del pabellón carecen de capacidad para conocer sobre las cuestiones relativas a los buques de Estado y para ejecutar cualquier tipo de acción sobre los mismos. En otras palabras, la inmunidad no rechaza las pretensiones de ninguna de las partes; sólo garantiza que, en caso de ser estimada por los tribunales ante los que se invoca, estos se abstendrán de conocer cualquier pretensión relativa a los pecios, como la propiedad, el hallazgo o la excavación de los mismos. Se presenta, pues, como un obstáculo a los intentos de saqueo por parte de cazatesoros y, en caso de haberse acometido ya el expolio, suele facilitar, a su vez, los trámites para que la carga de los buques sea devuelta a los Estados del pabellón, como fue el caso de la *Mercedes*⁷⁷.

En conclusión, la inmunidad que el Derecho internacional reconoce a los buques de Estado es eficaz, pero limitada. No en vano, España lleva tiempo insistiendo en la necesidad de conseguir un mayor nivel de aceptación internacional de instrumentos específicos de protección del patrimonio cultural subacuático, como la citada Convención de la Unesco de 2001, de la que España ya es parte. También convendría que cada Estado actualizara su normativa interna para garantizar un mejor cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de dicha Convención. Concretamente, sería importante que se adecuara la normativa relativa a la protección del patrimonio cultural subacuático en aguas territoriales, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental⁷⁸. Por último, es vital que España siga tratando de concertar acuerdos con aquellos terceros Estados en cuyas aguas se puedan encontrar con mayor probabilidad estos pecios, ya que toda la lógica que hemos descrito se asienta en la premisa de que todos los países reconocen, entienden y aplican, de igual forma, la inmunidad de los buques de Estado, lo cual es algo que no se puede dar por sentado.

⁷⁷ MARISCAL DE GANTE Y MIRÓN, M. (2014), *El último viaje de la fragata Mercedes: la razón frente al expolio. Un tesoro cultural recuperado*, Madrid, Ministerio de Cultura y deporte, p. 121-133.

⁷⁸ *Ibid.*

CONSIDERACIONES FINALES

La historia de España no necesita protagonismo, lo tiene. Basta con prestar atención, mostrar interés, para darse cuenta de que personajes como Urdaneta, Elcano o Núñez de Balboa, y momentos como el descubrimiento del tornaviaje o del océano Pacífico, merecen ocupar un lugar distinguido en la Era de los Descubrimientos, que hoy en día todavía no tienen.

El Galeón de Manila cerró un ciclo que dio lugar a un sistema en cuyo epicentro se situó la plata hispana, que fluyó desde Potosí para abastecer un nuevo mercado global. Como más tarde reconocería Adam Smith, en *La Riqueza de las Naciones*, la plata novohispana fue el hilo que conectó durante siglos todos los rincones del planeta.

Ahora bien, la plata no fue un fin para la Monarquía Hispánica, sino sólo un medio y, por ello, los flujos nunca fueron únicamente comerciales. Cada uno de esos galeones partió de Occidente cargado de Oriente, y viceversa. Gracias a ello, tuvo lugar un mestizaje en casi todos los ámbitos de la vida humana, de una intensidad desconocida hasta la fecha. En ocasiones, ese proceso fue más un choque que un encuentro y, por eso, la gestión de aquella primera globalización debe ser reconocida como una tarea hercúlea y como un momento estelar de nuestra humanidad.

Todo esto fue posible gracias a la Monarquía Hispánica, que estableció un modelo de gestión eficaz, a juzgar por su duración y resiliencia, capaz de encauzar los intereses, casi siempre contrapuestos, de territorios y culturas del mundo entero, a la vez que proyectaba una revolucionaria propuesta de gobernanza global.

Tenemos que apoyarnos en este pasado vivo para potenciar, como lo hacemos diariamente en América Latina, los múltiples lazos que nos unen con el Pacífico, una región que se encuentra en el epicentro de la diplomacia del futuro.

Además, nuestra historia nos tiene que servir para abordar los retos del presente. En un mundo en el que siempre habrá proponentes del choque de civilizaciones, no viene mal recordar que, bajo la bandera de mi país, convivieron los pueblos más dispares. Como diplomático español y europeísta convencido, ese es el legado que recibo y esta mi obligación: dejar que el galeón hinche sus velas y siga navegando.

NOTAS

El fecundo error de Cristóbal Colón

La esfericidad de la tierra llevaba dándose por supuesta desde mucho antes de 1492. En el siglo II a.C, Eratóstenes fue el primero en estimar —y con gran precisión— las dimensiones del globo terrestre. Tres siglos más tarde, Ptolomeo revisó estos cálculos, concluyendo que la tierra era un tercio más pequeña de lo que se pensaba y que Asia ocupaba casi la mitad de su superficie. Este error matemático tuvo importantes consecuencias en el siglo XV, puesto que daba a entender que la distancia entre Oriente y Occidente era mucho menor de la real y que, por lo tanto, estaba al alcance de la náutica de la época. Así lo afirmaba el mapa que hizo el cosmógrafo Pablo Toscanelli por encargo del rey de Portugal, quien, sin embargo, acabó ignorando la empresa, por estar centrado en alcanzar las Molucas por la vía africana.

Lo cierto es que el mapa llegó a manos de Cristóbal Colón, quien lo revisó y redujo aún más las distancias mencionadas, quien sabe si porque confundió las millas árabes con las italianas, o como estrategia para convencer a las comisiones técnicas que tenían que valorar la viabilidad de su proyecto. De esta manera, Colón sostenía que el perímetro terrestre era de unos 29.000 km, en lugar de los 40.000 km reales, y que la distancia entre las islas Canarias y Japón era de 4.445 km. En otras palabras, esto suponía colocar al archipiélago nipón en el Caribe actual.

Lo que sucedió a continuación suele ser malinterpretado. Así, y en contra de lo que se suele pensar, conviene destacar que la comisión encargada por los Reyes Católicos para valorar el proyecto colombino supo, desde el primer momento, que estaba basado en distancias que no era reales. Por ello, si se aprobó la propuesta, fue más por una decisión geopolítica de los Reyes Católicos, que por convencimiento científico. No debemos olvidar, de hecho, que los monarcas sólo

se embarcaron en esta aventura cuando terminó la guerra de Granada, que venía consumiendo sus recursos desde hacía más de una década. En cualquier caso, y en palabras de Julio Rey Pastor, esa acumulación de errores «*produjo la más fecunda confusión que registra la Historia*», pues resultó en el descubrimiento de América por parte de los europeos.

Ahora bien, los cosmógrafos españoles no tardaron mucho en darse cuenta de que Cristóbal Colón no había llegado a Asia. Rápidamente supusieron que, en realidad, se trataba de una tierra por descubrir y, junto al deseo de querer conquistarla, surgió la necesidad de encontrar un paso que la atravesara, para así poder cumplir con el objetivo inicial de la empresa colombina: ganar a Portugal en la carrera de la Especiería.

A tal efecto, la Corona autorizó varias expediciones entre los años 1499 y 1506. Son los llamados *viajes menores*, o *viajes andaluces*, que, generalmente, se llevaron a cabo por marinos que habían participado en las primeras travesías. Es el caso de: Alonso de Ojeda, que recorrió el golfo de Venezuela; de Vicente Yáñez Pinzón, que confundió el río Amazonas con dicho paso; o de Diego de Lepe, que exploró el sur del continente y constató que se estrechaba a partir de la punta brasileña, lo que le hizo albergar la esperanza de que se acercaba a la ansiada meta.

Fue asimismo importante la expedición dirigida Juan Díaz de Solís, más aún cuando en su preparación llegó a Castilla la noticia de que Núñez de Balboa había descubierto el Mar del Sur —el océano Pacífico— lo que redobló el interés de la Corona por encontrar el pasillo interoceánico. Solís bordeó meticulosamente el litoral y encontró el Río de la Plata, que confundió, como sus predecesores, con el mencionado paso, con la mala suerte, además, de que aquella confusión acabó en tragedia: Solís y parte de sus hombres acabaron siendo devorados por indios del estuario, que les habían invitado amistosamente a bajar a la costa.

Como se ve, las expediciones andaluzas, si bien aportaron conocimientos geográficos, fueron un fracaso, puesto que no habían encontrado el paso al gran océano ni tampoco habían conseguido adentrarse en el continente. Para lo primero, hizo falta que aparecieran dos hombres en la Corte española, un portugués, Fernando de Magallanes, y un español, Juan Sebastián Elcano; para lo segundo, el arrojo de los conquistadores extremeños.

La primera vuelta al mundo

Tras el descubrimiento de América, y siguiendo la tradición cristiana en Occidente, el Papa Alejandro VI actuó como árbitro para evitar fricciones entre las dos potencias ibéricas, otorgando, en sus famosas bulas *Inter caetera*, derechos al Imperio español sobre el Nuevo Mundo. Al poco, los Reyes Católicos y Juan II de Portugal suscribieron el acuerdo de Tordesillas, donde se estableció una frontera del norte al sur, a 370 leguas de Cabo Verde. Todo lo que se encontraba al oeste caía bajo el paraguas de la soberanía española y al este empezaban las posesiones portuguesas. El problema era, sin embargo, determinar el llamado *antimeridiano*, que era la división en la otra cara del mundo, ahí donde justamente crecían las plantas especieras. Hubo numerosos intentos para dilucidar esta cuestión, pero los intereses encontrados de ambas potencias, unidos a la falta de instrumentos adecuados para el cálculo de la longitud, hicieron que todos ellos fracasaran.

En este contexto, apareció Fernando de Magallanes, navegante y soldado portugués de dilatada experiencia en el Índico. Participó, por ejemplo, en la toma de Quiloa y Mombassa, en la expedición de Francisco de Almeida, que a la postre se convirtió en el primer Virrey portugués en las Indias, así como en la toma de Malaca con don Alfonso de Albuquerque, quien jugó un papel fundamental en la consolidación de Portugal en la zona. Pese a ello, la Corona portuguesa nunca le otorgó el reconocimiento que él deseaba y, por eso, sintiéndose desairado, renegó de la nacionalidad portuguesa, adquirió la española y puso rumbo a Castilla, con un tesoro entre sus manos que cambiaría para siempre la Historia y la Geografía: un mapa sustraído de la biblioteca privada del rey de Portugal y dibujado por el cosmógrafo Martin Behaim, que demostraba la existencia de un paso a través del Nuevo Mundo para llegar al Pacífico, y con ello a las especierías.

Tras el descubrimiento de Balboa, esta era la siguiente pieza del puzle que andaba buscando la Corona española. Por eso, la llegada de Magallanes no pudo llegar en mejor momento, sobre todo ante los extraordinarios progresos que estaba realizando Portugal en el Índico. Así, aunque no sin esfuerzo —ya que Magallanes tuvo que insistir con ahínco para vencer la resistencia de la Casa de la Contratación, que desconfiaba de otorgar dicha empresa a un ex súbdito portugués,— el navegante consiguió que la Corona le otorgara autorización y cinco naves para su empresa.

En realidad, esto no fue más que el preludio de una epopeya, en la que ningún trámite se pudo dar por sentado. Hubo, por ejemplo, dificultades para encontrar suficientes voluntarios para la expedición y, por eso, tuvieron que recurrir a numerosos marinos extranjeros, para mayor recelo de los funcionarios españoles. Entre ellos se encontraba el italiano Pigafetta, al que debemos gran parte de la

crónica de ese viaje y cuyo relato, de hecho, mencionamos a lo largo de la memoria. Por otro lado, los barcos entregados por la Corona eran antiguos y no estaban preparados para este tipo de navegación.

Así, la flota se hizo a la mar en agosto de 1519. Desde el primer momento, fue una travesía complicada, sobre todo en lo humano, ya que Magallanes no compartía la información sobre su rumbo con el resto de los pilotos españoles, lo cual generó malestar y desconfianza. A esto se añadió la desesperación, una vez llegados a territorio americano, puesto que no encontraban el paso al Mar del Sur. Ensenada a ensenada, bahía por bahía, pasaron las semanas, a la vez que la escasez de víveres y la llegada del frío fueron tensando cada vez más la cuerda. El peor momento llegó al cabo de nueve meses, cuando Magallanes frustró *in extremis* un intento de amotinamiento de tres de sus naves. Este es un momento destacable ya que produjo un cambio en los mandos inferiores, y el nombramiento de Juan Sebastián Elcano como capitán de la San Antonio, buque insignia de la expedición.

Con la marinería cansada, Magallanes entonces decidió pasar el invierno en tierra firme, sin saber que lo hacía apenas a unos kilómetros al norte de la bahía donde finalmente encontrarían el deseado objetivo. Durante aquel invierno el navegante llegó a plantearse el regreso a España, pero, afortunadamente, dio la orden de seguir en primavera. Al poco de hacerlo, encontraron un estuario distinto a los demás, más profundo y oscuro: parecía, por fin, que había llegado a su meta. Pero, una vez más, el cruce del estrecho —a la postre bautizado con su nombre— fue una tarea complicadísima desde el punto de vista náutico, puesto que era un laberinto de estrechos fiordos, que en su gran mayoría no conducían a ninguna parte. Para agilizar la búsqueda, Magallanes dividió a su flota en dos y, en una de esas, uno de los buques desertó y puso rumbo a España. A pesar de ello, el portugués no cesó en su intento y, tras 600 km navegando a ciegas por el estrecho, encontraron la salida al Pacífico.

Lo que viene después ya es historia de la navegación. A efectos de esta memoria, quizá basta con decir que la travesía que luego hicieron a través del Pacífico batió un récord de tiempo y distancia para la época. Fue además una sensacional prueba de resiliencia, en la que la marinería tuvo que soportar sed, hambre y una enfermedad hasta entonces desconocida, el escorbuto. Pero superaron la prueba y llegaron a las antípodas, descubriendo toda una serie de islas, como las Marianas o la Isla de San Lázaro, más tarde bautizadas como las Filipinas. Ahí se encontraron con un nativo que entendía su dialecto. Esto era trascendental, pues implicaba la cercanía de las Molucas y, con ello, que estaban llegando al destino perseguido, sólo que por la dirección opuesta a la de Portugal. Dicho de otra manera, estaban dando la vuelta al mundo.

Para Magallanes la epopeya terminó en aquellas islas. Fruto de una imprudencia, falleció a manos de los nativos de Silapulapu. El mando de los barcos recayó entonces en dos españoles, Gómez de Espinosa y Juan Sebastián Elcano, cuyo protagonismo no dejó de crecer a partir de ese momento. El 8 de noviembre de 1521, llegaron por fin a las Molucas, el epicentro de la Especiería. A esas alturas del viaje, tan solo quedaban dos naves en pie, una de las cuales, el *Trinidad*, no estaba en condiciones de navegar. Deciden, por tanto, que Elcano vuelva a España por la ruta portuguesa, plagada de piratas y buques enemigos, mientras que Espinosa tenía orden de quedarse en tierra, reparando su nave, y de volver por la ruta por la que había venido.

En aquel viaje de vuelta, Elcano demostró sus inmensas cualidades como piloto y capitán. Tuvo que sortear la amenaza portuguesa y hacer lo impensable: cruzar todo el Índico y bordear la costa africana de una sola tirada, batiendo, con ello, el récord que poco antes había establecido Magallanes, como viaje sin escala de mayor distancia realizada hasta la fecha⁷⁹.

De aquella manera, el 8 de septiembre de 1522, cuando ya nadie se acordaba de ellos y se les daba por fallecidos, llegaron al puerto de Sevilla 18 de los 300 que habían zarpado tres años antes. Lo hicieron a bordo de la nao *Victoria*, completamente arruinada, tras haber navegado 40.000 millas marinas en 1.084 días. Destrozados, irreconocibles, llegaron a Sevilla los primeros seres humanos que habían conseguido circunnavegar el planeta.

Paradójicamente, en un principio se desconfió de Elcano, porque al desembarcar las especias traídas de las Molucas se observó que la carga pesaba menos de lo que aparecía en los libros de navegación⁸⁰. Las autoridades españolas pensaron entonces que el capitán había desembarcado parte de la mercancía antes de llegar y estuvieron a punto de condenarle, pero, finalmente se dieron cuenta de su error: la carga pesaba menos que lo anotado en los libros porque se había deshidratado durante el viaje. Resuelta la cuestión, fue recibido con honores: se le concedió una renta vitalicia y un escudo de armas en la que reza una famosa inscripción: *primus circumdedisti me*. Pero, aun así, la historia probablemente no ha reconocido lo suficiente la labor de este capitán, a quien le debemos el éxito de la empresa de Magallanes. Por eso, se justifica el haberle dedicado estas páginas.

⁷⁹ Navegaron casi siete meses sin descanso. Casi el doble de lo que habían navegado en el Pacífico.

⁸⁰ COMELLAS, J. (2012), *La primera vuelta al mundo*, Madrid, Rialp.

TABLA DE ILUSTRACIONES

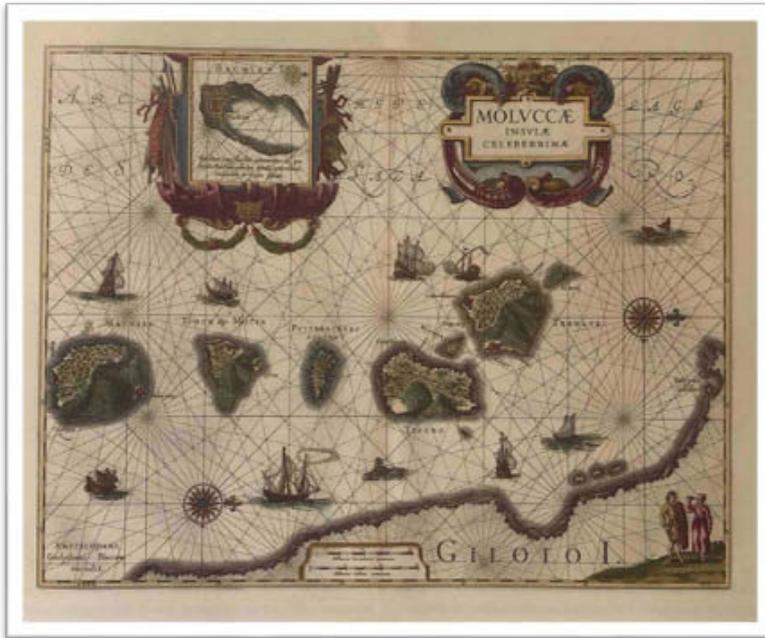


Figura 1.
Mapa de las islas Molucas, por Willem Janszoon Bleau, 1630.

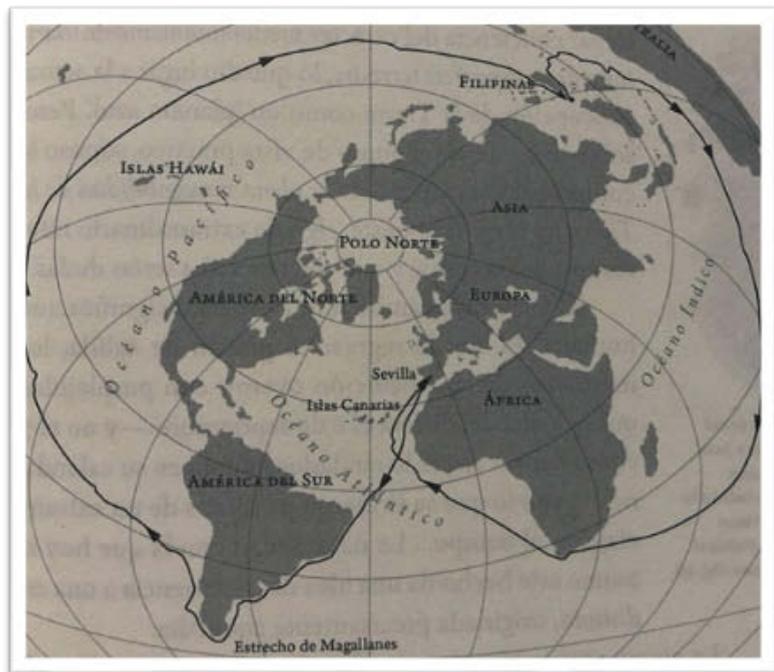


Figura 2.
Derrotero Magallanes-Elcano.

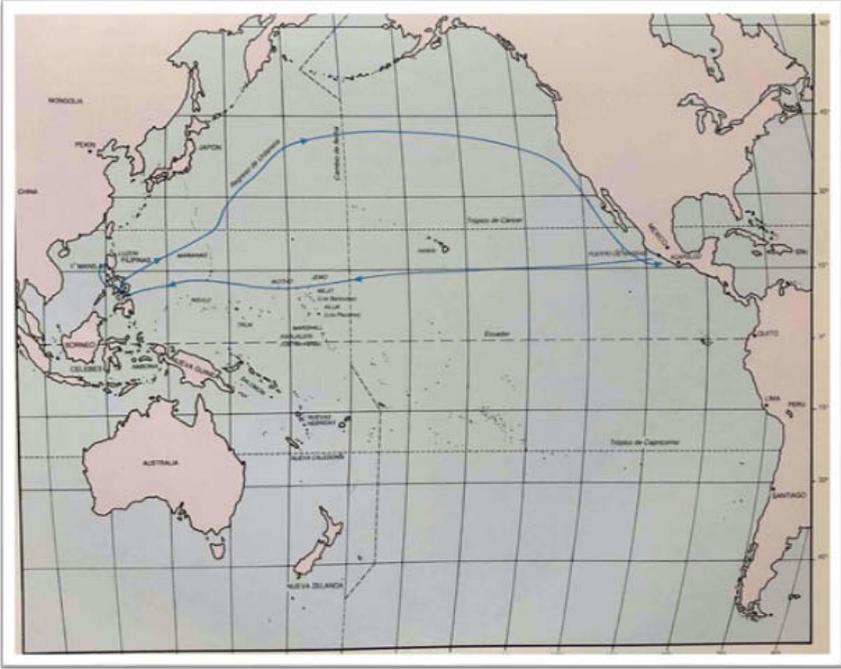


Figura 3. Derrotero de la expedición Legazpi-Urdaneta (1542-1545).



Figura 4. Fray Andrés de Urdaneta. Museo Oriental, Valladolid.



Figura 5. Mapa del Galeón de Manila en el Pacífico seguida de la Carrera de Indias en el Atlántico.

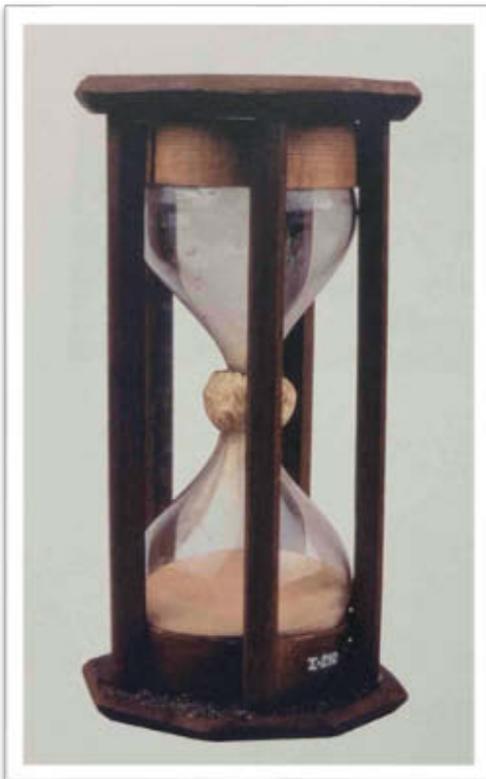


Figura 6. Ampolleta para medir media hora. Siglo XVI. Museo Naval, Madrid.

Figura 7. Baraja española.
Principios siglo XIX. Museo
Naval, Madrid.

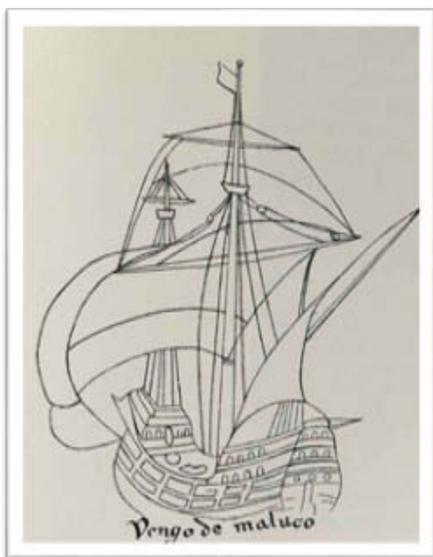


Figura 8. Galeón. Detalle del mapamundi
de Diego Ribero, 1529. Biblioteca
vaticana.

**Figura 9. Navío español
de 112 cañones. Siglo XVIII.**

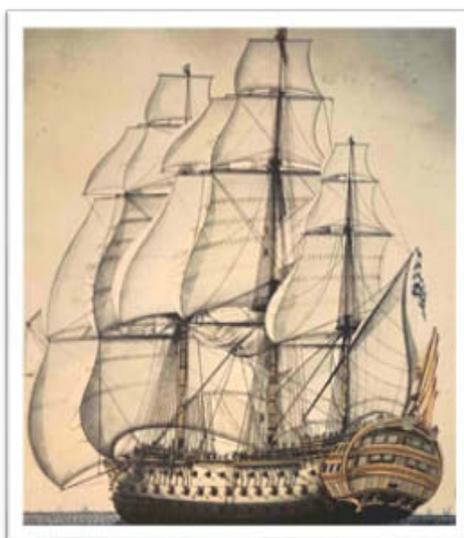




Figura 10. Plato con representación del Galeón de Manila con la bandera de la Corona de Castilla y un velero bergantín. 1780. Museo Naval, Madrid.

Figura 11. Dos soperas en forma de carabao y una sopera en forma de carpa. Siglo XIX. Museo Naval, Madrid.



Figura 12. Mantón de Manila. Siglo XIX. Museo Naval, Madrid.



Figura 13. Abanico. Siglo XIX. Museo Naval, Madrid.



Figura 14. Reales de a ocho con caracteres chinos. Museo Oriental Real, Valladolid.



Figura 15. Vivienda particular de la calle Centeno en el barrio de Santa Cruz de la Ciudad de Manila.

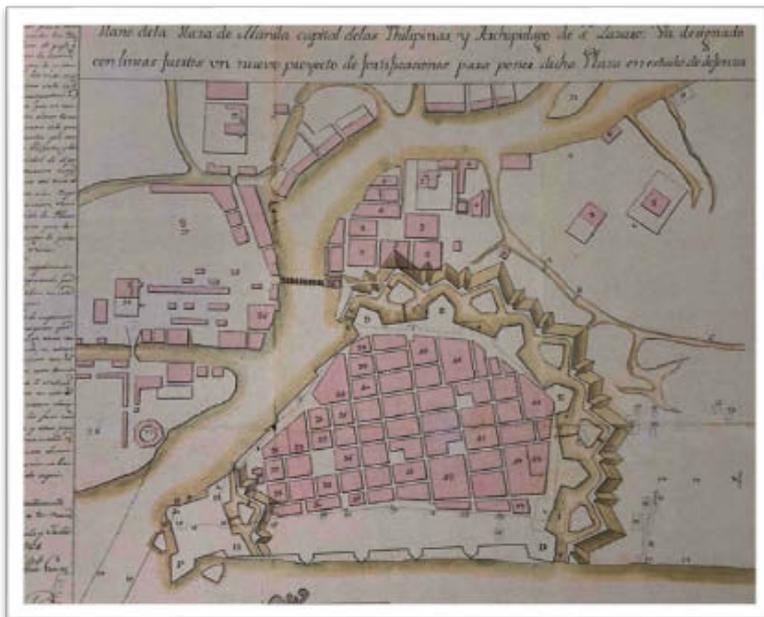


Figura 16. Plano de la plaza de Manila y archipiélago de San Lázaro, con un nuevo proyecto de fortificaciones. Siglo XIX. Miguel Antonio Gómez.



Figura 17. Escudo de armas del emperador Carlos I, desde 1520. En él aparecen reflejados heráldicamente sus posesiones. Por la herencia materna: Castilla, León, Aragón, Dos Sicilias y Granada. Por la paterna: Borgoña, Brabante, Flandes y Tirol. Además, incorpora las columnas de Hércules con la insignia «Plus Ultra», en representación del Imperio ultramarino, así como el águila bicéfala del Sacro Imperio Romano-Germánico.

Figura 18. El Tempietto de San Pietro in Montorio di Bramante. Icono de la arquitectura renacentista, fue sufragado por los Reyes Católicos, tras la toma de Granada y el nacimiento de su hijo, el infante Juan.

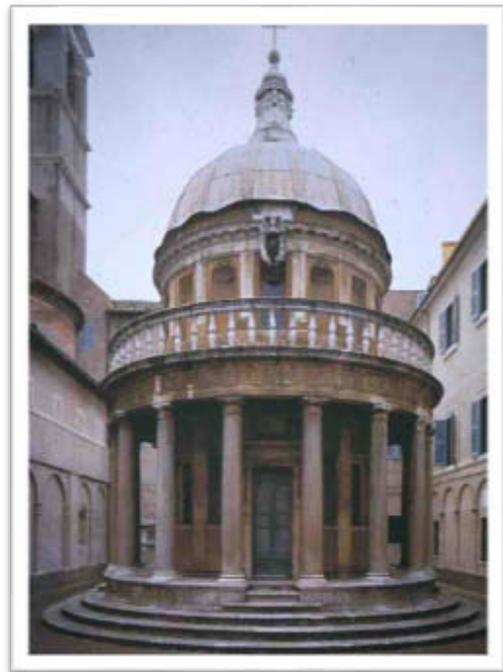




Figura 19. Tratado de Tordesillas.
7 de junio de 1494. Archivo General de Indias.



Figura 20. Padrón Real de Diego Ribero, 1529.
Museo de la Propaganda Fide. Roma.

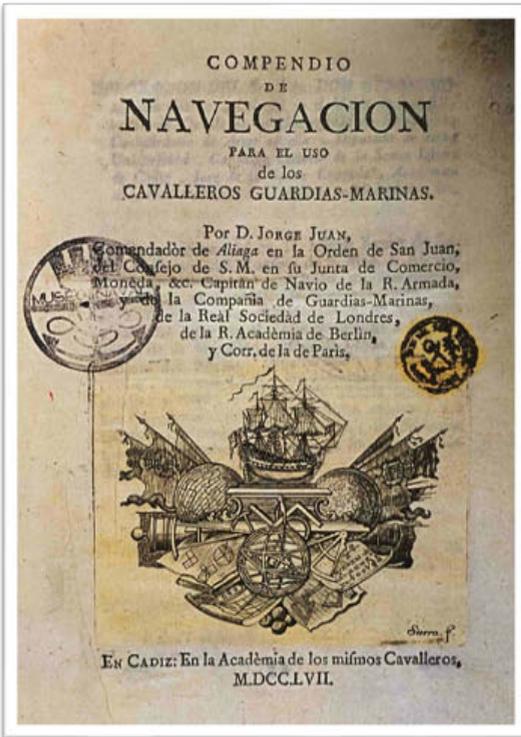
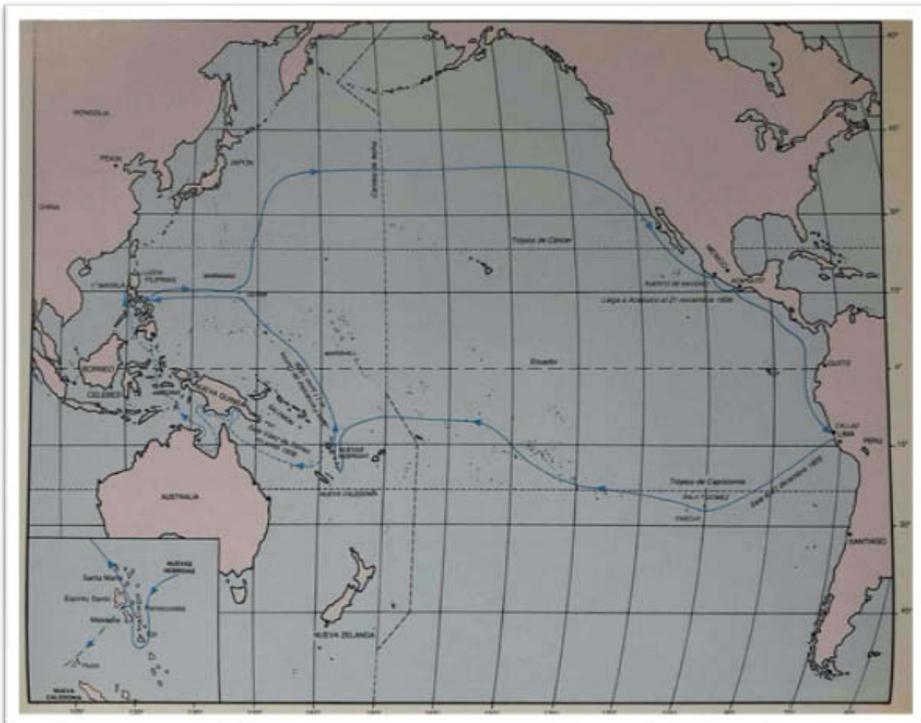


Figura 21. Portada del *Compendio de navegación*. Jorge Juan. Cádiz. 1757.

Figura 22. Derrotero de las expediciones de Pedro Fernández de Quirós y de Luis Vaes de Torres (1605-1606).



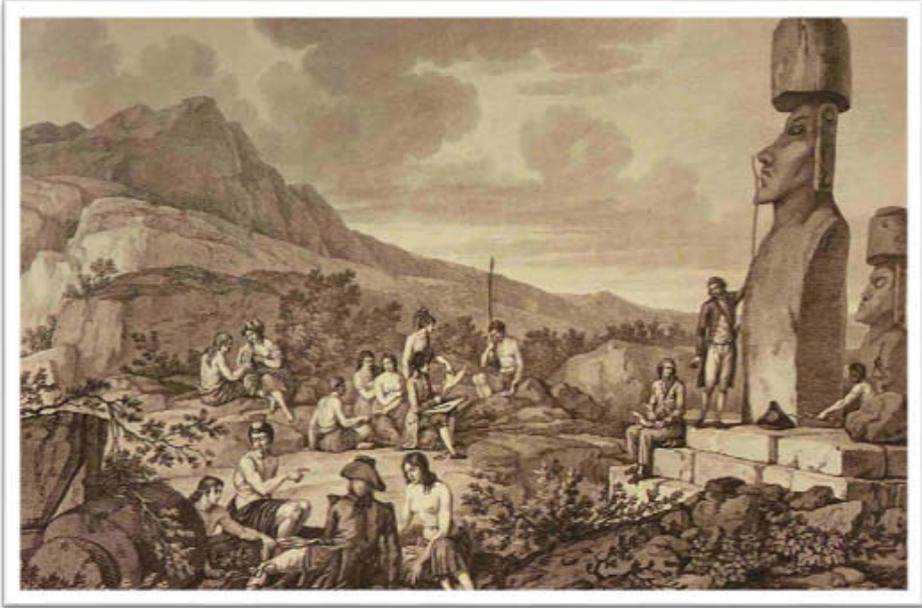


Figura 23. Grabado de la expedición de La Pérouse a la isla de Pascua, patrocinada por el virrey Amat. 1770.



Figura 24.
Zampullín
o Somormujo.
Juan Ravenet.
Expedición
Malaspina.
Museo Naval,
Madrid.



Figura 25. Canela de Manila. Juan de Cuellar.
Archivo del Museo Nacional de Ciencias Naturales, Madrid.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Obras generales, monografías y artículos

ADUARTE, D. (1962). *Historia de la Provincia del Santo Rosario de la Orden de Predicadores en Filipinas, Japón y China*, Madrid, CSIC.

AGUILERA ROJAS, J. (1998), *Manila 1571-1898. Oriente en Occidente*, Madrid, Ministerio de Fomento.

CARDELÚS, B. (2013), *El Mar Español (España en el Pacífico)*, Madrid, Polifemo.

CÉSPEDES DEL CASTILLO, G. (2009), *América Hispánica, (1492-1898)*, Barcelona, Marcial Pons.

COMELLAS, J. (2012), *La primera vuelta al mundo*, Madrid, Rialp.

----- (2015), *Historia de España Moderna y Contemporánea*, Madrid, Rialp.

CRUZ GUERRERO, G. (1997), *El Galeón de Manila: un mar de historias*, México D.F, JGH Editores.

FERRAGUT, M. (2016), *El galeón de Manila. La ruta española que unió tres continentes*, Madrid, Ministerio de Defensa.

FUKUYAMA, F. (2011), *Los orígenes del orden político: Desde la Prehistoria hasta la Revolución francesa*, Barcelona, Deusto.

GALVÁN GUIJO, J. (1998), *Islas del Pacífico: El legado español*, Madrid, Lunweg Editores.

LAORDEN JIMÉNEZ, L. (2016), *Navegantes españoles en el océano Pacífico*, Madrid, Luis Laorden Jiménez.

LYTHE SCHURTZ, W. (1992), *El Galeón de Manila*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana.

MERINO, L. (1987). *Arquitectura y Urbanismo en el siglo XIX: introducción general y monografías*, Manila, Centro Cultural de España.

MANN, C. (2011), *1493: How Europe's Discovery of the Americas revolutionized trade, ecology and life on earth*, Chicago, Granta.

MARISCAL DE GANTE Y MIRÓN, M. (2014), *El último viaje de la fragata Mercedes: la razón frente al expolio. Un tesoro cultural recuperado*, Madrid, Ministerio de Cultura y deporte.

MARTÍNEZ MONTES, L. (2018), *España, una historia global*, Madrid, Biblioteca Diplomática Española.

----- (2019), *La gran aventura de la diplomacia española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

MARTÍNEZ SHAW, C. (1988), *El Pacífico español, de Magallanes a Malaspina*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

MARTÍNEZ SHAW, C. & MOLA, M. (2000). *El Galeón de Manila*, Madrid. Aldeasa.

----- (2007). *La ruta española a China*, Madrid, Ediciones El Viso.

PIGAFETTA, A. (1999). *Relazione del primo viaggio attorno al mondo*, Editrice Antenore.

RUIZ GUTIÉRREZ, A. (2016), *El Galeón de Manila (1565-1815), Intercambios culturales*, Granada, Alhulia.

----- (2018), *Lo que fue de ellas: Mujeres protagonistas en la ruta transpacífica del Galeón de Manila. Siglos XVI-XIX*, Granada, Alhulia.

SALVADOR BERNABÉU, A. (2013), *La Nao de China, 1565-1815*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

SALVADOR BERNABÉU, A. & MARTÍNEZ SHAW, C. (2013), *Un océano de seda y plata: el universo económico del Galeón de Manila*, Sevilla, Editorial CSIC.

SERRRANO MANGAS, F. (1989). *Armadas y flotas de la plata (1620-1648)*, Madrid, Imprenta del Banco de España.

SPATE, O.H.K. (1979). *The Spanish Lake*, Canberra, Australian National University Press.

SWEIG, S. (2002), *Momentos estelares de la Humanidad*, Barcelona, Acantilado.

ZABALA, L. (2020), *Humanitas: la Era de los Descubrimientos y la creación de la civilización global*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Documentos jurídicos y otros recursos.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, hecha en París el 2 de noviembre de 2001.

Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

ESCUELA DIPLOMÁTICA

**Pasado, presente y futuro de la diplomacia
china: del «esperar el momento» de Deng
Xiaoping a la diplomacia *wolf warrior*
de Xi Jinping**

Natalia Varela Rivera

Madrid, enero de 2021

DEDICATORIA

A mi familia y a mis compañeros de la LXXII.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi agradecimiento a todo el personal y compañeros de la Escuela Diplomática que han contribuido a hacerme reflexionar sobre el tema de esta memoria. Agradezco especialmente a la Embajadora Carmen Díez Orejas sus reflexiones y comentarios.

RESUMEN

La diplomacia china ha experimentado una gran evolución desde el fin de la época maoísta y el inicio del periodo de reforma y apertura. Deng Xiaoping sentó los fundamentos de una nueva diplomacia más abierta, defendiendo al mismo tiempo la necesidad de una China con un perfil bajo ante la prioridad de los desafíos internos. Tanto Jiang Zemin como Hu Jintao consolidaron y ampliaron las bases que había establecido Deng, valiéndose de los recursos y el prestigio de una China cada vez más próspera. La era de Xi Jinping ha supuesto un cambio de actitud con el objetivo de dotar a China de una diplomacia de potencia.

En la actualidad, la diplomacia china se caracteriza por la amplitud de las relaciones bilaterales, la extensión de la red de puestos diplomáticos en el exterior, el renovado interés en el multilateralismo y el auge de la diplomacia pública. No obstante, uno de los fenómenos recientes más comentados es el de la llamada diplomacia del lobo guerrero o diplomacia *wolf warrior*, un estilo que se enmarca dentro del giro más asertivo que ha impuesto Xi Jinping desde el inicio de su gobierno y, especialmente, desde su segundo mandato en 2017. Este giro ha estado protagonizado por una generación de diplomáticos más jóvenes, aficionados al uso de redes sociales y dispuestos a que China tome el control de su propia narrativa. En el contexto de la crisis mundial creada por la pandemia del covid-19, esta actitud ha cobrado más fuerza, haciendo que los diplomáticos *wolf warrior* se lanzaran a las redes para defender a su país de las críticas. La diplomacia del lobo guerrero responde a una mezcla de factores domésticos e internacionales que empujan a una mayor asertividad. Entre los primeros se encuentran el creciente nacionalismo o las reformas políticas de Xi. En cuanto a los segundos, destaca la percepción de oportunidad geoestratégica advertida por los líderes chinos al variar sus cálculos sobre el poder relativo de China en relación a otros países.

Sin embargo, este giro a una mayor asertividad no ha quedado sin respuesta, y se aprecia un cambio en las percepciones hacia China entre países afectados y aquellos que creen poder verse afectados en el futuro, así como un acercamiento

y fomento de la cooperación entre ellos. Habida cuenta del habitual pragmatismo y flexibilidad de la diplomacia china, la situación más probable en el corto-medio plazo es la de una rectificación parcial de esta situación, sobre todo si se perciben correctamente los problemas que está generando. No obstante, determinados factores internos, como el énfasis de Xi en el nacionalismo, hacen que ciertos aspectos de esta diplomacia vayan a continuar.

INTRODUCCIÓN

En el año 1992, China se encontraba en una encrucijada histórica. Los acontecimientos de la plaza de Tiananmen de 1989 y el colapso de la Unión Soviética en 1991 habían puesto en duda el camino hacia la reforma que se había emprendido tras la muerte de Mao. Además, las críticas vertidas contra el régimen hacían peligrar su integración internacional. Un ya anciano Deng Xiaoping decidió entonces emprender un viaje por el sur de China, zona pionera de la reforma económica del país, para defender la necesidad de continuar con la política de reforma y apertura. En este contexto tan crítico, Deng también tenía claro cuál debía ser el papel de China en el ámbito internacional. China, según Deng, «solo se convertirá en una gran potencia si mantiene un perfil bajo y trabaja duro durante años».

Veinticinco años más tarde, en 2017, Xi Jinping, que confirma su segundo mandato al frente del gobierno, pronuncia un discurso ante el Congreso Nacional del Partido Comunista Chino. Entre palabras sobre cómo acelerar aún más el ya de por sí vertiginoso crecimiento económico del país o cómo afrontar los desafíos sociales pendientes, Xi también quiere dejar clara su posición sobre la política exterior china: «es hora», dice, «de que tomemos el centro del escenario mundial y hagamos una mayor contribución a la humanidad».

Estas dos frases, pronunciadas con una diferencia de solo un cuarto de siglo, son un buen testimonio del importante giro en la concepción de las relaciones internacionales que se ha producido en China. Las distintas posiciones de Deng y Xi son entendibles y perfectamente coherentes dentro del contexto que vivía cada uno de los líderes, contextos muy diferentes tanto por el escenario geopolítico al que se enfrentaban como por la situación de desarrollo económico y social que tenía el país. Los objetivos de política exterior y la diplomacia que se podía plantear Deng eran, necesariamente, menos ambiciosos que los que puede permitirse hoy Xi. Sin embargo, entender con más detalle la evolución progresiva de una a otra postura resulta esencial para comprender la diplomacia actual china y su posible evolución en un futuro.

El objetivo de esta memoria es, precisamente, analizar el rol que China concibe para sí misma en el mundo a través del ejercicio de su diplomacia. Mediante un viaje por el pasado reciente, el presente y el futuro de la diplomacia china, intentaremos entender cómo han evolucionado los instrumentos y el ejercicio de la diplomacia en el país, cómo se entiende actualmente, y hacia dónde camina. La motivación principal de este trabajo nace del amplio consenso existente en la actualidad sobre lo significativos que han sido los cambios vividos por la diplomacia china en los últimos años, y, de forma más acusada, a partir del año 2020. Así, los principios rectores de la política exterior heredados de la era de Deng Xiaoping, que han marcado el devenir de la diplomacia en el país durante tanto tiempo, han ido dejando paso a una diplomacia más activa y consciente del rol central de China en el mundo. Muchas voces señalan que la nueva diplomacia china va más allá de una mayor actividad para entrar en el terreno de la asertividad, en el contexto de un país que defiende sus intereses con más firmeza que nunca y con instrumentos más variados y más eficaces a su disposición. La última manifestación de esta diplomacia china es la llamada diplomacia del lobo guerrero, más conocida por su nombre inglés, diplomacia *wolf warrior*. Pese a la novedad del término, popularizado durante el inicio de la pandemia de covid-19, es un concepto que ha conseguido en poco tiempo una gran difusión tanto en medios periodísticos como académicos. A pesar del debate que se mantiene en la actualidad sobre la conveniencia o no del concepto, así como sobre su verdadero alcance, lo que parece fuera de toda duda es que algo ha cambiado en la manera china de entender la diplomacia. Así pues, es necesario considerar cómo se encuadra este giro dentro de la estrategia diplomática china.

¿Por qué resulta importante entender estos cambios en la diplomacia del país asiático? Dado el papel creciente que China ocupa en la esfera internacional, resulta necesario comprender qué busca y cómo actúa para obtener lo que busca. Es esta una cuestión esencial para la diplomacia española y europea, que cada vez desarrollan relaciones más estrechas con China y en un mayor número de ámbitos. Más allá de las cuestiones bilaterales, España y sus socios europeos apuestan decididamente por una participación china a la hora de resolver desafíos como la lucha contra cambio climático. En esta y otras cuestiones el papel de China ha crecido exponencialmente en pocos años para lograr una participación acorde a su peso e incluso, en ocasiones, un papel directamente protagonista. También resulta necesario comprender las claves de la diplomacia china en escenarios terceros, que pueden repercutir indirectamente en nuestros intereses. En definitiva, comprender cómo funciona la diplomacia china, qué instrumentos y técnicas utiliza, y cómo ha ido cambiando en los últimos años resulta fundamental para desarrollar una diplomacia que se amolde a estas nuevas circunstancias.

El presente trabajo se estructurará en tres partes. La primera de ellas busca describir la evolución de los rasgos básicos de la diplomacia china desde la era de Deng Xiaoping hasta la llegada al poder de Xi Jinping, tomando este último momento como punto de inflexión. En cada uno de los casos, se hará especial hincapié en qué ideas y teorías principales orientan la acción diplomática, cuáles son los instrumentos favorecidos y qué conduce a su evolución.

La segunda parte se centra en la descripción de las características básicas de la nueva diplomacia china, entrando más detalladamente en el análisis de la diplomacia *wolf warrior*. Tras analizar cómo la diplomacia de Xi Jinping se ha dotado de un número mayor de instrumentos y herramientas que el de sus predecesores, intentaremos explicar con exactitud el significado de la diplomacia *wolf warrior*, por qué se utiliza y cómo se pone en marcha.

Por último, en la tercera parte analizaremos cuáles son las consecuencias de esta nueva diplomacia china. En este apartado nos centraremos en primer lugar en la vertiente externa, es decir, cómo están reaccionando otros países a esta nueva asertividad y cómo puede esto alterar a su vez el comportamiento chino. Posteriormente, teniendo en cuenta este último análisis, analizaremos cuál es el escenario más plausible para la diplomacia china en el corto-medio plazo.

Parte I

EVOLUCIÓN

Las características actuales de la diplomacia china tienen que entenderse en relación con el contexto más amplio de su evolución durante las últimas tres décadas. Tomando como punto de partida tanto la consolidación de la política de reforma y apertura propugnada por Deng Xiaoping como el cambio de paradigma internacional que supuso el fin de la Guerra Fría, podemos analizar las bases teóricas esenciales de la política exterior china y sus manifestaciones a través de la diplomacia. Ello nos permitirá identificar continuidades, cambios y tendencias que nos ayudarán a comprender la situación actual y a predecir el devenir futuro de la diplomacia china.

1. Los cimientos: Deng Xiaoping

La figura de Deng Xiaoping resulta esencial para comprender la China contemporánea, no solo por su papel como impulsor de la reforma económica y social que acabaría con los excesos del maoísmo y sentaría las bases del milagro económico chino, sino también como prescriptor de los principios clave que regirán durante años la política internacional china. El nombre de Deng ha acabado por convertirse en sinónimo de pragmatismo, y lo cierto es que supo comprender como pocos que la China post-maoísta necesitaba centrarse en el desarrollo económico si el régimen del Partido Comunista Chino (PCC) quería asegurarse una nueva legitimidad y, por tanto, su supervivencia. La política exterior de la China de Deng buscaba dos metas: por un lado, garantizar un entorno internacional estable, que evitara distracciones de las prioridades internas; por otro, conseguir apoyo internacional para la consecución de los objetivos internos, sobre todo mediante la intensificación de los intercambios económicos y comerciales.

Deng heredaba una política exterior maoísta basada en el rechazo al sistema internacional, el apoyo a la revolución, la retórica de oposición a las superpo-

tencias y el aislamiento. Los últimos años de Mao, sin embargo, habían estado marcados por ciertos cambios que condicionarían su primera época en el poder. Estos incluyen el inicio de la normalización de las relaciones internacionales y el reconocimiento del gobierno de la República Popular China (RPC) como representante del pueblo chino, ocupando el asiento en Naciones Unidas que hasta entonces ocupaba el gobierno de la República de China, instalada en Taiwán.

Una vez superadas las intrigas de poder dentro del PCC, Deng lleva a cabo una política exterior relativamente continuista en la que, sin embargo, algunos acontecimientos, como los viajes a Japón y Singapur de 1978 o la visita a EE. UU. en 1979, apuntan al cambio que vendría después. Deng señala en el XII Congreso del PCC, en 1982, que China llevará una política exterior pacífica e «independiente», entendida como una mayor equidistancia entre las dos superpotencias. En estos años también comienza el énfasis en las relaciones con países desarrollados para fomentar inversiones, transferencia de tecnología, etc.¹ Con estas medidas, Deng Xiaoping consiguió un entorno pacífico para el desarrollo interno, apostando por la desideologización de su política exterior.

Dos acontecimientos marcarían el cambio a la década de los 90. En 1989, la represión de las manifestaciones en la plaza de Tiananmen supuso un bache que pareció devolver a China al ostracismo internacional. Este acabaría siendo más limitado de lo inicialmente previsto, en parte por la ya importante integración internacional del país y por la percepción de las consecuencias negativas de una China aislada del mundo, especialmente aguda entre sus vecinos asiáticos. El segundo acontecimiento vendría del exterior: la caída de la URSS supuso una seria advertencia para el régimen chino, y los líderes del país supieron extraer varias lecciones. Como absoluta prioridad, se redoblaron los esfuerzos por incidir en el desarrollo interno. Pero las lecciones iban más allá: el equilibrio entre las dos potencias que China llevaba años manteniendo ya no era una estrategia viable. La estrategia que Deng diseña llevará a evitar la competición con EE. UU., al identificarse este como el factor esencial que precipitó la caída de la URSS. China decide entonces mantener un perfil bajo y consolidar su rol como nación en vías de desarrollo.

Por tanto, el inicio de la década de los 90 supone el verdadero punto de inflexión en el nacimiento de una nueva política exterior china. Deng también presentó entonces las bases ideológicas de su política exterior y diplomacia. Precisamente en septiembre de 1989, cuando las heridas abiertas por la crisis de Tia-

¹ HUANG, C. (2018), «Over 40 years of diplomatic drama, a rising China opens up to, and transforms, the world», *South China Morning Post*, 12 de noviembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2172540/over-40-years-diplomatic-drama-rising-china-opens-and>); SHAMBAUGH, D. (2013), *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford, Oxford University Press, pp. 49-50.

nanmen todavía no habían cerrado, Deng pronuncia un discurso ante miembros destacados del Comité Central del PCC en el que defiende que China debe «observar con claridad la situación, asegurar su posición y manejar los problemas con calma». En 1992, como parte de su conocido «viaje al sur», en el que confirmó la política de reforma y apertura, Deng abunda en esta idea, señalando que China «solo se convertirá en una gran potencia si mantiene un perfil bajo y trabaja duro durante años; posteriormente tendrá más peso en las relaciones internacionales». Habitualmente, esta idea se resume en la máxima «esperar el momento, ocultar su brillo, no buscar el liderazgo, pero hacer algunas cosas» (a veces conocida por su nombre en chino como estrategia *taoguang yanghui*), que se ha convertido en la base esencial de los análisis de la política exterior y la diplomacia desde la era Deng.² La verdadera naturaleza del término ha causado un encendido debate. Por ejemplo, cuando Deng señalaba que China debía «hacer algunas cosas», ¿cuáles son estos intereses específicos que China debe defender? ¿Cómo seleccionar las batallas en las que China debe luchar y qué implica mantener un perfil bajo? ¿Hasta cuándo debe China actuar así? A pesar de su ambigüedad, la estrategia *taoguang yanghui* se ha convertido en un principio lo suficientemente flexible para adaptarse a la política exterior china de tres líderes distintos.

La visión que justificaba esta política exterior de perfil bajo se basaba en el carácter de China como país en desarrollo, con grandes desafíos económicos y sociales pendientes, volcado en sus propios problemas e interesado, por tanto, en un panorama internacional estable y sin conflictos. Esta descripción subraya el lado amable y menos amenazante de China, con el objetivo de evitar que comenzaran a surgir dudas sobre las consecuencias de su ascenso.

En la práctica, ¿cómo repercute esta política en la diplomacia china? Como ya hemos visto, y con todas las matizaciones pertinentes, la era de Deng se caracteriza en general por una diplomacia poco activa supeditada siempre a las prioridades internas y, por tanto, limitada tanto en objetivos como en herramientas. En todo caso, el gran mérito de Deng es sentar las bases sobre las cuales construirán los líderes siguientes.

1.1 Inicio de la diplomacia de líderes

Deng inauguró este estilo de diplomacia, luego muy practicado por Jiang Zemin y Hu Jintao y llevado hasta su máxima expresión por Xi Jinping. Al hablar de diplomacia de líderes, entendemos esta en un sentido amplio, incluyendo no

² Según se señala en SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, pp. 18-19, parece ser que la frase es apócrifa: no se encuentra ni en sus discursos principales ni en las *Obras selectas* oficiales de Deng. La terminología exacta fue usada por primera vez por Jiang Zemin en 1998.

solo la figura del presidente, sino la figura del primer ministro (jefe de gobierno) y el líder del Congreso Nacional del Pueblo, que, aunque en la práctica tenga un poder muy limitado en relación a estos dos últimos, constituye *de iure* la cabeza del órgano supremo de poder en China.

1.2 Normalización y prioridad de las relaciones bilaterales; importancia creciente de la diplomacia multilateral

En esta época China comienza su incorporación generalizada a instituciones y organismos multilaterales, superando el escepticismo y la desconfianza con el que observaba estas organizaciones en el pasado. Tiene especial importancia su incorporación a organismos de cooperación regionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en 1991 o el Foro Regional de ASEAN (ARF) en 1994. Sin embargo, su rol en las mismas es todavía limitado y a menudo pasivo.³

1.3 Institucionalización y pluralización de la burocracia especializada en política exterior

Comienza a aumentar el tamaño del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, así como el número de departamentos ministeriales que contribuyen a diseñar la política exterior (Ministerio de Comercio, miembros del Ejército Popular de Liberación...). David Lampton denominaba a este fenómeno la «pluralización corporativa» de la burocracia de exteriores china. Cada vez más organizaciones, grupos e incluso individuos tienen algo que decir a la hora de decidir la política exterior china.⁴ Sin embargo, estos avances son todavía tímidos: los procesos de toma de decisiones estaban aún muy centralizados. En lo que respecta a los diplomáticos chinos, se ha señalado que en muchos casos existían lagunas en su formación y experiencia.⁵

1.4 Continuidad en las líneas rojas de la política exterior

Existen una serie de aspectos que en política exterior china suelen considerarse como «intereses esenciales» para el país. La identificación de estos intereses

³ MEDEIROS, E. S. (2009) *China's International Behavior: Activism, Opportunism and Diversification*. Santa Monica, Arlington y Pittsburgh, RAND Corporation, p. 78.

⁴ LAMPTON, D. (2001), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford, Stanford University Press, p. 12

⁵ MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M. (2003), «China's 'New' Diplomacy», *Foreign Affairs*, 82 (6), pp. 22-35.

es una cuestión de por sí problemática, y una de las tendencias de la evolución de la política exterior china es incluir un número cada vez mayor de asuntos dentro de este núcleo de intereses. En todo caso, esencialmente se trata de cuestiones como la continuidad del gobierno del PCC y aspectos relacionados con la integridad territorial o conflictos de soberanía (Taiwán, las regiones del Tíbet o de Xinjiang, Hong Kong...).

2. Evolución y continuidad: Jiang y Hu

Si Deng sentó las bases de la nueva diplomacia china, Jiang Zemin y Hu Jintao realizarían la transición hacia una diplomacia acorde a la posición internacional ascendente de su país. Ambos incidirán en los mismos rasgos: desarrollo de las relaciones bilaterales con el inicio de la diplomacia de «asociación» o de «partenariado» e intensificación de la actividad china en el ámbito multilateral. También van a darse avances en el propio proceso de toma de decisiones, que comenzará a pluralizarse y a tener más en cuenta la opinión de la población china. Se trata, en resumen, de una diplomacia más sofisticada propia de un país más seguro de sí mismo, pero, al mismo tiempo, muy consciente de su propia vulnerabilidad: la amenaza que una China más poderosa podía suponer para otras potencias estaba muy presente en las consideraciones de los líderes.

Por ello, uno de los rasgos más característicos de esta época es el debate interno sobre el ascenso de China, el papel que debía corresponderle en el ámbito internacional en tanto que potencia emergente y, sobre todo, cómo presentar ese ascenso de manera que no levantara suspicacias en otros países. Este debate ha sido más vivo y mucho menos monolítico de lo que habitualmente se percibe desde el exterior; no obstante, uno de los grandes problemas de la diplomacia china en esta época se relaciona con las dificultades para transmitir este mensaje de manera adecuada, sobre todo a raíz de la aparición de periodos más asertivos.

2.1 Jiang Zemin

Jiang Zemin se vio en la complicada posición de suceder a una figura tan carismática como Deng, viviendo incluso con su influencia todavía entre bambalinas durante los primeros años de su gobierno y hasta su muerte en 1997. Ascendió a la Secretaría General del PCC en 1989, y se convirtió en presidente de la RPC en 1993, cediendo ambos puestos a Hu Jintao entre 2002 y 2003. Jiang continuó las bases de la reforma diplomática sentadas por Deng, dejando unos fundamentos sólidos para su desarrollo por parte de Hu.

Sus primeros años no fueron fáciles: a pesar de las buenas bases heredadas, China se veía lastrada por la crisis de Tiananmen y el rechazo que le supuso en muchos países. Por ello, Jiang tuvo muy presente la necesidad de reconciliación con el exterior, de trabajar las relaciones bilaterales y de integrarse en la diplomacia multilateral. Sin embargo, este periodo no estuvo exento de momentos conflictivos. Esto inicia una de las constantes de la diplomacia china desde Deng, especialmente interesante vista desde el prisma actual: siempre han existido periodos de comportamiento más asertivos, en los que China juega a desarrollar una diplomacia más agresiva, que luego es corregida parcialmente una vez que se evalúan los resultados obtenidos. En la década de los 90 esta época se correspondió con los años 1995 y 1996, que coinciden con la crisis del estrecho de Taiwán y con el aumento de la presión en sus reclamaciones territoriales en el mar de la China meridional, lo que deteriora las relaciones con la práctica totalidad de sus vecinos.⁶ China defendía lo que consideraba el núcleo de sus intereses, es decir, objetivos fundamentales para la defensa de su integridad y soberanía, pero pronto toma conciencia del dilema al que se enfrenta: su creciente pujanza y asertividad hace que otros países, sobre todo sus vecinos, se sientan amenazados por su ascenso, en una clara muestra del dilema de seguridad clásico. En este sentido, los años de Jiang Zemin refuerzan la lucha contra la narrativa que dibuja de manera negativa el ascenso chino. Los intelectuales chinos se suman a esta tendencia: en 2000, Ye Zicheng, profesor de la Universidad de Pekín, alertaba incluso contra la estrategia de *taoguang yanghui*, que parecía sugerir una siniestra intención oculta, llamando a una mayor transparencia para aumentar la confianza internacional en el país.⁷

Por tanto, la diplomacia china pasa a seguir una estrategia destinada a asegurar a otros países que no supone una amenaza, construyendo a la vez una reputación como jugador responsable y cooperativo en la escena internacional. Lo que se busca es reafirmar la narrativa del ascenso chino como una oportunidad para todos. Así, Jiang señalaba en el XVI Congreso del PCC, celebrado en 2002, que el objetivo de la política exterior China era «mantener la paz mundial y promover el desarrollo común».⁸ Un ejemplo es la gestión de la crisis financiera asiática de 1997, en la que China, al no devaluar el yuan, consigue ganar entre los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) la reputación de potencia regional responsable.⁹

⁶ GOLDSTEIN, A. (2001), «The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice», *The China Quarterly*, 168, pp. 835-864; p. 839.

⁷ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 19.

⁸ ZHU, L. (2008), «The Domestic Sources of China's Foreign Policy and Diplomacy», en KERR, P., HARRIS, S., QIN, Y. (eds.), *China's «New» Diplomacy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 109-130; p. 113.

⁹ GOLDSTEIN, A., *Op. cit.*, p. 845.

Con sus luces y sombras, el periodo de Jiang Zemin es visto de manera generalmente positiva en cuanto a consecución de objetivos en materia diplomática. A comienzos del nuevo milenio, cuando Jiang se prepara para cederle el testigo a Hu Jintao, los cambios en la política exterior y diplomacia china ya eran obvios. *Foreign Affairs* hablaba en 2003 de la «nueva diplomacia china», en la que el país contaba con relaciones bilaterales más numerosas y profundas, participaba en un amplio número de tratados de seguridad y comercio y en organismos internacionales y mostraba una incipiente tendencia a resolver problemas globales, ejemplificada en el caso del conflicto coreano. Esta nueva diplomacia se beneficiaba de una mayor institucionalización y menor individualización de la toma de decisiones y de una mayor sofisticación de los diplomáticos chinos. La visión de la revista sobre la actitud china era eminentemente positiva: su diplomacia era «menos beligerante» y el país había abrazado las instituciones, reglas y normas internacionales como manera de defender sus intereses.¹⁰

a) *Diplomacia bilateral*

La prioridad es mejorar las relaciones con los estados vecinos y resolver de manera constructiva los conflictos fronterizos pendientes. Esto es obvio en el caso de Taiwán, con quien se alcanza el Consenso de Una Sola China en 1992 y se abren canales de diálogo oficiosos al año siguiente, pero también en los esfuerzos del gobierno por cerrar acuerdos fronterizos con países como Vietnam, Kazajistán o Kirguistán, en ocasiones en condiciones que no eran beneficiosas para China.

Jiang introducirá lo que Avery Goldstein denominaba «diplomacia de asociación» o de «partenariado», que permite a China cultivar las relaciones con otras potencias, pero conservando la flexibilidad y evitando alianzas definitivas. Los partenariados o acuerdos de asociación son instrumentos flexibles que combinaban los acuerdos o declaraciones de intenciones políticas con oportunidades de comercio e inversión y cooperación en problemas transnacionales como la proliferación armamentística o el terrorismo. Así, China se aseguraba de poder bloquear presiones en cuestiones políticas delicadas ligándolas a los beneficios que otros países obtenían de la cooperación. El primero de ellos se firma con Brasil en 1993, con la esperanza de mejorar la imagen internacional de China tras la crisis de Tiananmen, pero los objetivos primarios son el acuerdo con Rusia de 1996 y el acuerdo con EE. UU. de 1997.¹¹

¹⁰ MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M., *Op. cit.*

¹¹ GOLDSTEIN, A., *Op. cit.*, p. 846 y ss.; FENG, Z. y HUANG, J. (2014) *China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world*. Madrid, European Strategic Partnership Observatory, working paper 8 (en línea: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/fride000/9.dir/fride0009.pdf>)

b) Diplomacia multilateral

En el ámbito multilateral, China comienza a ser más participativa. Los líderes y diplomáticos chinos empezaron a aparecer regularmente en conferencias y reuniones internacionales y a discutir los principales asuntos de la agenda internacional. El discurso chino se basaba en el apoyo sin reservas a la cooperación multilateral para resolver problemas comunes, pero a la vez enfatizando cuestiones esenciales para el país como el respeto a la soberanía, la multipolaridad o la redistribución de poder en la relación entre norte y sur global, a menudo combinado con críticas veladas a EE. UU.. Sin embargo, se aprecian esfuerzos por ser percibida como una potencia que apoya el *statu quo*.¹² Tomemos como ejemplo su comportamiento como país con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). Hasta mediados de los 90, China se abstenía de forma casi automática en resoluciones que invocaban el uso de la fuerza bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta, considerándolas violaciones del principio de no injerencia. Sin embargo, China comienza en esta época a apoyar algunas decisiones en este sentido, como la Resolución 1441 de noviembre de 2002 sobre la inspección de armas en Irak. También comienza a participar en misiones de mantenimiento de la paz.¹³

Jiang se muestra más dispuesto a la hora de que China asuma compromisos internacionales: ejemplos son la cooperación para la conclusión del acuerdo de paz en Camboya de 1991, la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear en 1992 y la cooperación con EE. UU. en la búsqueda de soluciones al conflicto norcoreano. A pesar de estos avances, China todavía tiene una actuación reducida en el ámbito internacional. David Shambaugh considera que todo el periodo de gobierno de Jiang entra dentro de una fase de «explotación del sistema internacional». China está muy integrada en el sistema, pero sobre todo con el fin de beneficiarse de sus ventajas, como las ayudas proporcionadas por el Banco Mundial y otras instituciones.¹⁴

Aunque este multilateralismo es más simbólico que efectivo, China también comienza tímidamente a establecer sus propias instituciones. El acuerdo de 1996 con los Cinco de Shanghái llevaría a la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái en 2001, centrada en cuestiones de seguridad y con el principio de no intervención como base esencial.

¹² SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 135.

¹³ MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M., *Op. cit.*

¹⁴ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 134.

c) *Estilo diplomático*

Jiang insiste en el proceso de pluralización de la toma de decisiones en política exterior que había empezado con Deng. El Politburó y su Comité Permanente siguen teniendo la última palabra, pero existen más órganos dentro del régimen que pueden colaborar en la toma de decisiones. Destacan entre ellos la Comisión Militar Central y los diversos grupos informales de acuerdo interdepartamental conocidos como Pequeños Grupos de Liderazgo: Asuntos Exteriores, Asuntos Militares, Propaganda Exterior, Taiwán, Comercio... Por otra parte, hay cada vez más interés por la opinión de *think tanks* cercanos al partido y especialistas ajenos al gobierno, muchos con experiencia en el extranjero y buen conocimiento de la realidad exterior.¹⁵

Al mismo tiempo, comienza un incipiente fenómeno que se acentuará con Hu y aún más con Xi: los temas exteriores ganan cada vez más cobertura en los medios de comunicación y, ante el nacionalismo creciente de la población, el gobierno tiene que tener más en cuenta la recepción que sus decisiones puedan tener entre sus ciudadanos. Li Zhaoxing, ministro de Asuntos Exteriores entre 2003 y 2007, señalaba en 2003 que el debate «sobre si la diplomacia exterior china es dura o blanda hace que a menudo reflexionemos sobre nuestro trabajo. (...) Aprendemos mucho de nuestros amigos de internet, añadimos nuevas ideas y nuevos puntos de vista que podrían beneficiar sustancialmente a la gente».¹⁶ Aun con todas las diferencias que el sistema chino guarda con los sistemas democráticos en los que la opinión pública juega un papel activo a la hora de orientar políticas, esta nueva situación supondrá que el equilibrio entre decisiones racionales desde el punto de vista estratégico y decisiones que agraden al sector nacionalista será en muchas ocasiones difícil de mantener. A la vez, esto permite a los diplomáticos chinos jugar con la sensibilidad de ciertos temas entre los ciudadanos de su país como arma diplomática.

Finalmente, la época de Jiang es testigo de mejoras muy positivas entre los propios diplomáticos chinos: la mayoría han ganado ya una amplia experiencia en el extranjero, tienen mayores competencias lingüísticas y, en muchos casos, han estudiado en universidades europeas o americanas. Las filas diplomáticas chinas también se nutren de fichajes de otros ministerios, ampliando sus capacidades, dado que, por lo general, la mayoría de ellos son licenciados en lenguas extranjeras.¹⁷

¹⁵ MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M., *Op. cit.*

¹⁶ ZHANG, Q. (2008), «Continuities and Change in China's Negotiating Behavior», en KERR, P., HARRIS, S., QIN, Y. (eds.), *China's «New» Diplomacy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 153-176; p. 159.

¹⁷ MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M., *Op. cit.*

2.2 Hu Jintao

Hu Jintao sucedió a Jiang en la Secretaría General del PCC y en la presidencia de la RPC en 2002 y 2003, respectivamente, ocupando ambos cargos hasta 2012 y 2013. Generalmente, Hu ha sido considerado como una figura más gris y menos carismática que sus predecesores, pero bajo su gobierno se dieron pasos importantes en materia de política exterior. Comparado con Jiang, Hu tuvo una política más amplia en lo geográfico, y fue el valedor del verdadero salto a la diplomacia de una potencia que se quiere global. Del mismo modo, algunos de los giros a una diplomacia más asertiva que vemos hoy en día se probaron ya con Hu.

Los objetivos de su política exterior son algo más ambiciosos, pero sus líneas fundamentales no se alejan mucho de las que plantearon Deng y Jiang. Según un informe de 2006 de la Academia China de Ciencias Sociales, un *think tank* controlado por el gobierno, hay cuatro conceptos que marcan la estrategia de China en el escenario internacional: conseguir el estatus de gran potencia, contribuir a un ambiente internacional estable para apoyar el desarrollo económico chino, control y moderación para evitar obligaciones y compromisos que puedan limitar dicho desarrollo y crecimiento y reconocimiento de la necesidad de tomar ciertas responsabilidades para apoyar la reputación china.¹⁸ En todo caso, China continuaba desarrollando una política exterior pragmática que se adaptaba a las circunstancias existentes. En 2011, reflexionando sobre su propia actividad diplomática, el viceministro de Asuntos Exteriores Le Yucheng señalaba que, ante un mundo en constante cambio, en China «buscarían la cooperación, y no la confrontación», a la hora de encontrar soluciones a sus problemas; ahora bien, «la confrontación y el compromiso no son las metas de nuestra diplomacia (...), son solo los medios para conseguir nuestros objetivos u opciones que podemos escoger. Es decir: tenemos que saber cuándo luchar, cuándo cooperar y cuándo evitar una confrontación directa».¹⁹ En la práctica, esto se traduce en una intensificación de los rasgos que ya veíamos con Jiang: se introducen los llamados diálogos estratégicos con las principales potencias, se persigue una presencia más activa en organizaciones internacionales y se aumenta la profesionalidad de los diplomáticos chinos.

Hu también destacó por contribuir activamente al debate teórico sobre el rol que la política exterior y la diplomacia china debían jugar. El ascenso chino no hacía sino confirmarse, y dar respuestas a cómo sería una China verdaderamente

¹⁸ ZHANG, Y., TANG, S. (2006) «China's Regional Strategy» p. 48-70, en SHAMBAUGH, D. (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, Berkeley, University of California Press, pp. 48-70.

¹⁹ LE, Y. (2011) «The Rapid Development of China's Diplomacy in a Volatile World», *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, (en línea: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t890675.shtml)

global se hacía cada vez más necesario. Una de las grandes prioridades de la época fue el desarrollo de la teoría del «ascenso pacífico» o del «desarrollo pacífico» de China. Esta teoría fue desarrollada para Hu por Zheng Bijian, el más destacado teórico del PCC, cuando este último regresó alarmado de una visita a EE. UU. en 2006 al comprobar la creciente predisposición contra China y el auge de la narrativa de la «amenaza china». El ascenso pacífico es su respuesta a esta teoría, pero incluso un término tan poco controvertido acabó siendo considerado peligroso: la palabra «ascenso» se veía como demasiado amenazante, y finalmente sería el concepto de «desarrollo pacífico» el preferido por las autoridades chinas.²⁰

Hu también avanza su propia propuesta de orden global, conocida como «mundo armonioso», basada en cuatro principios: multilateralismo efectivo, especialmente en NNUU, desarrollo de mecanismos de seguridad colectiva, prosperidad para todos mediante una cooperación mutuamente beneficiosa y tolerancia y refuerzo del diálogo entre civilizaciones.²¹ De nuevo, se trata de una teoría que refuerza la visión de China como una potencia no amenazante y respetuosa con el *statu quo*. Más allá de estas teorías, existen llamadas más frecuentes, especialmente desde EE. UU., a que el país se convirtiera en una potencia «responsable». Estas llamadas encontraban su eco dentro de China, en la que muchos exigían que sus líderes adoptaran una «mentalidad de potencia» y tomaran más responsabilidades en el ámbito internacional.²²

Precisamente, hubo un bienio en el gobierno de Hu en el que estas recomendaciones fueron interpretadas por los líderes chinos como llamadas a llevar a cabo una política más asertiva. El periodo 2009-2010 fue uno de los periodos de mayor tensión internacional para China en muchos años. Armada con una retórica más combativa, China mantuvo conflictos de mayor o menor intensidad con Japón, Corea del Sur, Vietnam, India, ASEAN, la UE y EE. UU., e incluso surgieron algunas tensiones en sus relaciones con África y Latinoamérica. En el ámbito multilateral, China también se mostró poco cooperativa, como sucedió durante la Cumbre del Clima de Copenhague de 2009. China supo, sin embargo, medir lo errado de su estrategia, inaugurando un periodo de control de daños y recuperación de la confianza internacional desde los últimos meses de 2011 y a partir de 2012.²³

Este periodo resulta especialmente interesante visto desde la perspectiva actual. ¿Cuáles fueron las causas que llevaron a estos años de inusual asertividad?

²⁰ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 21.

²¹ *Ibid.*, p. 25.

²² MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M., *Op. cit.*

²³ SUTTER, R. G. (2010), *Chinese Foreign Relations. Power and Policy Since the Cold War*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, pp. 51-52; SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 52.

En líneas generales, se trata de un momento de auge del nacionalismo chino y del triunfalismo sobre su propio ascenso, frente a un contexto internacional marcado por la crisis financiera, que golpeó con especial dureza a las economías occidentales. El nacionalismo interno también se fomentó desde el gobierno para tapar problemas domésticos (tensiones sociales, disputas territoriales...). Los paralelismos con la época actual son inevitables y subrayan la importancia que las percepciones sobre la situación de otros países tienen para los líderes chinos como indicador de hasta dónde pueden llegar con su diplomacia y hasta qué punto pueden ser ambiciosos. Cuando este cálculo es a favor de China, su diplomacia tenderá a ser más asertiva.

En todo caso, como balance general de su gobierno, Hu tiene el mérito de haber aumentado la estatura internacional de China como potencia diplomática. El sinólogo americano Robert Sutter define su política exterior como una política caracterizada por una mayor moderación, más comprometida y más integrada con el orden mundial, con un alto nivel de confianza y seguridad en algunas áreas.²⁴ Zhang Qingmin señala, por su parte, que la diplomacia china se hacía cada vez más similar a la de otros países.²⁵ Sin embargo, algunas carencias todavía eran patentes y, por ejemplo, el experto estadounidense David Shambaugh se refiere a China como una «potencia parcial» en lo diplomático. A pesar de sus atributos de potencia (asiento permanente en el CSNU, participación en el G20...), China «no lidera, no está activamente involucrada en resolver ningún gran problema mundial, (...) no da forma a la diplomacia internacional, ni dirige la política de otras naciones, forja consensos internacionales o resuelve problemas. China no influye realmente en los asuntos internacionales, la verdadera vara de medir de una potencia global». ²⁶ Xi Jinping llegaría para intentar remediar esta situación.

3. Cambios con Xi Jinping y explosión con la pandemia

Xi Jinping fue elegido Secretario General en el XVIII Congreso del PCC en noviembre de 2012, y pasó a ocupar la presidencia del país en marzo de 2013. Desde Deng, que había vivido en carne propia los excesos del maoísmo, los líderes del PCC han ido teniendo una importancia decreciente, por las reformas que buscaban reducir el personalismo y burocratizar la toma de decisiones para evitar la llegada de un líder omnipotente similar a Mao. Xi ha conseguido subvertir ese proceso: concentra más poder que sus predecesores, ha elevado sus teorías al rango constitucional en sus primeros años de mandato, ha llevado más allá las

²⁴ SUTTER, R. G., *Op. cit.*, p. 1.

²⁵ ZHANG, Q., *Op. cit.*

²⁶ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 45.

tradicionales purgas por corrupción entre facciones rivales del partido y ha modificado la Constitución para perpetuarse en el poder más allá de los dos mandatos habituales. Xi cuenta, por tanto, con más poder y más margen de tiempo para realizar sus proyectos en materia de política exterior, y parece tener una visión más clara sobre el rol que desea que China juegue en el tablero internacional. Ya en 2017 el sinólogo Christopher Johnson señalaba que Xi, en su manera de diseñar la nueva diplomacia china, había declarado la «sentencia de muerte formal» a la filosofía de perfil bajo de Deng.²⁷

La diplomacia de Xi Jinping, que examinaremos con más detalle en el apartado siguiente, es más amplia en sus temas, más personalista y más activa. Xi Jinping también ha trabajado más en darle un marco teórico a sus ideas sobre la diplomacia. Todos los líderes chinos han intentado articular, con más o menos éxito, conceptos teóricos que resuenen en China y, con suerte, se abran paso en el ámbito internacional. Pocos han sido más prolíficos que Xi: términos como «diplomacia entre grandes potencias con características chinas», «nuevo tipo de relaciones internacionales» o construir una «comunidad con un futuro compartido para la humanidad» se han convertido en habituales en los comunicados y mensajes chinos. A menudo son conceptos vagos y ambiguos, que causan confusión en el extranjero, pero por lo general siguen girando en torno a principios tradicionales de la diplomacia china como la no interferencia o la cooperación mutuamente beneficiosa. Desde 2018, todos ellos se encuadran dentro del «pensamiento de Xi Jinping sobre diplomacia», basado en unas relaciones internacionales «con características chinas» (esto es, un sistema internacional justo e igualitario sin poderes hegemónicos), en una China más activa como líder y en la salvaguarda de los intereses básicos de China en materia de soberanía, seguridad y desarrollo.²⁸

Al comenzar su mandato, Xi Jinping recurría a menudo a la misma retórica tranquilizadora sobre el ascenso chino que usaban sus predecesores: así, señaló en 2012, durante una visita a EE. UU., que «una China próspera y estable no supondrá una amenaza para ningún país. Solo será una fuerza positiva para la paz mundial».²⁹ En los últimos años, se percibe, sin embargo, una evolución en su discurso: en octubre de 2017, ante el XIX Congreso Nacional del PCC, Xi señala que había llegado la hora de que China «*tome el centro del escenario mundial y haga una mayor contribución a la humanidad*». Más allá del discurso y la retórica, resulta evidente que la política exterior china, coincidiendo sobre todo con el inicio del segundo mandato de Xi en 2017, ha dado un viraje hacia una

²⁷ CLOVER, C. (2017), «Xi Jinping signals departure from low-profile policy», *Financial Times*, 20 de octubre. En línea: <https://www.ft.com/content/05cd86a6-b552-11e7-a398-73d59db9e399>

²⁸ ROY, D. (2020) «'Xi Jinping Thought on Diplomacy' Fails to Impress or Reassure», *The Diplomat*, 2 de abril (en línea: <https://thediplomat.com/2020/04/xi-jinping-thought-on-diplomacy-fails-to-impress-or-reassure/>)

²⁹ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 45.

diplomacia más activa y, en muchos casos, más asertiva. Analizaremos en detalle este fenómeno en el apartado siguiente, pero conviene detenernos primero en sus causas principales.

3.1 Causas internas

1. *Figura de Xi Jinping*: Además de los condicionamientos estructurales que veremos a continuación, lo cierto es que la propia agencia de Xi Jinping ha sido clave en este giro. Las ambiciones de Xi para el rol de China en el mundo van más allá de las de sus predecesores, y está haciendo las reformas pertinentes para que estas lleguen a buen puerto. Entre otras medidas, Xi ha doblado el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y ha animado a sus diplomáticos a mostrar «más espíritu combativo».³⁰ Por otra parte, el proceso de centralización y el gran personalismo de su gobierno hacen que sea más difícil que se oigan voces descontentas con este giro dentro del régimen.
2. *Desarrollo económico y social*: El contexto de la estrategia *taoguang yanghui* de Deng Xiaoping era el de una China que, a pesar de su innegable avance económico, contaba con una mayoría de la población todavía en situación de pobreza. Deng llamaba a centrarse en el desarrollo económico y evitar empresas en el ámbito internacional que supusieran una sobrecarga para unos recursos chinos que, si bien habían crecido de manera espectacular, seguían siendo limitados. Resulta evidente que la situación ya no es la misma: el mayor grado de desarrollo económico y social conseguido hacen que China cuente con más recursos para respaldar una política exterior de gran potencia.
3. *Respaldo militar más sólido*: El Ejército Popular de Liberación (EPL) ha experimentado una espectacular evolución en los últimos tiempos, y Xi ha establecido el año 2035 como meta para llevar sus reformas hasta el punto de convertirlo en «un ejército de primer orden».³¹ Evidentemente, una China más segura de sus capacidades militares puede permitirse llevar a cabo una política exterior más asertiva.

³⁰ HAENLE, P., TCHEYAN, L. (2020) «How the World is Responding to a Changing China». *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 de junio (en línea: <https://carnegieendowment.org/2020/06/10/how-world-is-responding-to-changing-china-pub-82039>)

³¹ TAYLOR FRAVEL, M. (2020) «China's «World-Class Military» Ambitions: Origins and Implications», *The Washington Quarterly*, 43 (1), pp. 85-99.

4. **Nacionalismo:** La población china muestra cada vez mayores tendencias nacionalistas, en parte incitadas por el propio régimen para disponer de una base de legitimidad alternativa a la del desarrollo económico una vez caída en desgracia la legitimidad ideológica tradicional. Esto se traduce en mayores exigencias de cara a la política exterior, y, en la práctica, muchos movimientos diplomáticos chinos buscan reflejar domésticamente la idea de una China potente y respetada en el mundo.

3.2 Causas externas

La pujanza interna china y su mayor capacidad de influencia global se contraponen dentro del régimen a lo que perciben como un decaimiento relativo de los países occidentales y el ascenso de los regímenes iliberales. Además, las dudas sobre el liderazgo internacional estadounidense a raíz de la elección de Donald Trump en 2016 han creado un vacío de poder que ha empujado a China en dos direcciones: por un lado, la ha incitado a presentarse como potencia responsable y fiable que sí defiende el multilateralismo y está a la altura de la búsqueda de soluciones a los problemas globales; por otro, se ha producido un retroceso general en los estándares de comportamiento internacional alentados por la idiosincrasia de Trump y otros líderes populistas similares (Jair Bolsonaro, Rodrigo Duterte...) que ha permitido a China comportarse de manera más laxa sin mayores consecuencias. De hecho, una de las figuras más prominentes de las relaciones exteriores chinas, Yan Xuetong, de la Universidad de Tsinghua, consideraba que Trump era «el Gorbachev americano» y «una gran oportunidad estratégica para China».³²

Desde luego, lo verdaderamente importante no es tanto la situación real de equilibrio de poder sino la percepción china de dicho equilibrio: China actuará de manera más asertiva cuando entienda que la situación es más favorable para ello, bien porque encontrará menos resistencia o porque los beneficios esperados superarán los costes. Esto explica, como veremos en detalle, el reciente giro hacia la asertividad que supone la llamada diplomacia del lobo guerrero o diplomacia *wolf warrior*, en un contexto de rápida superación de la crisis del covid-19 por parte de China frente a la continuación de la pandemia en el resto del mundo, sobre todo en EE. UU.

³² OSNOS, E. (2018) «Making China Great Again», *The New Yorker*, 93 (43), p. 36.

Parte II

DIPLOMACIA ACTUAL

La evolución de la diplomacia china vista hasta ahora nos permite comenzar a dibujar una serie de rasgos básicos que la caracterizan en la actualidad, teniendo en cuenta las importantes novedades que ha aportado la era de Xi Jinping. En este apartado intentaremos en primer lugar esbozar un esquema de las herramientas y estilo de la diplomacia china actual. En segundo lugar, profundizaremos en uno de los fenómenos recientes que más interés ha despertado en la discusión sobre política exterior china, el concepto de la diplomacia *wolf warrior*, para analizar su origen, su verdadero significado y qué papel ocupa en la estrategia diplomática.

1. Características básicas

1.1 Intereses y prioridades

Analizar en detalle los objetivos y las grandes áreas de interés de la diplomacia china es una tarea ingente que queda fuera del alcance de esta memoria, en la que nos interesan más los instrumentos y el estilo de esa diplomacia que su temática. Resulta necesario, sin embargo, identificar sus principales líneas de acción para comprender su funcionamiento. Además, cuestiones como la aparición de nuevos temas y el aumento relativo en importancia de algunos de ellos con respecto a otros son aspectos que también influyen en la manera de hacer diplomacia. En general, la tendencia apunta hacia una ampliación casi universal de los intereses diplomáticos chinos, mediante la aparición de nuevas áreas y temas. Esto se ha acentuado con Xi, pero ya en los años de gobierno de Hu aparece el concepto de «diplomacia total» o «diplomacia multifunción»: diplomacia orientada hacia todos los estados y hacia múltiples regiones (pensemos en la importancia que han adquirido zonas antaño consideradas periféricas como Iberoamérica

o África), con diversos modos de interacción (bilateral, multilateral y regional) y en los ámbitos económico, político, militar, científico, tecnológico, educacional y turístico.³³ En general, se ha entendido que incluso la meta inicial y más básica del desarrollo doméstico requiere de una diplomacia más activa, y no solo de un ambiente internacional estable que no suponga obstáculos.

Ciertos temas antes considerados menores, en general relacionados con cuestiones de gobernanza global, han ganado en importancia en la diplomacia china: destacan aspectos como el terrorismo, los tráfico ilícitos, la ciberseguridad, las cuestiones medioambientales, energéticas, sanitarias, etc. China cuenta ahora con mayor seguridad para abordar estas dimensiones de la diplomacia, lo que supone un cambio con respecto a la época en la que su participación en algunos temas era meramente testimonial. Por lo demás, la diplomacia económica sigue teniendo un rol central, si bien entendida en un sentido amplio: no se trata ya solo de desarrollar relaciones que propicien la inversión y consigan nuevos mercados, transferencias tecnológicas o ayuda externa, sino que se extiende a otras cuestiones como la seguridad, las crisis sanitarias o medioambientales o la diplomacia de recursos naturales, que explica gran parte de la política china en América Latina o en África.

En cuanto a los grandes objetivos de la diplomacia china, las líneas generales se mantienen desde la era de Deng, con un mayor grado de ambición según aumenta su estatus y capacidades. Destacamos los siguientes:³⁴

- Continuidad del PCC en el poder.
- Desarrollo económico y social de China.
- Defensa de la integridad territorial (de ahí la sensibilidad de cuestiones como Hong Kong, Tíbet o Xinjiang y de conflictos como el del mar de la China Meridional) y unificación nacional (caso de Taiwán).
- Reconocimiento del estatus de China como gran potencia.

³³ MEDEIROS, E. S., *Op. cit.*, p. 47.

³⁴ SUTTER, R. G., *Op. cit.*, p. 35.

1.2 Instrumentos

a) *Diplomacia bilateral*

Las relaciones bilaterales han sido tradicionalmente el dominio donde China se ha sentido más cómoda ejerciendo la diplomacia, pese al auge de la diplomacia multilateral en los últimos años. China ha desarrollado un estilo único de diplomacia bilateral mediante herramientas como los diálogos estratégicos y las asociaciones o partenariados, que ya comentamos al hablar de Jiang Zemin. Son acuerdos muy amplios que incluyen, además de aspectos económicos, culturales y políticos, un compromiso de ambos países para cultivar la relación a largo plazo, evitando toda acción que pueda contribuir a ponerla en riesgo. En palabras del ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, estas asociaciones se basan en «el respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial» y «la elección individual de sistemas sociales y de desarrollo».³⁵ Para China, las ventajas son claras: le permite intensificar las relaciones con otros países (en ocasiones con organizaciones: tiene asociaciones con la Unión Africana, la UE y ASEAN) y marcar el ritmo, contenido y ámbito de las mismas. Recientemente han surgido los llamados diálogos estratégicos, normalmente establecidos a nivel de viceministro de exteriores o equivalente, que cubren por lo general temas relacionados con la seguridad.³⁶

Otro elemento de la diplomacia bilateral china se manifiesta en una red diplomática que ha ido ganando en potencia hasta el punto de superar a la red estadounidense en 2019. Si en 1979 China mantenía relaciones diplomáticas con 111 países, en 2005 las tenía ya con 166, y en 2020 la cifra ha ascendido a 179 estados, toda vez que consigue sustraer apoyos diplomáticos a la República de China. Según datos del Lowy Institute, en 2019 China contaba con 276 misiones en el extranjero (superando las 273 estadounidenses), entre ellas 169 embajadas, 96 consulados, 8 misiones permanentes ante organizaciones internacionales y 3 representaciones de otra categoría (en estados con los que no mantiene relaciones diplomáticas oficiales). En 2017 China todavía permanecía por debajo de EE. UU., con 217 representaciones (164 embajadas y 95 consulados), y en 2016 estaba incluso por debajo de Francia.³⁷ Este aumento se debe parcialmente al éxito de la diplomacia china en obtener reconocimientos frente a Taiwán, al que solo reconocen en la actualidad 14 estados y la Santa Sede.

³⁵ HEATH, T. R. (2018) «China Prepares for an International Order after US Leadership». *Lawfare*, 1 de agosto (en línea: <https://www.lawfareblog.com/china-prepares-international-order-after-us-leadership>)

³⁶ MEDEIROS, E. S., *Op. cit.*, p. 85-6.

³⁷ Datos extraídos del Global Diplomacy Index publicado por el Lowy Institute, disponible en https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html

b) *Diplomacia multilateral*

Para los líderes chinos, el multilateralismo ha dejado de ser considerado una amenaza para pasar a convertirse en oportunidad. En las décadas de los 80 y de los 90 China abandona sus suspicacias y comienza a ampliar su participación en organismos multilaterales, iniciando un proceso de socialización en las normas internacionales que elevará su comprensión de los mecanismos y funcionamiento de estas instituciones. En la actualidad puede darse por concluido el proceso de acomodación al sistema. China es plenamente consciente de su rol central en el mismo, hasta tal punto que el ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, afirmaba en 2017 que China se había convertido «en la fuerza más activa y positiva en la gobernanza global».³⁸

China está desarrollando una diplomacia multilateral muy activa con doble vertiente. Por una parte, participa de manera constructiva en organismos internacionales en los que percibe más ventajas que costes, e intenta remodelar a su gusto otras organizaciones para acomodar mejor sus intereses. Por otra parte, China está comenzando a desarrollar su propio sistema de instituciones alternativas a aquellas más influidas por los gobiernos occidentales.

La nueva diplomacia china en el marco del sistema de NNUU es quizá el mejor ejemplo de la primera vertiente, sobre todo a raíz del desinterés por la organización que ha mostrado la Administración Trump. Los avances de China han sido espectaculares, siendo en la actualidad el segundo contribuyente tanto al presupuesto general como a la financiación de las operaciones de paz. Más allá de eso, el país intenta comportarse como una potencia involucrada en la gobernanza global. En su discurso ante la Asamblea General en septiembre de 2015, Xi anunció su intención de involucrar a China en nuevos asuntos más allá de su énfasis tradicional en cuestiones económicas y de desarrollo, centrándose sobre todo en temas de mantenimiento de la paz y seguridad. Esto se ha traducido, por ejemplo, en un mayor uso del veto en el Consejo de Seguridad (incluyendo dos inusuales vetos únicamente en el mes de julio de 2020, frente a 16 en toda su historia).³⁹ Jeffrey Feltman un diplomático americano que lideró el Departamento de Asuntos Políticos de NNUU entre 2012 y 2018, comentaba que entre sus misiones estaba la de consultar discretamente con los miembros del Consejo antes de nombrar cualquier candidato a liderar una misión de paz, para comprobar si había objeciones. El resto de miembros permanentes presentaban objeciones de manera habitual y realizaban amplias consultas con sus capitales: China, sin em-

³⁸ CLOVER, C., *Op. cit.*

³⁹ FELTMAN, J. (2020) *China's expanding influence at the United Nations- and how the United States Should React*. Global China Report, Brookings Center, p. 2 (en línea: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/FP_20200914_china_united_nations_feltman.pdf)

bargo, ha pasado de responder rutinariamente que «otorgaba su plena confianza a cualquier persona a la que elija nombrar el Secretario General» a pedir tanta o más información que cualquier otro miembro, e, incluso, desde 2020, a proponer sus propios candidatos.⁴⁰

Del mismo modo, varios diplomáticos chinos han conseguido puestos directivos destacados en organismos especializados. En la actualidad, Qu Dongyu lidera la Organización de NNUU para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Fang Liu, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); Houlin Zhao, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), y Li Yong, la Organización de las NNUU para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Más recientemente, un diplomático chino, Wang Binying, podría haberse hecho con la dirección ejecutiva de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de no ser por el intenso trabajo de lobby estadounidense.⁴¹ Colocar a nacionales en estos puestos de relevancia supone importantes victorias diplomáticas para el país. Todos estos procesos de elección han mostrado la habilidad de los diplomáticos chinos a la hora de manejarse entre bambalinas en los organismos multilaterales. En el proceso de elección de Qu Dongyu, que venció a la candidata respaldada por la UE, la francesa Catherine Geslain-Lanéelle, fuentes diplomáticas confirman que China realizó una labor intensa y efectiva de captación de votos, recurriendo a ofertas millonarias de reducciones de deuda soberana (que consiguió la retirada del candidato camerunés, Médi Moungui) o a amenazas de bloqueo de exportaciones agrícolas (caso de Brasil o Uruguay).⁴² Igualmente, China ha desarrollado con éxito una estrategia de situar a funcionarios en puestos burocráticos intermedios donde pueden crear pequeñas redes clientelares, útiles para luego pedir favores a la hora de tomar decisiones en el sentido preferido por el país. Según declara un diplomático europeo a *The Economist*, estas peticiones son por lo general muy directas y transaccionales: o bien se ofrece financiación para proyectos o se amenaza con dejar de proporcionarla.⁴³

China está consiguiendo influir en otras instituciones para que se alineen mejor con sus intereses, como resulta evidente en el caso del Consejo de Derechos Humanos de NNUU, del que EE. UU. se retiró en 2018. China intenta actualmente evitar un regreso de EE. UU. a este organismo, en el que, durante estos años,

⁴⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁴¹ MAGNIER, M. (2020) «Singapore official will head UN intellectual property agency after beating China's nominee, Wang Binying», *South China Morning Post*, 5 de marzo (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/article/3065078/singapore-official-set-win-leadership-un-intellectual-property-agency>)

⁴² LEMAÎTRE, F. (2019) «Réchauffement climatique, malnutrition, démographie: les défis du prochain directeur de la FAO», *Le Monde*, 24 de junio (en línea: https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/24/rechauffement-climatique-malnutrition-demographie-les-defis-du-prochain-directeur-de-la-fao_5480558_3244.html)

⁴³ ECONOMIST, THE (2019) «China and the United Nations. A new battleground», 433, no. 9172, p. 59-60.

ha intentado rebajar el nivel de protección de los derechos humanos, destacar los derechos económicos y sociales sobre los derechos individuales y evitar que se señale directamente a gobiernos arguyendo el principio de no injerencia. Esto hace que exista cada vez más preocupación entre los países democráticos por la imposibilidad de reaccionar adecuadamente a las violaciones de derechos humanos. En 2019, la embajadora británica ante NNUU, Karen Pierce, consiguió realizar una declaración, firmada por otros 22 países, solicitando el acceso de representantes de la organización a los campos de detención de población uigur en China. Ha trascendido que varios diplomáticos chinos intentaron coaccionar a otros países para que no firmaran el documento. Se dijo a los representantes de Austria que se dificultaría la obtención de los permisos necesarios para establecer una nueva embajada en Pekín y se canceló la celebración de un evento bilateral con Albania (ambos países firmaron igualmente la declaración). Además, China logró convencer a un grupo de países con regímenes autoritarios para firmar otra declaración alabando los esfuerzos chinos en la lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso.⁴⁴

En cuanto al desarrollo por parte de China de su propia red de instituciones, es necesario distinguir entre dos tipos. Por una parte, existen instituciones, como el Nuevo Banco de Desarrollo (fundado conjuntamente con los países BRICS) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (de iniciativa exclusivamente china) que, si bien suponen en cierto modo alternativas a las instituciones tradicionales controladas por EE. UU., responden a un modelo institucional similar al de estas. Por tanto, están más en consonancia con su deseo de ser percibida como una potencia responsable y capaz de ejercer un papel de liderazgo, sobre todo en el mundo en desarrollo y en su vecindad inmediata. Por otra parte, el que quizá sea el caso más famoso de iniciativa multilateral china, la Iniciativa de la Franja y de la Ruta (conocida habitualmente por sus siglas en inglés, BRI, de *Belt and Road Initiative*) o Nueva Ruta de la Seda, que Xi Jinping anunció en 2013, muestra un modelo distinto de diplomacia multilateral y puede ofrecer pistas sobre cómo ve China el multilateralismo. Esta iniciativa supone una serie de proyectos colosales de inversión en infraestructuras con un alcance geográfico que cubre desde Asia Oriental a Europa. Hablamos de «iniciativa» porque se trata, más que de una serie de instituciones, de un conjunto de propuestas muy dispares, lo que hace que a menudo haga las veces de cajón de sastre en el que China puede colocar la mayor parte de sus proyectos de financiación y cooperación (adaptándola a las necesidades del momento, como muestra la reciente Ruta de la Seda de la Salud). Este modelo de multilateralismo ha sido definido como modelo *hub-and-spoke* (centro-periferia), basado, en realidad, en una serie de acuerdos bilaterales concluidos por China. China juega siempre el rol de centro, mientras

⁴⁴ ECONOMIST, THE (2019), *Op. cit.*

otros radios la conectan a diversas partes del mundo: la clave es la dependencia de todos los otros elementos del centro, incluso cuando hay acuerdos bilaterales entre ellos.⁴⁵ Por tanto, el interés de la nueva diplomacia multilateral china no solo se haya en su renovada capacidad para establecer sus propias instituciones, sino en su potencial para cambiar las reglas y normas sobre cómo tienen que ser dichas instituciones.

c) Diplomacia pública y diplomacia cultural

Aunque Hu Jintao fue el líder chino que introdujo el término «diplomacia pública» en el discurso político del país, Xi Jinping ha sido quien realmente lo ha convertido en una herramienta diplomática. La manera de entender la diplomacia pública de Xi se resume en la frase «contar bien la historia de China y difundir la voz de China». En este sentido, algunas de las iniciativas que hemos mencionado en apartados anteriores, como la Nueva Ruta de la Seda, tienen una importantísima dimensión de diplomacia pública. Los esfuerzos en diplomacia pública china pueden clasificarse en cinco grupos de actividades: diplomacia informativa, diplomacia cultural, diplomacia de intercambios (de tipo educativo o iniciativas como el hermanamiento de ciudades), diplomacia financiera y diplomacia de élites (visitas e intercambios de alto nivel).⁴⁶

Quizá la dimensión más relevante sea la de la diplomacia cultural, un objetivo primordial de la acción exterior china reciente. La diplomacia cultural china está volviéndose progresivamente más sofisticada y cubre un rango muy amplio de actividades, incluyendo la promoción de su lengua y cultura mediante los Institutos Confucio o la difusión de los medios de comunicación estatales (como la agencia de noticias Xinhua o la cadena de televisión CCTV). En general, la diplomacia cultural se caracteriza por el fuerte carácter propagandístico y el énfasis en la cultura tradicional china, frente a la cultura contemporánea. Por ello, los diplomáticos chinos se enfrentan a una situación paradójica: cuentan con una excelente fuente de poder blando basada en un país con una larga historia y una interesantísima cultura, con respecto a la cual cada vez hay más interés en el extranjero. Sin embargo, a menudo el excesivo afán propagandístico y el rígido control por parte del estado entorpece el uso efectivo de estas herramientas.

⁴⁵ PAL, D., VIR SINGH, S. (2020) «Multilateralism With Chinese Characteristics: Bringing in the Hub-and-Spoke», *The Diplomat*, 10 de julio (en línea: <https://thediplomat.com/2020/07/multilateralism-with-chinese-characteristics-bringing-in-the-hub-and-spoke/>)

⁴⁶ TIEZZI, S. (2018) 'How China Wins Friends and Influences People'. *The Diplomat*, 27 de junio (en línea: <https://thediplomat.com/2018/06/how-china-wins-friends-and-influences-people/>); LIU, T. T. (2018) «Public Diplomacy: China's Newest Charm Offensive», *E-International Relations*, 30 de diciembre (en línea: <https://www.e-ir.info/2018/12/30/public-diplomacy-chinas-newest-charm-offensive/>)

d) *Diplomacia de líderes*

Ya habíamos señalado que este tipo de diplomacia nace en China con Deng Xiaoping, que fue un líder especialmente viajero si se compara con los dos únicos viajes a Moscú que realizó Mao Zedong en sus 27 años de gobierno. Xi Jinping ya había sido activo en su época como vicepresidente de China entre 2008 y 2013. Sin embargo, durante sus primeros cinco años de mandato, realizó 28 viajes a 56 países, más que cualquier otro líder chino durante un periodo de tiempo similar.⁴⁷ Posteriormente, Xi ha realizado 18 viajes en 2018, 14 en 2019 y, en 2020, a causa de la pandemia, únicamente una visita a Myanmar en enero.⁴⁸ Xi también se ha preocupado por recibir al mayor número de dignatarios extranjeros posible.

1.3 Estilo diplomático

a) *Proceso de toma de decisiones*

Frente a Deng, que modificó el proceso de toma de decisiones del maoísmo para favorecer una mayor pluralidad, y Jiang y Hu, que profundizaron en estas reformas, la época de Xi ha supuesto una vuelta al centralismo. Xi ha reformado la estructura de toma de decisiones en materia de política exterior, elevando los Pequeños Grupos de Liderazgo (PGL) al nivel de comisión, con la creación en marzo de 2018 de la Comisión Central de Asuntos Exteriores. Esta Comisión está presidida por el propio Xi, y en ella también participan el primer ministro Li Keqiang y el responsable de asuntos exteriores del PCC, Yang Jiechi. Por ello, tiene mayor rango burocrático, está más formalizada y tiene más poder para establecer políticas, frente a la informalidad de los PGL. En la práctica, esto supone retirar ciertos poderes al Ministerio de Asuntos Exteriores, que con Hu servía como filtro de propuestas sugeridas por centros de investigación y universidades que luego eran presentadas ante el PGL correspondiente. En la actualidad, este filtro se ha eliminado, y es la Comisión la que elige directamente.⁴⁹ Por lo demás, el proceso de toma de decisiones en China es opaco, y esto complica la labor de los diplomáticos extranjeros: a menudo estos tienen que negociar con funcionarios con escaso poder de decisión, incluso en niveles relativamente altos del Ministerio, y es complicado saber quién está realmente al mando.

⁴⁷ HUANG, C., *Op. cit.*

⁴⁸ SHI, J. (2020) «China's new diplomacy normal looks a lot like the old one», *South China Morning Post*, 22 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3114961/chinas-new-diplomacy-normal-looks-lot-old-one>)

⁴⁹ LEGARDA, H. (2018) «In Xi's China, the center takes control of foreign affairs», *Mercator Institute for China Studies*, 1 de Agosto (en línea: <https://merics.org/en/analysis/xis-china-center-takes-control-foreign-affairs>); WANG, S. (2017) «Xi Jinping's Centralisation of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power», *East Asian Policy*, 9 (2), pp. 34-42, pp. 40-41.

Al mismo tiempo, sigue habiendo una pluralidad de fuentes que intentan influir en la toma de decisiones: *think tanks*, académicos, funcionarios de otros ministerios, del sector militar... A todos ellos se suma un sector de la población, que se expresa a menudo a través de redes sociales o foros de internet, con un acusado sentimiento nacionalista y partidario, por tanto, de una política exterior más agresiva.

b) Servicio exterior

China contaba en 2008 con más de 5.200 diplomáticos, con una edad media de 38 años (la mitad de ellos, en realidad, con menos de 35). Por lo general, suelen ser graduados de una serie de universidades chinas de élite, muchas de ellas especializadas en lenguas extranjeras. Fuentes del Ministerio se han quejado, sin embargo, de la falta de diplomáticos preparados.⁵⁰ Habitualmente, los diplomáticos chinos tienen una especialización regional. Por ejemplo, Li Hui, embajador en Moscú entre 2009 y 2019, ha desarrollado toda su carrera en el exterior en Rusia y Asia Central, sirviendo como embajador en Kazajistán y siendo Director General para Asuntos de Europa Oriental y Asia Central en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Por otra parte, hay una tendencia a mantener en su puesto durante muchos años a embajadores en países considerados clave (EE. UU., Rusia, Reino Unido, Francia, Japón, Alemania, Brasil, India y Corea del Norte).⁵¹

Habitualmente, los diplomáticos chinos han tenido una imagen profesional pero discreta. Minxin Pei resumía el arquetipo del diplomático chino como alguien «bien formado, gris, cauto, que realiza sus misiones con persistencia pero sin atraer una atención demasiado desfavorable». ⁵² *The Economist* hablaba de los embajadores chinos como figuras «contenidas, grises, que solo sobresalen para objetar ritualmente que cualquier crítica a su gobierno es un insulto al pueblo chino». ⁵³ Sin embargo, en las nuevas generaciones de diplomáticos se observa una mayor apertura a las sociedades civiles y los medios de los países receptores. Un periodista comentaba, con respecto al caso de Australia, que antes de la llegada del embajador Cheng Jingye en 2016 era casi imposible conseguir que la Embajada respondiera a solicitudes de comentarios sobre cualquier tema. Desde su

⁵⁰ SHI, J. (2018) «Is China headed for a diplomatic crisis of its own making?», *South China Morning Post*, 1 de abril (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2137092/china-headed-diplomatic-crisis-its-own-making>)

⁵¹ MOKRY, S. (2018) «Chinese experts challenge Western generalists in diplomacy», *Mercator Institute for China Studies*, 14 de agosto (en línea: <https://merics.org/en/analysis/chinese-experts-challenge-western-generalists-diplomacy>)

⁵² PEI, M. (2020), «China's 'wolf warrior' diplomats are being more reckless than Donald Trump. That's a mistake», *South China Morning Post*, 13 de junio (en línea: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3088462/chinas-wolf-warrior-diplomats-are-being-more-reckless-trump-that-s>)

⁵³ THE ECONOMIST (2020a), «Shotgun diplomacy», 22 de febrero, 434, n° 9182, p. 27-28.

llegada, sin embargo, se ha hecho un esfuerzo por integrarse más con los medios, incluyendo invitaciones de periodistas a la Embajada.⁵⁴

c) *Negociación*

La existencia o no de un estilo de negociación propio de los diplomáticos chinos es una cuestión polémica en la que es fácil caer en comentarios reduccionistas. Zhang Qingmin habla de un estilo de negociación «con características chinas», que tiende a enfatizar principios frente a intereses y a defender eslóganes vastos pero sin mucho contenido (cooperación mutuamente beneficiosa, respeto a los cinco principios de coexistencia pacífica...) mientras que a la vez se recurre a tácticas flexibles.⁵⁵ El diplomático estadounidense Paul Kreisberg señalaba en 1994 que las delegaciones chinas muy raramente cambiaban posiciones en las negociaciones y que a veces identificar al líder resultaba difícil. Los miembros de las delegaciones pueden cambiar, y a menudo no se indica quién es quién o qué cargo ocupa.⁵⁶ Sin embargo, la negociación china se amolda cada vez más a prácticas globalizadas, una vez que se ha completado la plena socialización de los diplomáticos chinos en el sistema internacional.

d) *Tono retórico y eslóganes*

La diplomacia china tiende al uso de una retórica encorsetada y abundante en eslóganes y lemas. Mientras algunos eslóganes y mensajes se han heredado del maoísmo o de la época de los primeros años de la reforma, como el caso de los cinco principios de coexistencia pacífica, algunos han nacido durante la época de Xi: «sueño chino», «renacimiento nacional» o «comunidad de futuro compartido para la humanidad» son algunos de los más usados. También suelen ser frecuentes las llamadas a evitar «herir los sentimientos de los ciudadanos chinos».

Una parte importante de esta retórica se dedica a consumo interno, avivando los sentimientos nacionalistas de la población y mostrando a China como gran potencia respetada universalmente. Sin embargo, también sirve como intento para apaciguar a otros países sobre el ascenso chino y asegurar las intenciones benignas del país, si bien, como veremos, acciones como las de la diplomacia *wolf warrior* anulan a menudo estos esfuerzos. También se busca insertar estas expresiones en el lenguaje multilateral o en comunicados bilaterales con otros países. Según Yang Jiemian, del Instituto de Estudios Internacionales de Shan-

⁵⁴ TILLET, A. (2020) «China's 'Wolf Warriors' abandon diplomatic niceties», *Financial Review*, 23 de mayo (en línea: <https://www.afr.com/politics/federal/china-s-wolf-warriors-abandon-diplomatic-niceties-20200521-p54v5v>)

⁵⁵ ZHANG, Q., *Op. cit.*, p. 160 y ss.

⁵⁶ KREISBERG, P.H. (1994), «China's Negotiating Behaviour», en ROBINSON, T. W., SHAMBAUGH, D. (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford, Clarendon, pp. 453-81, p. 476.

ghái, China solo podrá tener la influencia y el poder de una gran potencia cuando el discurso diplomático chino se haya generalizado internacionalmente. Esta presencia es todavía débil, pero cuenta con potencial.⁵⁷

2. Diplomacia Wolf Warrior: ¿nueva evolución de la diplomacia china?

En poco más de un año, la diplomacia china ha pasado a definirse casi por completo en relación al concepto de «diplomacia del lobo guerrero», más conocida por su denominación en inglés, diplomacia *wolf warrior* (*zhanlang waijiao* en su transcripción del original chino).⁵⁸ Este término ha logrado una gran popularidad en muy poco tiempo, utilizándose tanto en el mundo periodístico como en el académico, hasta tal punto que muchos diplomáticos chinos han pasado a apropiarse de él. Su difusión ha hecho que el término se dé por sentado y se utilice de manera acrítica y, precisamente por ello, merece un análisis más detenido. Interesa analizar cuál es el origen del término, cuál es su significado exacto, y, sobre todo, por qué se practica y qué perspectivas de perpetuarse en el tiempo tiene. Además, es necesario analizar hasta qué punto esta nueva diplomacia está ligada a una estrategia a largo plazo, así como exponer algunos ejemplos de su aplicación práctica.

2.1 Origen y definición

Uno de los aspectos más curiosos de la diplomacia del lobo guerrero es la historia del porqué de su nombre. Así, su origen se encuentra en dos conocidas películas de acción chinas: *Wolf Warrior* (*Zhanlang*, en su título original en chino), de 2015, y, sobre todo, su secuela, *Wolf Warrior 2*, estrenada en el año 2017. Ambas cintas han sido absolutos éxitos de taquilla en el país y destacan por su mensaje ultrapatriótico, que proporciona una buena muestra de cómo se ve China a sí misma y cómo quiere ser vista. El protagonista de las cintas es un soldado llamado Leng Feng, veterano de una unidad especial del ejército chino denominada ‘lobos guerreros». La trama de la segunda película se desarrolla, a diferencia de la primera, en el extranjero, concretamente en un país africano ficticio en el que trabaja como vigilante para una empresa china. El país se sume en una guerra civil cuando una facción del ejército, apoyada por mercenarios occidentales, intenta

⁵⁷ HEATH, T. R., *Op. cit.*

⁵⁸ Usaremos indistintamente el término traducido y el término en inglés, que es el más utilizado incluso en textos en lengua española.

tomar el poder. Es entonces cuando Leng se pone manos a la obra, defendiendo a ciudadanos tanto africanos como chinos de la violencia. En la película, China se retrata como un país que respeta la no injerencia, pero dispuesto a actuar cuando es necesario, frente a la pasividad e impotencia de otros estados. La última escena de la película superpone el siguiente mensaje a una imagen del pasaporte chino: «*Ciudadano de la República Popular China: cuando estés en peligro en el extranjero, ¡no te rindas! Por favor, recuerda: ¡detrás de ti está la poderosa patria!*»⁵⁹

Resulta difícil identificar con precisión cuándo se toma prestado el término por primera vez para referirse a la diplomacia china, pero ya en julio de 2019 se registra su uso en un artículo de la página de la BBC en lengua china que cubría una polémica entre el diplomático Zhao Lijian (como veremos, uno de los representantes por excelencia de la diplomacia china más agresiva) y Susan Rice, Consejera de Seguridad Nacional de la administración Obama. De dicho artículo se hace eco el diario *Global Times (Huanqiu Shibao)*, una publicación propiedad del PCC con versiones tanto en chino como en inglés famosa por su tendencia sensacionalista y por representar las ideas del ala más pro-nacionalista del partido.⁶⁰ Sin embargo, la verdadera popularidad del término llegará a raíz del cambio de paradigma que supone la crisis del covid-19.

¿Qué entendemos exactamente por una diplomacia *wolf warrior*? ¿Se trata simplemente de un giro a una diplomacia más asertiva? El concepto puede ser de nuevo cuño, pero la percepción de un cambio sustancial en la política exterior china no es nueva. Dada la popularidad del término, corremos el riesgo de adjudicar la etiqueta de ‘lobo guerrero’ a cualquier acción más asertiva que realice la diplomacia china. Esto es un error que no permite apreciar verdaderamente los matices de la nueva estrategia, sobre todo porque China y sus diplomáticos han tenido comportamientos asertivos con anterioridad en varias ocasiones.

Zhiqun Zhu la define como una «transición de la diplomacia china, tradicionalmente conservadora, pasiva y de bajo perfil, hacia la firmeza, la proactividad y la exposición», como una serie de acciones de defensa de los intereses chinos por parte de los diplomáticos que «ha tomado un cariz prepotente y a menudo conflictivo».⁶¹ Se trata de un modo de encarar la diplomacia con pleno orgullo del rol de China en el mundo, una China gran potencia que pudo ser humillada en el

⁵⁹ BORRÀS I ARUMÍ, J. (2017), «Por qué los politólogos deberían ver la película china ‘Wolf Warrior II’», *Esglobal*, 28 de septiembre, (en línea: <https://www.esglobal.org/los-politologos-deberian-ver-la-pelicula-china-wolf-warrior-ii/>); OSNOS, E., *Op. cit.*

⁶⁰ WASHINGTON POST, THE (2020) «Why China’s Diplomats Snarl at ‘Wolf Warrior’ Label», 10 de diciembre, (en línea: https://www.washingtonpost.com/business/why-chinas-diplomats-snarl-at-wolf-warrior-label/2020/12/09/f80a6a7a-3a69-11eb-aad9-8959227280c4_story.html)

⁶¹ ZHU, Z. (2020) «China y la diplomacia del lobo guerrero», *Política Exterior*, nº198, p. 58-66; p. 58-9.

pasado, pero que tiene las capacidades y el poder para no serlo más. Además de por su narrativa, esta diplomacia es novedosa por los instrumentos y medios que utiliza, que analizaremos en su lugar correspondiente.

2.2 Causas

Ya hemos señalado en apartados anteriores las causas que han llevado a la emergencia de una nueva diplomacia con Xi. Entendiendo que la diplomacia *wolf warrior* es una etapa específica dentro de su gobierno, ¿cuáles son las causas de su aparición?

a) Causas internas

1. *Nueva generación de diplomáticos*: Los mayores proponentes de la diplomacia del lobo guerrero son diplomáticos por lo general más jóvenes, que han crecido en una China distinta a la de sus antecesores más conservadores, y que tienen una concepción más nacionalista de las relaciones internacionales. Esta generación ha coincidido con la emergencia de Xi Jinping, un líder mucho más activo en política exterior, que ha pedido a sus diplomáticos «más espíritu combativo» y que los considera, como les recordó en 2018, «por encima de todo cuadros del Partido». ⁶² Aun así, todavía no se puede hablar de una generalización completa de este tipo de diplomacia, pues aún existen muchos diplomáticos con un perfil más tradicional.
2. *Reducción del debate interno en torno a la política exterior y lealtad al régimen como principal criterio de promoción*: El estilo de liderazgo colectivo que la generación de líderes tras Deng comenzó a construir para evitar una nueva tiranía maoísta se ha ido erosionando. En 2015 el PCC estableció un nuevo régimen disciplinario en el que se invita a los funcionarios chinos a evitar «discusiones improcedentes de las políticas del Partido», lo que se ha interpretado como una eliminación del discurso interno. ⁶³

Minxin Pei ha revelado que, a la hora de promocionar a diplomáticos dentro del sistema de exteriores, se evalúan no solo criterios profesionales, sino, cada vez más, la lealtad a la línea oficial y al propio Xi, de una manera que no se daba con los líderes anteriores. Esto explica nombramientos como el de Qi Yu, sin experiencia en política exterior, como secretario del Partido en el Ministerio de Asuntos Exteriores (puesto que tradicionalmente ocupa un

⁶² MOKRY, S., *Op. cit.*

⁶³ BANDURSKI, D. (2020) «Xi Jinping: Leader of the Wolf Pack», *Global Asia*, 15 (3), (en línea: https://www.globalasia.org/v15no3/focus/xi-jinping-leader-of-the-wolf-pack_david-bandurski)

diplomático y que equivale a ser el tercero al mando en el departamento, solo por debajo del ministro y de Yang Jiechi, director de la Comisión Central de Asuntos Exteriores del PCC).⁶⁴ Actualmente, los diplomáticos chinos tienen que llevar a cabo sesiones de «autocrítica» de manera regular en el Ministerio de Asuntos Exteriores.⁶⁵ Por ello, tienen incentivos para mostrar su lealtad a la línea promovida por Xi, evitando criticar determinadas acciones aun creyendo que estas pueden ser perjudiciales para China.

3. *Nuevo nacionalismo chino*: La audiencia fundamental de la mayoría de las acciones de los diplomáticos *wolf warrior* es la audiencia china, y lo cierto es que los polémicos portavoces del Ministerio se han convertido en personajes populares entre los sectores más nacionalistas. Muchos de sus mensajes son luego difundidos en redes y ampliados por diarios como el *Global Times*, a menudo reescritos con un lenguaje aún más agresivo. La diplomacia china busca mostrar una imagen de una China fuerte, respetada y temida, que no vacila a la hora de defender sus objetivos en el extranjero, de manera tal que resuene con una población cada vez más nacionalista y con más exigencias para con sus líderes. Al priorizarse lo doméstico, se descartan características que antes se valoraban en el ejercicio de la diplomacia: priorizar el tacto o la cortesía sobre la agresión o diseñar formas de razonamiento más aptas para audiencias occidentales ya no cuentan como puntos a favor de los diplomáticos chinos.⁶⁶

b) Causas externas

Hablábamos anteriormente de cómo la combinación de pujanza interna y de relativo declive de las grandes potencias occidentales ha creado una situación que se percibe en China como de oportunidad para llevar adelante una política más agresiva.

Además de ello, existe un componente reactivo, ante el surgimiento de una serie de cuestiones polémicas en China que han causado reacciones negativas en el exterior: las protestas y la reforma legislativa en Hong Kong, el tratamiento a los uigures en la provincia de Xinjiang, etc. Sin embargo, el mayor detonante ha sido la crisis del covid-19, situación que ha creado una ventana de oportunidad única para la diplomacia china.

⁶⁴ PEI, M., *Op. cit.*

⁶⁵ BLOOMBERG (2019) «Diplomatic Outbursts Mar Xi's Plan to Raise China on the World Stage», 6 de marzo (en línea: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-06/diplomatic-outbursts-mar-xi-s-plan-to-raise-china-on-world-stage>)

⁶⁶ WONG, B. (2020b) «How Chinese Nationalism is Changing», *The Diplomat*, 26 de mayo, (en línea: <https://thediplomat.com/2020/05/how-chinese-nationalism-is-changing/>)

2.3 Rasgos básicos

Señalábamos anteriormente la diferencia que separa el giro asertivo de la diplomacia china de lo que se ha denominado específicamente diplomacia *wolf warrior*. Ambos son términos evidentemente relacionados, hasta tal punto que, en ocasiones, resulta difícil distinguir este nuevo estilo de la diplomacia china de la defensa tradicional de los «intereses básicos» del país. Los diplomáticos chinos siempre han llegado a extremos a la hora de defender aspectos que consideran básicos para la soberanía china, como es el caso del apoyo al Dalai Lama, las críticas a las acciones chinas en Tíbet, o, más recientemente, en Xinjiang, la independencia de Taiwán, la secta religiosa Falun Gong o los disidentes chinos en el extranjero. Lo que David Shambaugh denominaba «diplomacia preventiva» incluye desde acciones como presionar para impedir que líderes internacionales se entrevisten con el Dalai Lama a boicotear charlas o cursos con contenidos percibidos como no aceptables o solicitar a marcas extranjeras que no identifiquen a Taiwán como país en sus páginas web.⁶⁷ Estas acciones prefiguran la actual diplomacia *wolf warrior*, pero solían ser, por lo general, más discretas y centradas en una serie de metas que China considera inseparables de su identidad nacional. Como veremos, las acciones de los diplomáticos *wolf warrior* van un paso más allá.

Presentamos a continuación una serie de rasgos definitorios para arrojar algo de luz sobre un término que en poco tiempo se ha utilizado tan liberalmente que puede generar confusión.

a) *Objetivo: control del discurso sobre China*

China lleva años intentando desarrollar una diplomacia pública efectiva que acabe con uno de los tradicionales problemas del país: el hecho de que las voces sobre la situación en China que llegaban a los ciudadanos extranjeros eran mayoritariamente voces occidentales. A diferencia de casos como el de Russia Today o la catari Al Jazeera, los medios oficiales chinos, lastrados por un tono propagandístico en exceso, no han conseguido resultar atractivos a las audiencias occidentales. Sin embargo, China está cada vez más decidida a tomar la iniciativa a la hora de contar su visión del mundo, sobre todo desde la llegada de Xi al poder. El embajador de China en Austria, Li Xiaosi, contaba que Xi les había pedido presentar una visión «verdadera, multidimensional y panorámica» del país.⁶⁸

⁶⁷ SHAMBAUGH, D., *Op. cit.*, p. 58.

⁶⁸ THE ECONOMIST (2020b), «Discovering Twitter», 22 de febrero, 434, no. 9182, p. 50.

La diplomacia *wolf warrior* lleva al extremo esta conquista de la narrativa con varios objetivos en mente: eliminar y descalificar toda crítica al gobierno chino, difundir voces con una actitud pro-Pekín (o, al menos, anti-occidental) y subrayar los fallos y problemas de otros países, fundamentalmente occidentales, sobre todo cuando se pueda subrayar la «hipocresía» de las críticas de estos a China.

Por lo general, este tipo de acciones se enmarcan como medidas razonables que solo buscan defender a China de ataques injustos. En palabras de Le Yucheng, viceministro de Asuntos Exteriores, «los chinos no crean problemas, pero no temen las provocaciones». ⁶⁹ Así, el embajador chino en París, Lu Shaye, se quejaba en abril de 2020 de que los diplomáticos chinos no son agresivos o asertivos, sino que únicamente «trabajan activamente» en respuesta a «acusaciones sin fundamento y ataques de medios extranjeros». Achacaba esta actividad por parte de los diplomáticos a la falta de verdaderos medios de comunicación globales en chino que pudieran llevar a cabo este papel. ⁷⁰ En diciembre de 2020, la portavoz del Ministerio Hua Chunying, en respuesta a un artículo publicado por un diario alemán sobre los diplomáticos *wolf warrior*, señaló que, al enfrentarse a «lobos y tigres», China no puede comportarse únicamente «como un cordero silencioso». ⁷¹ Existe, por tanto, una pretensión de legitimidad de estos diplomáticos al llevar a cabo sus acciones, que consideran la única manera que su país tiene de defenderse.

b) Redes sociales como medio principal

Los diplomáticos *wolf warrior* se han caracterizado fundamentalmente por el uso de las redes sociales como principal medio de acción. Paradójicamente, a menudo se hace uso de redes sociales populares en el extranjero, como Twitter, pero prohibidas en China y fuera del acceso de sus ciudadanos, salvo que usen aplicaciones específicas. El Australian Strategic Policy Institute ha detectado un pico en el aumento de creación de cuentas en Twitter por diplomáticos chinos, embajadas y funcionarios del Ministerio entre 2018 y 2019. Mientras en octubre

⁶⁹ ZHOU, C. (2020), «We're not Wolf Warriors, we're only standing up for China, says senior official». *South China Morning Post*, 5 de diciembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3112733/were-not-wolf-warriors-were-only-standing-china-says-senior>)

⁷⁰ CAI, J. (2020) «Coronavirus: can China recover from diplomacy missteps made during the pandemic?», *South China Morning Post*, 19 de diciembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/article/3114493/coronavirus-can-china-recover-diplomacy-missteps-made-during-pandemic>)

⁷¹ LANGLEY, W. (2020), «China's Wolf Warriors are like Simba from Lion King, its foreign ministry says», *South China Morning Post*, 11 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3113522/chinas-wolf-warriors-are-simba-lion-king-its-foreign-ministry>)

de 2018 solo había 17 cuentas de Twitter llevadas por diplomáticos chinos; en febrero de 2020 la cifra había ascendido a al menos 80.⁷²

En muchos casos se ha comparado la actitud de los diplomáticos *wolf warrior* con las campañas de desinformación rusas. En efecto, se comparten estrategias como fomentar la desconfianza y la confusión difundiendo teorías de la conspiración a menudo contradictorias (señalando, por ejemplo, que el virus del covid-19 fue llevado por militares americanos a Wuhan para, al mismo tiempo, advertir sobre el posible origen italiano del mismo) y creando desconfianza entre los ciudadanos y las instituciones. Como ejemplo de este último objetivo, Lu Shaye, el embajador en Francia, colgó en la web de la Embajada una serie de artículos anónimos sin fundamento en el que se acusaba a las autoridades francesas de dejar morir solos a los ancianos durante la pandemia.⁷³ Muchas acciones de diplomacia *wolf warrior* son, en efecto, similares, pero menos sofisticadas: por ejemplo, analizando las cuentas con las que interaccionan los diplomáticos chinos, en muchos casos se trata de cuentas falsas o cuanto menos sospechosas. La no presencia de ciudadanos chinos en estas redes supone un problema para los diplomáticos, a los que les resulta más complicado encontrar voces afines con las que interactuar. En junio de 2020, Twitter desactivó miles de cuentas por estar ligadas a actividades de difusión de información propagandística del gobierno chino sobre Hong Kong, el covid-19 o Taiwán, por lo general orientadas a población de habla china en el extranjero.⁷⁴ A pesar de estos tropiezos, la diplomacia china cada vez se siente más cómoda usando estas redes como herramientas de trabajo.

c) Lenguaje y tono agresivo

Una de las características más novedosas de los nuevos diplomáticos chinos es el uso de un lenguaje especialmente agresivo contra aquellos a los que se dirigen sus críticas. La revista *Foreign Policy* definía la estrategia de los diplomáticos *wolf warrior* como una mezcla de «desprecio, sarcasmo y teorías de la conspiración».⁷⁵ Visto de otro modo, China se ofende en más situaciones, más rápido y responde con más fuerza.

Este uso del lenguaje se deriva en realidad de un buen entendimiento del funcionamiento de las redes sociales. Las provocaciones a las que recurren los

⁷² WALLIS, J., UREN, T. ET AL. (2020) «Retweeting through the Great Firewall. A persistent and undeterred threat actor» *Australian Strategic Policy Institute*, informe no. 33/2020 (en línea: <https://www.aspi.org.au/report/retweeting-through-great-firewall>); THE ECONOMIST (2020b), *Op. cit.*

⁷³ PEI, M., *Op. cit.*

⁷⁴ WARD, A. (2020) «How China's «wolf warrior» diplomats use Twitter to troll Beijing's enemies». *Vox*, 21 de diciembre, (en línea: <https://www.vox.com/22167626/china-wolf-warrior-twitter-online-interview>)

⁷⁵ RYAN, F. (2020) «China's Online Warriors Want More Gates in the Firewall», *Foreign Policy*, 29 de junio, (en línea: <https://foreignpolicy.com/2020/06/29/china-great-firewall-wolf-warrior-nationalism/>)

diplomáticos pueden no contribuir a mejorar las relaciones con otros países o a ganarse el respeto de los ciudadanos extranjeros, pero desde luego sirven para aumentar su visibilidad. Recientemente, Zhao Lijian, portavoz del Ministerio, ha provocado indignación en Australia al retuitear una caricatura que mostraba a un soldado australiano sosteniendo un cuchillo contra la garganta de un niño afgano. Tras la publicación de la polémica imagen, su cuenta aumentó 75.000 seguidores en una semana.⁷⁶ Esos nuevos seguidores son personas que empezarán a prestar atención a lo que China tenga que decir sobre otros temas: es posible que no lo crean, o que les desagrade lo que leen, pero al menos son conscientes de que existe una versión alternativa china, algo que no sucedía hace unos años. Eso, en sí, es una victoria diplomática para el país.

Este tipo de mensajes pueden surgir bien como reacción a una crítica específica o acción contraria a los intereses chinos en un país determinado, bien en el contexto más amplio de una crisis con el país. El diplomático chino procederá a lanzar acusaciones por criticar a China injustamente, o se atacará algún aspecto, real o inventado, de la política o sociedad de ese país. En muchos casos se recurrirá a amenazas, que podrán materializarse o no. Como aspecto novedoso, se pretende algo más que silenciar críticas u obtener una rectificación, buscando, en muchos casos, una verdadera humillación del contrario. El caso de Australia es paradigmático. Australia fue uno de los primeros países en prohibir la instalación de la red 5G por la empresa Huawei y en solicitar una investigación sobre el origen del covid-19. Desde entonces, se han ido sucediendo acciones en respuesta. Además de la imposición de aranceles y el bloqueo de ciertas importaciones, la Embajada hizo pública en noviembre de 2020 una lista que describe las «14 formas en las que Australia estaba envenenando las relaciones bilaterales», incluyendo permitir las críticas de medios de comunicación y universidades a China.⁷⁷ El mensaje resulta claro, y muchas veces se presenta de manera explícita: China puede haberse dejado humillar en el pasado, pero ahora es una potencia que no aceptará lo que considera un trato injusto por parte de otros países (sobre todo por parte de «potencias menores»). El que no tenga esto en cuenta tendrá que sufrir las consecuencias.

d) Nueva generación de diplomáticos

Por lo general, la diplomacia *wolf warrior* está ligada a una serie de figuras que han roto el tradicional anonimato del diplomático chino arquetípico para convertirse no solo en personajes conocidos en los países en los que están destinados,

⁷⁶ WARD, A., *Op. cit.*; ZHOU, C., *Op. cit.*

⁷⁷ ECONOMIST, THE (2020c), «The downside of bullying», 5 de diciembre, 437, no. 9223, p. 59.

sino sobre todo en verdaderas estrellas mediáticas para el sector más nacionalista de la audiencia doméstica china.

Mencionábamos anteriormente la polémica de la caricatura del soldado australiano. El autor de dicha polémica es uno de los más destacados representantes de la diplomacia del lobo guerrero, Zhao Lijian. Zhao fue un pionero del uso de Twitter entre los diplomáticos chinos, uniéndose a la red en 2010, poco tiempo después de ser destinado a la Embajada en Washington. A pesar de ser trasladado a Islamabad en 2015, Zhao continuó siendo especialmente crítico con EE. UU., y fue uno de los primeros diplomáticos que se lanzó a Twitter a refutar las noticias sobre el tratamiento que reciben los uigures en China. A pesar de su carácter polémico (o puede que precisamente por ello), fue recompensado por Xi al elevarlo a la categoría de portavoz del Ministerio y subdirector de su Departamento de Información en agosto de 2019. Es probablemente gracias a su influencia que la portavocía del Ministerio abre una cuenta en inglés en Twitter al poco tiempo. En diciembre de 2020, la cuenta personal de Zhao contaba con 876.000 seguidores.⁷⁸ Desde su cuenta, Zhao se ha aficionado a difundir teorías de la conspiración, entre ellas la posibilidad de que el virus surgiera en EE. UU. o fuera traído por militares americanos que compitieron en los Juegos Mundiales Militares de Wuhan, celebrados en octubre de 2019. Medios oficiales chinos como CGTN o el *Global Times*, así como algunos de sus compañeros diplomáticos, se han hecho eco de esta y otras historias difundidas por Zhao.⁷⁹

Hua Chunying, directora del Departamento de Información del Ministerio de Asuntos Exteriores chino, es otra de las figuras características de esta diplomacia. En verano de 2019 escribió un artículo para *Study Times*, el diario de la Escuela Central del PCC, en el que insistía en la necesidad de que China difundiera su mensaje por todo el mundo aprovechando Internet. Solo diez días después sería ascendida al puesto de directora de la Oficina de Información, tras siete años como portavoz.⁸⁰ Una de las acciones en Twitter más polémicas de Hua fue su respuesta a una crítica a la política china en Hong Kong por parte de la portavoz del Departamento de Estado americano Morgan Ortagus. En el contexto de las protestas desatadas en EE. UU. por la muerte de un ciudadano afroamericano, George Floyd, a manos de la policía, Hua respondió al tuit crítico de Ortagus con la frase «No puedo respirar» («I can't breathe»), que se había convertido en lema de los manifestantes.⁸¹

⁷⁸ <https://twitter.com/zlj517>

⁷⁹ YANG, D. L. (2021) «The COVID-19 Pandemic and the Estrangement of US-China Relations», *Asian Perspective*, 45 (1), p. 7-31, pp. 18-22.

⁸⁰ JI, S. (2021) «Wolf Warriors in the West: how China's diplomats are taking to Twitter», *South China Morning Post*, 1 de enero (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3116038/wolf-warriors-west-how-chinas-diplomats-are-taking-twitter>)

⁸¹ <https://twitter.com/SpokespersonCHN/status/1266741986096107520>

Otros nombres destacados de esta tendencia son el embajador en Francia, Lu Shaye, que difundió las mencionadas noticias falsas sobre el tratamiento de los ancianos en las residencias francesas; Gui Congyou, que declaró en noviembre de 2019 que Suecia, país en el que estaba destinado, no era «lo suficientemente importante» para que mereciera la pena amenazarlo o Liu Xiaoming, embajador hasta 2020 en Reino Unido.⁸²

e) *Destinatarios prioritarios*

Otra característica de la diplomacia del lobo guerrero es que no todos los países tienen las mismas posibilidades de ser víctimas. En primer lugar, las democracias son más vulnerables frente a este tipo de ataques. En parte, esto es así porque al señalar los fallos y problemas de los sistemas democráticos se pretende defender la efectividad del modelo chino. Sin embargo, otra explicación apunta a las propias libertades de expresión y prensa que rigen en las democracias, libertades muy limitadas en China, pero de cuyas facilidades sus representantes se aprovechan para difundir sus mensajes.

En segundo lugar, China tiende a evitar esta diplomacia con países que pueden, estratégicamente, jugar a alinearse y decidir entre China y EE. UU.. China entiende que presionar demasiado en estos países supondría un incentivo para empujarlos *más cerca de los estadounidenses*. Sin embargo, en países claramente alineados de un lado (fundamentalmente, del lado americano), donde no se perciben tantos intereses en juego, se pueden realizar estas actividades más libremente. En este contexto se encuadra la intensa actividad de los diplomáticos chinos en Australia o Canadá.

2.4 ¿Estrategia u oportunidad?

Quizá la cuestión más importante relacionada con la diplomacia del lobo guerrero es entender qué rol juega dentro del contexto más amplio de la estrategia diplomática china. ¿Es este giro parte de una estrategia a largo plazo bien meditada o se trata más bien de una reacción circunstancial?

En primer lugar, mucho antes del surgimiento de esta nueva diplomacia, la propia cuestión de si la política exterior china está conducida por una estrategia a largo plazo ha sido ampliamente debatida durante años por expertos, sin que se haya llegado a un consenso claro.⁸³ Por una parte, muchos consideraban, antes

⁸² THE ECONOMIST (2020a), *Op. cit.*

⁸³ Las líneas principales del debate se resumen en SUTTER, R. G., *Op. cit.*, pp. 3-9.

de la llegada de Xi al poder, que la estrategia de paz y desarrollo basada en la cooperación internacional y la evitación del conflicto para centrarse en el desarrollo interno era una estrategia de varias décadas. Algunos especialistas (Thomas Christensen, Susan Shirk, Wang Jisi...) defienden, sin embargo, que no existe como tal una estrategia china de política exterior. Sí que existirían prioridades, como la seguridad y preservación del régimen, la integridad territorial y la búsqueda genérica de prestigio, pero todo esto no consigue amalgamarse en una estrategia definida. La mezcla de autoritarismo con una legitimidad débil centrada en el nacionalismo hace que una estrategia sea difícil de diseñar.

La llegada de Xi Jinping, como veíamos, ha traído ideas más claras sobre el rol que China quiere jugar en el mundo, así como una serie de objetivos generales de ampliación e intensificación del músculo diplomático chino. Sin embargo, la diplomacia china continúa guiándose por dos principios básicos: la flexibilidad y el pragmatismo. Basándose en estos principios, los diplomáticos chinos han mostrado la suficiente capacidad de adaptabilidad para leer la situación internacional, analizar los costes y beneficios de sus acciones, y adaptar su respuesta en consecuencia. Ha habido, como hemos visto, periodos marcados por una mayor asertividad en las últimas tres décadas: estos periodos se deben a una casuística variada, pero por lo general se identifican con momentos en los que se percibe un mayor poder relativo chino frente a una mayor debilidad de otras potencias. Se percibe, dicho de otra manera, una ventana de oportunidad estratégica que la diplomacia china puede explotar. No se trata, por tanto, de giros decisivos o puntos de inflexión, sino más bien de tantear el terreno y comprobar las reacciones y los beneficios y perjuicios que China obtiene de sus acciones. Cuando se comprueba un deterioro para la imagen de China o un perjuicio para otros objetivos de mayor importancia, como los económicos, China se apresura a retractarse y trata de enmendar sus errores. Por tanto, no debemos ver este periodo de renovada asertividad como algo completamente sin precedentes dentro de la diplomacia china.

Por otra parte, es cierto que existen una serie de factores que dotan a este periodo actual de peculiaridades que hacen pensar en un giro más permanente. Como líder, Xi se ha diferenciado tanto por lograr más continuidad que otros que le precedieron como por suprimir en gran medida la disensión y el debate dentro del PCC. Esto le permite correr más riesgos a la hora de probar nuevas estrategias, como la diplomacia del lobo guerrero. Esta diplomacia se alimenta tanto de una situación doméstica en la que un sector de la población demanda y celebra este tipo de comportamientos como de un contexto internacional absolutamente extraordinario. La epidemia ha colocado a China en una situación compleja: primero, a la defensiva, para evitar daños a su reputación; luego, a la ofensiva, desviando la atención sobre sus problemas y enfocando las críticas sobre otros; finalmente, en una etapa triunfal, al ver que China sale de la crisis relativamente

ilesa mientras otros países aún luchan para controlar la enfermedad y reflotar sus economías. No es extraño que, colocada ante esta situación extraordinaria, China se defienda de maneras también novedosas. Incluso aspectos más coordinados como el uso de redes sociales para diseminar información se perciben como una ventana de oportunidad en un ambiente propicio para experimentar con la manipulación de audiencias.

No obstante, hay que tener en cuenta que no todos los diplomáticos chinos están involucrados en este tipo de diplomacia. La reacción al propio término y a estas acciones dentro del servicio exterior chino ha sido diversa. Algunos diplomáticos se han apropiado orgullosamente del término: el embajador en Reino Unido, Liu Xiaoming, declaraba en mayo de 2020 que se necesitaban «lobos guerreros» para combatir a «los lobos del mundo».⁸⁴ Otros critican su uso, pero coinciden en lo esencial de sus objetivos. El viceministro de Exteriores chino, Le Yucheng, fue muy crítico en diciembre de 2020 con el término, que ligó a la teoría de la «amenaza china» e identificó como una estrategia para impedir que el país pudiera defenderse de las críticas. Le considera que el término busca envolver a China en una «trampa discursiva» y que se debe a un «malentendido sobre su diplomacia».⁸⁵

Sin embargo, muchos otros siguen prefiriendo posturas similares a las de la diplomacia china más conservadora, y no han dudado a la hora de hacerlo saber. Uno de los casos más explícitos sucedió en julio de 2019 a causa de una publicación en Twitter del ya mencionado Zhao Lijian, que intentaba defender a China de las críticas sobre el trato a su población uigur desviando el foco hacia EE. UU.. Zhao criticaba la segregación racial en los barrios de la capital estadounidense, señalando que en los distritos de mayoría afroamericana no entraban apenas ciudadanos de raza blanca. Este comentario fue duramente criticado por Susan Rice, consejera de Seguridad Nacional de la Administración Obama, que acusó a Zhao de «racista e ignorante». El embajador en Washington, Cui Tiankai, comunicó públicamente a Rice que su protesta sería transmitida a Zhao (entonces destinado en Islamabad) y se desmarcó de sus palabras, señalando que no representaban la posición de China. Los tuits fueron borrados posteriormente.⁸⁶ Cui ha sido una de las voces más moderadas en este sentido: en febrero declaró que las teorías conspiratorias sobre el origen del virus no se sostenían, y que difundir esas especulaciones era dañino y no beneficiaba a nadie.⁸⁷ Por otra parte, Fu Ying, una veterana diplomática que ha ocupado, entre otras, las Embajadas en Londres,

⁸⁴ WASHINGTON POST, THE., *Op. cit.*

⁸⁵ ZHOU, C., *Op. cit.*

⁸⁶ THE ECONOMIST (2020b), *Op. cit.*

⁸⁷ BLOOMBERG (2020) «Rare Spat Between Chinese Diplomats Signals Split Over Trump», 23 de marzo (en línea: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-23/china-s-top-envoy-to-u-s-breaks-with-foreign-ministry-on-virus>)

Canberra o Manila, ha declarado que los diplomáticos chinos deberían respetar «el espíritu de la humildad y la tolerancia, y adherirse a los principios de comunicación, aprendizaje y apertura». ⁸⁸

Dentro del mundo académico chino existe también debate sobre este término. Algunos intelectuales han sido especialmente críticos con él, abogando por el pragmatismo que ha caracterizado la diplomacia china durante años. Por ejemplo, Xiang Lanxin, un intelectual considerado como relativamente liberal, aunque dentro de los márgenes admitidos por el PCC, considera esta diplomacia poco productiva e ilógica, y, además, contribuidora a la desestabilización internacional. ⁸⁹ Sin embargo, las críticas también están viniendo de intelectuales más alineados con el discurso del régimen. Yan Xuetong es profesor de la prestigiosa universidad de Tsinghua, y, durante años, defendió una política exterior más asertiva que hiciera de China una gran potencia, dejando atrás la política de perfil bajo de Deng, acertada en su momento, pero errada una vez que China ha adquirido un peso más relevante en la escena internacional. Sin embargo, en sus últimas declaraciones Yang ha pedido más “racionalidad» a la hora de ejercer la diplomacia y ha advertido contra dejarse llevar por los sentimientos nacionalistas a la hora de diseñar políticas. ⁹⁰

Todo esto genera confusión sobre el verdadero lugar que ocupa esta diplomacia en la estrategia del PCC: por una parte, hay voces críticas bien relacionadas que desaprueban estas acciones. Rectificaciones como la de Cui Tiankai o los intentos paralelos de reconciliarse y mostrar buena voluntad con los gobiernos extranjeros, como muestran las recientes giras diplomáticas del ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, por Europa y el Sudeste Asiático, indican una moderación o, cuanto menos, una estrategia de contención de daños. Incluso los «lobos guerreros» más entregados se han moderado en algunas ocasiones: el propio Zhao Lijian ha mostrado una actitud más conciliadora en muchas publicaciones, e incluso el habitualmente incendiario *Global Times* señaló en un editorial que «el que encienda el conflicto entre China y EE. UU. será condenado por la historia». ⁹¹ Por otra parte, el hecho de que Zhao fuera recompensado con un puesto relevante en Pekín, encargándose de la subdirección de la Oficina de Información del Ministerio, puede interpretarse como un espaldarazo de Xi a estos diplomáticos más agresivos.

⁸⁸ ZHU, Z., *Op. cit.*, p. 64.

⁸⁹ XIANG, L. (2020) «On Wolf Warrior Diplomacy», *Reading the China Dream* (en línea: <https://www.readingthechinadream.com/xiang-lanxin-on-wolf-warrior-diplomacy.html>)

⁹⁰ WONG, C. (2020) «Too son, too loud: Chinese foreign policy advisers tell ‘Wolf Warrior’ diplomats to tone it down», *South China Morning Post*, 14 de mayo (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3084274/too-son-too-loud-chinese-foreign-policy-advisers-tell-wolf>)

⁹¹ BLOOMBERG (2020), *Op. cit.*

Lo cierto es que esta diplomacia presenta en general unos rasgos algo torpes: falta de unidad, falta de tacto y responsabilidad para con países y ciudadanos extranjeros, etc. Además, el excesivo servilismo hacia Xi y la obsesión de los diplomáticos en inflar sus propias credenciales nacionalistas hace un flaco favor al debate interno sobre la diplomacia en China, que impide a voces más moderadas y racionales hacer primar su criterio.

En definitiva, este giro diplomático, del que han existido precedentes similares, se encuadra más dentro de una ventana de oportunidad única que China ha querido aprovechar, y que se ha visto favorecido por las circunstancias únicas del gobierno de Xi que no se daban con otros líderes anteriores. Su supervivencia a largo plazo será analizada con más detalle en la tercera parte, pero es de esperar que los costes negativos de la estrategia pronto aconsejen un nuevo giro corrector hacia una diplomacia más moderada con la que el país, tradicionalmente, ha cosechado mejores resultados.

2.5 Caso práctico: diplomacia sanitaria

El acontecimiento que ha acelerado la asertividad china ha sido sin duda el surgimiento de la pandemia de covid-19. China ha tenido en todo momento un papel protagonista, pero su rol y actitud han ido evolucionando con el tiempo. Como país de origen del brote y primer afectado, estuvo en un primer momento en el centro tanto de la solidaridad mundial como de críticas y dudas sobre su gestión. Con la expansión del virus a otros países y el éxito en su contención en China los roles se intercambian y pasa a originarse la conocida como «diplomacia sanitaria» o «diplomacia de mascarillas». Concebida en un primer momento como el gran impulso para apuntalar la imagen de potencia responsable de China, ha acabado despertando algunos de los aspectos más negativos de su diplomacia. Supone, por tanto, una curiosa combinación de diplomacia agresiva y de uso del poder blando chino. Esta diplomacia tenía dos ejes: por una parte, se pretendía dar visibilidad a la ayuda prestada por China a los países afectados mediante la distribución de material médico; por otra, se buscaba rechazar o silenciar las críticas a su gestión de la pandemia.

La historia, por tanto, se desarrolla en tres actos. En el primero de ellos, China, en plena crisis sanitaria, recibe ayuda de otros países. A finales de febrero de 2020, 30 millones de toneladas de equipamiento médico de países de la UE habían llegado a China (España realizó dos envíos entre enero y febrero), y la Comisión Europea decidió cofinanciar el envío de 25 toneladas adicionales.⁹² Al

⁹² KAHN, S., PRIN, E. (2020) «In the time of COVID-19 China's mas has fallen with regard to Europe», *Fondation Robert Schuman*, Policy Paper no. 569 (en línea: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-569-en.pdf>) p. 1.

mismo tiempo, los líderes chinos intentan luchar contra la estigmatización que suponía el origen del virus en la ciudad de Wuhan. A principios de febrero, en una reunión del Comité Permanente del Politburó, se discutió sobre cómo gestionar la comunicación de crisis, decidiendo difundir una serie de mensajes y contrarrestar la narrativa anti-china que comenzaba a surgir. La estrategia fue posteriormente articulada por el *think tank* más prestigioso del país, la Academia China de Ciencias Sociales, y giraba en torno a la coordinación de la comunicación externa, la monitorización constante de los medios extranjeros, la respuesta rápida, el apoyo a las redes sociales y el cuidado de audiencias específicas.⁹³

Uno de los ejemplos de esta estrategia de monitorización y respuesta se dio tras la publicación de un artículo de opinión escrito por Walter Russell Mead el día 3 de febrero en el *Wall Street Journal*. El contenido del artículo no era tanto una crítica a la gestión china del virus como un análisis de los riesgos financieros a los que se enfrentaba el país; sin embargo, su desafortunado título, «China es el verdadero hombre enfermo de Asia», atrajo la atención de la diplomacia china. El término «hombre enfermo de Asia» es en realidad una metáfora acuñada por dos de los más prominentes intelectuales de la última época de la dinastía Qing, Yan Fu y Liang Qichao, para hacer referencia al declive chino frente a la pujanza occidental en el contexto posterior a las guerras del Opio. Sin embargo, es una expresión muy relacionada con el conocido como «siglo de humillación» de China, y fue criticada no solo por el gobierno, sino por muchos chinos residentes en el extranjero. La reacción fue escalando de manera progresiva: primero, la portavoz Hua Chunying criticó al autor por su «arrogancia, prejuicios e ignorancia», tras lo cual este se retractó. Posteriormente, Hua criticó al diario, del que solicitó una investigación formal y un castigo para el responsable, bajo la excusa de haber herido «los sentimientos de la población china». El *Wall Street Journal* publicó una disculpa, pero se negó a llevar el asunto más allá: una semana después, tres reporteros del diario fueron expulsados de China.⁹⁴

En torno al mes de marzo de 2020, cuando el centro de gravedad de la pandemia se desplaza a los países occidentales, comienza el segundo acto. China comenzó una campaña muy activa de envío de material médico esencial para contener la pandemia a los países afectados. En total, envió expertos a 34 países y equipamiento médico a 150 países y nueve organizaciones internacionales, según datos del gobierno chino. Fue igualmente un caso interesante de participación de otros actores no-gubernamentales (aunque, como es habitual en el caso chino, nunca completamente ajenos al Partido). El multimillonario fundador de la página web Alibaba, Jack Ma, se comprometió a distribuir 2 millones de masca-

⁹³ WALLIS, J., UREN, T., Et. Al, *Op. cit.*, pp. 5-6; THE ECONOMIST (2020b), *Op. cit.*

⁹⁴ YANG, D. L., *Op. cit.*, pp. 19-20.

rillas en distintos países europeos, y la compañía Huawei realizó donaciones de mascarillas y equipamiento médico.⁹⁵ Se trataba de acciones mediante las cuales China podía mejorar legítimamente su imagen, al comportarse como un país responsable que cooperaba en la resolución de una crisis global. Esta imagen de responsabilidad crecía ante la inactividad de EE. UU., país centrado en su propia crisis y lastrado por la errática gestión de la pandemia de Trump, en ocasiones negacionista, y la escasa colaboración que ofreció a otros países. Los problemas de gestión no afectaban solo a EE. UU.: ante lo que muchos europeos percibían como inacción de la UE, los envíos de ayuda china se planteaban como una prueba de la eficiencia de su modelo y de su carácter de aliado estable.

China era muy consciente de los beneficios reputacionales que les podía granjear esta ayuda y, de hecho, muchos gobiernos han reconocido que se les instaba a mostrar su agradecimiento tras recibir los envíos. En España, en marzo se recibieron peticiones del gobierno chino para que se les diera las gracias públicamente, a pesar de que unos meses antes, cuando España había apoyado a China en su lucha contra el virus, se pidió a las autoridades españolas que dicha asistencia se ofreciera de manera discreta. Presiones similares han sido también reconocidas en países como Alemania.⁹⁶ Ante esto, la canciller alemana Angela Merkel declaró que «la UE envió equipamiento médico a China cuando China pidió ayuda. Lo que vemos ahora es reciprocidad».⁹⁷

Algunos líderes, sin embargo, no solo agradecían de buena gana la ayuda china, sino que la aprovechaban para defender sus propios intereses políticos internos. Serbia es uno de los casos más claros. Por las restricciones iniciales, Serbia no podía importar material de la UE, y el presidente Alexander Vucic solicitó en marzo públicamente ayuda de su «hermano y amigo Xi Jinping», añadiendo que China era el único país que podía ayudar y salvar a Serbia, dado que la solidaridad europea era una ilusión (la UE posteriormente mandaría ayuda por valor de 7,5 millones de euros). Vucic llegó a besar la bandera china durante el aterrizaje de un avión procedente del país lleno de equipamiento médico.⁹⁸ Estas situaciones habían llevado al Alto Representante de la UE, Josep Borrell, a advertir en marzo que las «políticas de la generosidad» eran un arma geopolítica en la

⁹⁵ CAI, J., Op. cit.; WONG, B. (2020a) «China's Mask Diplomacy», *The Diplomat*, 25 de marzo (en línea: <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>)

⁹⁶ BARRAGÁN, C., PRETEL, E. A. (2020) «Retrato de los Wolf Warriors, la agresiva diplomacia china que aterriza en Europa», *El Confidencial*, 24 de abril (en línea: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavirus-europa_2563320/ ; REUTERS (2020) «Germany says China sought to encourage positive COVID-19 comments», 26 de abril (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-china/germany-says-china-sought-to-encourage-positive-covid-19-comments-idUSKCN2280JW>)

⁹⁷ KAHN, S., PRIN, E., *Op.cit.*, p. 4.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 2.

batalla por el relato.⁹⁹ El problema para los chinos fue que se generó un enfoque demasiado transaccional, en parte ayudado por políticos euroescépticos que aprovecharon la narrativa pro-China para sus propios intereses.

La cuestión se complicó cuando en países como España, Turquía o Países Bajos comenzaron a surgir quejas relacionadas con la calidad del material médico recibido.¹⁰⁰ Al mismo tiempo, comenzaron a abundar las críticas a China, tanto desde gobiernos extranjeros como desde la opinión pública en general: en algunos casos se trataban de ataques reprochables con tintes xenófobos, pero en otros muchos eran críticas legítimas ante las deficiencias de la comunicación china al inicio de la pandemia o simplemente llamadas a una mayor transparencia o a una investigación internacional que esclareciera el origen de la misma.

Es entonces cuando la campaña diplomática china entra en una tercera fase y cuando se desatan la mayor parte de los ataques de los diplomáticos *wolf warrior*. Por ejemplo, ante las quejas sobre la calidad baja del material médico suministrado, Zhao Lijian respondió: «Si alguien piensa que las exportaciones chinas son tóxicas, que deje de usar mascarillas y guantes protectores hechos en China, o de usar respiradores exportados de China. Así estaréis libres del virus. ¡El virus político es peor que el COVID-19!».¹⁰¹ Hemos mencionado ejemplos en otros apartados: los mensajes difundiendo teorías de la conspiración sobre el origen del virus, las sugerencias veladas de que en Francia se dejaba morir a ancianos de covid-19... También se realizaron otras acciones, más allá de los ataques en redes sociales: en abril, tras presiones chinas, la UE modificó un informe sobre la desinformación en materia de covid-19, hasta redactarlo con un lenguaje que suavizaba mucho las menciones a China.¹⁰²

En definitiva, la diplomacia sanitaria, que podía haber sido un buen ejercicio de diplomacia pública y una oportunidad para el país de mostrarse como potencia responsable, ha acabado por ligarse con el giro asertivo de la diplomacia china. La publicidad demasiado agresiva y el intento demasiado obvio de limpiar la reputación del país han contribuido a que se percibiera, en general, como una acción demasiado instrumentalizada. Los líderes chinos, sin embargo, no han sabido hacer esta lectura, y las posteriores críticas han sido percibidas como una traición, fomentando la retórica más agresiva de los diplomáticos *wolf warrior*.

⁹⁹ BARRAGÁN, C., PRETEL, E. A., *Op. cit.*

¹⁰⁰ BBC NEWS (2020) «Coronavirus: Countries reject Chinese-made equipment», 30 de marzo (en línea: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52092395>)

¹⁰¹ YANG, D. L., *Op. cit.*, p. 21.

¹⁰² APUZZO, M. (2020), «Pressure by China, E.U. Softens Report on Covid-19 Disinformation», *The New York Times*, 24 de abril, (en línea: <https://www.nytimes.com/2020/04/24/world/europe/disinformation-china-eu-coronavirus.html>)

Vemos de nuevo, por tanto, la importancia de las percepciones en la evolución de la diplomacia china y la sensibilidad a lo que se percibe como ataques al país y a su estatus de potencia.

Parte III

CONSECUENCIAS

Hemos analizado hasta el momento la evolución reciente de la diplomacia china y sus características actuales. Este recorrido por el pasado y el presente de la diplomacia china quedaría incompleto sin prestarle atención a su futuro. Una de las características que se han querido destacar a lo largo del texto ha sido la de la flexibilidad y el pragmatismo: los líderes y diplomáticos chinos trabajan fijándose en una serie de factores tanto internos como externos que condicionan su margen de maniobra. Entre los factores externos, uno de los más relevantes es el de la reacción que otros países muestren ante las acciones de la diplomacia china. Nuestra tesis es que el viraje a una diplomacia más asertiva no se trata de una estrategia cuidadosamente planeada, sino del resultado de una serie de factores domésticos combinados con una lectura del panorama internacional que creen más propicia para los experimentos. La diplomacia *wolf warrior* estaría por tanto sujeta a un análisis de coste-beneficio que será muy dependiente de la reacción que otros países ofrezcan: así, si los diplomáticos chinos consideran que la diplomacia más asertiva les permite obtener sus fines con mayor eficacia o, en general, que los beneficios superan los perjuicios posibles, es más probable que esta continúe o incluso se expanda. Por el contrario, si se observa que el daño a la reputación china es sostenido a largo plazo, o que no resulta una manera efectiva de conseguir las metas prefijadas, es más probable que este tipo de diplomacia pase a ocupar un lugar más secundario. En este apartado analizaremos cuál es la reacción a la que se está enfrentando China en aquellos países que están siendo víctimas de esta nueva diplomacia o que creen poder ser víctimas en un futuro. En una segunda sección, basándonos en los diversos elementos que hemos introducido, plantearemos un análisis del futuro de la diplomacia china a corto-medio plazo.

1. Reacción y adaptación

La consecuencia más básica del auge de la diplomacia del lobo guerrero ha sido la de incitar cambios importantes en las percepciones sobre China, sobre

todo en los países occidentales. Durante años en muchos países se ha debatido sobre la manera de gestionar el ascenso chino y de orientar las relaciones bilaterales con China, pero en la actualidad se percibe una toma de conciencia generalizada sobre los aspectos más conflictivos de su nueva pujanza. En muchos países occidentales se ha trabajado con la idea de que la socialización de China en las normas e instituciones internacionales, así como el contacto y el ejemplo que podían ofrecer los modelos democráticos, redundaría en un cambio de actitud en los líderes del país. Resulta obvio que esto no ha sucedido, y el cansancio con respecto a esta estrategia viene haciéndose evidente. La mayor asertividad de la diplomacia actual ha contribuido a acelerar este cambio de percepción y, lo que es más, a hacer del tema de las relaciones con China un asunto aún más relevante en las agendas políticas de los distintos estados. En 2019, la *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo de la Comisión Europea*, que definía la perspectiva estratégica de las relaciones UE-China, identificó a China como socio en algunos aspectos, como competidor económico y, por primera vez, como «rival sistémico en la promoción de modelos alternativos de gobernanza». En EE. UU., la consideración de China como rival tiene ya un carácter bipartidario.¹⁰³

Por todo esto, muchos países, frente a la prudencia que imperaba en los últimos años, exponen claramente sus visiones sobre la diplomacia más agresiva de China e incluso instan al país a cambiar su actitud. La antaño conciliadora Unión Europea es un caso evidente. El representante de la UE en Pekín, Nicolas Chapsuis, advertía en diciembre de 2020 que la imagen de China en Europa se estaba viendo gravemente deteriorada a causa de este nuevo tipo de diplomacia, y urgía a Pekín a tomar medidas al respecto.¹⁰⁴

Por supuesto, los cambios en la diplomacia no son la única razón de este cambio de actitudes: es evidente que una China con una presencia cada vez más global, con una economía líder y con un desarrollo tecnológico y científico puntero produciría un cambio de actitud tarde o temprano. Sin embargo, la renovada asertividad diplomática china ha acelerado ese cambio y ha contribuido a empeorar esas percepciones.

Estos cambios se han dejado sentir también entre la población. Los ciudadanos pueden permanecer ajenos a los detalles de las negociaciones y a la mayor

¹⁰³ COMISIÓN EUROPEA (2019) *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China- Una perspectiva estratégica*. Estrasburgo, 12 de marzo (en línea: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf)

¹⁰⁴ WANG, O. (2020), «EU ambassador to China hits out at 'wolf warrior diplomacy', urges Beijing to cherish 'Deng Xiaoping legacy'», *South China Morning Post*, 10 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3113414/eu-ambassador-china-hits-out-wolf-warrior-diplomacy-urges>)

parte de las cuestiones que se plantean en el día a día de las relaciones entre sus gobiernos y el de China. Sin embargo, los exabruptos y el lenguaje incendiario que utilizan los principales representantes de la diplomacia *wolf warrior* constituyen el tipo de contenido que sí llega a amplias capas de la población y que puede difundirse rápidamente por redes. En cierto modo, esta rapidez de difusión es lo que hace estos instrumentos atractivos a los ojos de los diplomáticos chinos: su objetivo último es aumentar la presencia de voces chinas (afines al régimen, se entiende) en la narrativa occidental, y estas acciones les dan, sin duda, una visibilidad de la que carecían hace unos años. Sin embargo, resulta paradójico que un país que recurre rutinariamente a quejas sobre cómo las acciones de otros «hieren la sensibilidad» de los ciudadanos chinos cometa estos errores de cálculo, utilizando mensajes que pueden frustrar a la población de los países atacados. Varios embajadores occidentales en Pekín comentaron al semanario *The Economist* su percepción de que, demasiado atentos a su audiencia doméstica, los líderes chinos no están notando la fuerza con la que la opinión pública en otros países se comienza a oponer a China.¹⁰⁵ El último informe del Pew Research Center no dejaba dudas sobre la caída de popularidad del país asiático entre la población de los catorce países encuestados: la mayoría de ellos tenía una opinión desfavorable de China, y en países como EE. UU., Corea del Sur, España, Australia o Canadá, la opinión sobre China era la peor desde que comenzaron los sondeos. En el caso de Australia, un 81% de los encuestados tenían percepciones desfavorables, un aumento de 24 puntos frente al 57% de 2019. Lo más sorprendente es que en 2017 solo un 32% de los encuestados tenía una imagen negativa de China. Este deterioro se debe en gran parte a críticas sobre la gestión de la pandemia, pero la diplomacia también ha contribuido negativamente.¹⁰⁶

Este deterioro de la imagen de China entre la población influye, por tanto, en la actitud de los gobiernos hacia el país, reforzando asimismo a los sectores más anti-China de los distintos partidos. En el ámbito internacional, en junio de 2020 se creó la Alianza Interparlamentaria sobre China, con parlamentarios de 19 países y de distintas sensibilidades políticas que quieren forzar cambios en la estrategia de sus países sobre China en cuanto a la promoción de derechos humanos.¹⁰⁷

Por otra parte, los propios cambios dentro del PCC y la recentralización en torno a la figura de Xi pueden hacer que aquellos diplomáticos chinos que sí perciban el peligro de estas acciones tengan menos incentivos a la hora de trasladar

¹⁰⁵ THE ECONOMIST (2020c), *Op. cit.*

¹⁰⁶ SILVER, L., DEVLIN, K., HUANG, C. (2020) «Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries», *Pew Research Center*, 6 de octubre (en línea: <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>)

¹⁰⁷ GRAHAM-HARRISON, E. (2020) «Global alliance formed to counter China threat amid rising tensions» *The Guardian*, 5 de junio (en línea: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/05/global-alliance-formed-to-counter-china-threat?CMP=share_btn_tw)

sus observaciones a sus jefes en Pekín. Victor Shih, de la Universidad de California, San Diego, señalaba que los diplomáticos chinos tienden a destacar solo los aspectos más positivos de su labor asertiva.¹⁰⁸ Por tanto, Pekín corre el riesgo de sobrestimar la efectividad de la diplomacia del lobo guerrero y de pasar por alto los problemas que esta causa.

Este cambio de actitudes no solo ha llevado a alterar las percepciones sobre la relación política con China, sino que ha agitado en muchos países la reflexión sobre la dependencia con respecto a ella que han desarrollado. Durante años se ha sostenido que la interdependencia con China era la mejor manera de integrarla de modo pacífico en el sistema internacional. Este enfoque ha tenido sus ventajas, desde luego, y ha conseguido que el ascenso chino cree enormes oportunidades tanto para sus propios ciudadanos como para los extranjeros. Además, contar con una China integrada y que se beneficia del sistema es beneficioso para todos. Pese a ello, la interdependencia con China es un fenómeno mucho más complejo.

Estudiar la complejidad de la interdependencia de los países occidentales con China va más allá del ámbito reducido de este trabajo, pero es necesario comprender las ideas principales. La dependencia del material médico básico chino se ha puesto de manifiesto durante la pandemia, y muchos países han comenzado a reflexionar sobre la posición vulnerable en la que se encuentran. El problema se da cuando la diplomacia agresiva hace más evidentes para los países los peligros de esa dependencia: por una parte, resalta que la interdependencia es altamente asimétrica, en la mayor parte de los casos; por otra parte, pone de manifiesto que China está dispuesta a sacar partido de esa interdependencia. Una diplomacia menos agresiva haría que el riesgo de la dependencia de China no fuera percibido de manera tan aguda por los países occidentales. La estrategia de desacoplamiento no será fácil, pero lo cierto es que es una cuestión que muchos países están empezando a considerar.

Tomemos como punto de partida el caso de Australia, uno de los estados que más ha sufrido un deterioro reciente de sus relaciones con China. Una de las principales armas de China a la hora de gestionar su relación con el país están siendo las medidas económicas. Sin embargo, Australia contaba desde 2015 con un Acuerdo de Libre Comercio con China. Canberra ha acusado a China de romper «la letra y el espíritu» del acuerdo, aunque Pekín rechaza estas alegaciones. Según expertos en derecho internacional, no se han violado reglas específicas del acuerdo, pero esto manda una señal de alerta a otros países (u organizaciones, como el caso de la UE) deseosos de concluir sus propios acuerdos con China,

¹⁰⁸ MAGNIER, M. (2020), *Op. cit.*

que pueden plantearse si el país asiático es un compañero de viaje fiable.¹⁰⁹ De momento esto no parece haber afectado al interés de los socios europeos por concluir el Acuerdo Integral de Inversiones con China: a pesar del riesgo, siempre será más beneficioso contar con una base jurídica, y el mercado chino es un objetivo demasiado suculento como para obviarlo por completo. Sin embargo, estas consideraciones podrían influir en un futuro y dificultar aún más la llegada de acuerdos.

Un área en la que estas consideraciones sí pueden tener influencia inmediata es el caso del despliegue de la tecnología 5G, en el cual la china Huawei lleva por el momento la delantera. Sin embargo, el debate sobre los riesgos para la seguridad nacional que supone el control de una tecnología vital por parte de una empresa china está todavía abierto, y en muchos países aún no se ha tomado la decisión final. La agresividad diplomática no es el único factor en juego, pero contribuye desde luego a que aumente la desconfianza hacia las compañías del país en sectores vitales para la internacionalización de la empresa china. Por ejemplo, en el Parlamento británico está siendo debatida una ley que impediría a firmas chinas adquirir compañías británicas y su propiedad intelectual en determinados sectores considerados estratégicos.¹¹⁰ El hecho de que los embajadores chinos en Dinamarca y Alemania hayan amenazado con represalias si se excluye a Huawei de las redes 5G de estos países no ayuda a apaciguar las preocupaciones al respecto.

Por último, más allá de las consecuencias en la política interna de los distintos países, se están percibiendo también reacciones en el ámbito internacional. Como consecuencia directa del aumento de las dudas sobre China están emergiendo ciertos movimientos tendentes a construir alianzas, si bien no directamente anti-chinas, sí claramente antagónicas en algunos de sus aspectos. De nuevo, hay muchos más factores más allá de la diplomacia que llevan a la construcción de estas alianzas, pero resulta evidente que la sensación de amenaza que las actitudes asertivas chinas han contribuido a crear resulta un importante acicate en su aceleración. Esto no está pasando desapercibido en China: en abril de 2020, un informe interno del Instituto Chino de Relaciones Internacionales Contemporáneas, un *think tank* afiliado al PCC, concluía que el sentimiento anti-chino global está en su nivel más alto desde la represión de las manifestaciones en Tiananmen en 1989.¹¹¹

¹⁰⁹ TAN, S. (2020b) «China-Australia trade deal does not oblige either country to continue buying goods, lawyers say», *South China Morning Post*, 15 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3113902/china-australia-trade-deal-does-not-oblige-either-country>)

¹¹⁰ FORSYTH, J. (2020), «How Britain will counter China's Wolf-warrior diplomacy», *The Spectator*, 19 de diciembre, (en línea: <https://www.spectator.co.uk/article/how-britain-will-counter-chinas-wolf-warrior-diplomacy>)

¹¹¹ HAENLE, P., TCHEYAN, L., *Op. cit.*

A mediados de 2020 se difundió que Boris Johnson consideraba la idea de crear lo que denominaba el D10, una alianza global de democracias para contrarrestar el dominio chino en la guerra tecnológica, sobre todo en la implantación del 5G. Además de los países del G7, el proyecto incluiría a India, Australia y Corea del Sur.¹¹² Otro ejemplo similar, esta vez propuesto por expertos, es la alianza T12 (Technology 12), definida como un grupo de democracias con intereses especialmente importantes en el desarrollo tecnológico, frente a la cada vez más evidente supremacía tecnológica china.¹¹³

Dentro de la alianza de inteligencia conocida como Five Eyes o Cinco Ojos, formada por Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos, se está produciendo una intensificación de la cooperación en respuesta a China. Otros países, como India y Australia, realizaron una declaración conjunta sobre cooperación en el Indo-Pacífico como parte de la Asociación Integral Estratégica a la que han elevado sus relaciones, algo que parecía poco posible hace unos años.¹¹⁴ También se ha revitalizado el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (conocido habitualmente como Quad por su nombre en inglés), foro informal entre EE. UU., Japón, Australia e India. El Primer Ministro australiano Kevin Rudd sacó a Australia de la alianza en 2008 para no ofender a China, y los sucesivos primeros ministros japoneses tras Abe perdieron igualmente interés; sin embargo, el año 2020 le ha dado una nueva vida a este proyecto.¹¹⁵

2. Escenario futuro

Llegados a este punto, vista tanto la evolución como la situación actual de la diplomacia china, ¿qué podemos esperar de esta en el corto y medio plazo? Partimos de varios principios: primero, no consideramos que la diplomacia asertiva sea un gran giro estratégico a largo plazo sino una reacción a una coyuntura determinada, en la que China se permite tensar la cuerda en algunas de sus actuaciones para comprobar los resultados. Otro principio es el de los frecuentes altibajos de la diplomacia china: desde luego, las peculiaridades de este periodo son reseñables, pero tanto la época de Deng como la de Jiang y Hu han tenido

¹¹² PAYNE, A. (2020) «The UK wants to join with Trump to form a new global Alliance to end China's grip on 5G», *Business Insider*, 29 de mayo (en línea: <https://www.businessinsider.com/uk-wants-trump-to-form-five-g-alliance-shut-out-china-2020-5>)

¹¹³ FORSYTH, J., *Op. cit.*

¹¹⁴ TAN, S. (2020a) «China in brace position as Five Eyes form united front», *South China Morning Post*, 14 de junio (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3088954/china-brace-position-five-eyes-form-united-front>)

¹¹⁵ THAKUR, R. (2020) «China as the godfather of Quad 2.0», *The Strategist*, 20 de julio (en línea: <https://www.aspistrategist.org.au/china-as-the-godfather-of-quad-2-0/>)

años en los que China ha mostrado un comportamiento más asertivo en política exterior. También destacamos las actitudes pragmáticas y flexibles que a menudo se basan en las reacciones de otros estados

La emergencia de esta nueva diplomacia surge de la combinación de factores tanto domésticos como internacionales. En el ámbito internacional, la creciente pujanza china relativa a las potencias occidentales ha hecho que el país se vea más confiado a la hora de abordar una diplomacia asertiva, en consonancia con lo que los líderes chinos perciben como la diplomacia de una gran potencia. Por tanto, del equilibrio de fuerzas que estos líderes evalúen va a derivarse en gran medida el futuro de la diplomacia. La elección de Joe Biden, que ha expresado su intención de devolver a EE. UU. su papel de gran garante del sistema internacional y de apaciguar a aliados tradicionales que se han sentido maltratados durante la era Trump, probablemente obligue a los líderes chinos a moderar esta estrategia. Si Biden consigue recuperar parte de la reputación perdida de EE. UU., un comportamiento asertivo de China tendría el efecto indeseado de acercar a más países al entorno americano y a estos entre sí por la percepción de amenaza china. No es extraño que el lenguaje usado por muchos de los diplomáticos *wolf warrior* en sus mensajes fuera tan similar al de Trump: el tono estridente del presidente americano había creado un efecto a la baja de los estándares éticos de la comunicación política que favoreció el auge de estos diplomáticos. Así, si EE. UU., la gran potencia, se permite actuar de ese modo, ¿no será conveniente para China imitar ese tono y actitud, dejando claro su estatus internacional? Es de esperar que la nueva administración estadounidense contribuya a cerrar la ventana de oportunidad para la diplomacia asertiva china, al aumentar el coste de estas acciones.

Más allá de las relaciones sinoamericanas, la reacción negativa general que ya describimos en el apartado anterior envía señales a China de los problemas que puede generar su diplomacia asertiva. Algunas medidas correctoras, como las giras conciliadoras que ha realizado Wang Yi por Europa o Asia, apuntan en esta dirección (si bien tampoco puede descartarse una contención de daños, más que una verdadera rectificación, mediante una estrategia de palo-zanahoria). En todo caso, no hay que olvidar que estos cálculos se basarán en las percepciones de los líderes chinos sobre los costes y beneficios, y que estos cálculos pueden resultar equivocados.

Es posible que los líderes chinos perciban que la diplomacia más agresiva arroja beneficios o les permite anotarse un triunfo diplomático en relación con algún asunto; o bien, que, incluso teniendo en cuenta problemas reputacionales que pueda generarle a China, los beneficios superan a los costes. Ya hemos apuntado algunos rasgos del nuevo sistema que Xi ha establecido dentro del partido y del gobierno, en los cuales se recompensa la lealtad personal y se ha reducido el

debate sobre la política exterior. Esto hace que las posibles críticas que algunos diplomáticos chinos claramente plantean ante la diplomacia más asertiva puedan verse acalladas o reprimidas a favor de acciones menos beneficiosas desde el punto de vista diplomático, pero más aptas para ascender dentro de la estructura del partido. Esto juega a favor de la continuidad de algunas de las tácticas que siguen los diplomáticos *wolf warrior*, habida cuenta, sobre todo, de que Xi ha conseguido perpetuarse en el poder de una manera que les fue vetada a Jiang y a Hu. Sin embargo, no conviene cometer el error de pensar en el conjunto de diplomáticos chinos como un monolito de pensamiento único y rígido: desde luego, tienen objetivos comunes, pero el debate sobre medios y estrategias es más vivo de lo que parece.

Un último factor se relaciona con el nacionalismo, una espada de doble filo que a la vez sostiene y amenaza al régimen del PCC. Una vez se hizo evidente que la ideología maoísta no podía sostener la legitimidad del Partido en la época de la reforma, la apertura y el desarrollo económico, el régimen chino comenzó a buscar fuentes alternativas de legitimidad. La principal es, por supuesto, el desarrollo económico y social que ha conseguido sacar a millones de la pobreza y crear un contingente cada vez más numeroso de clase media, en deuda, en cierto modo, con el sistema que lo ha hecho posible. Sin embargo, el PCC comenzó a cultivar simultáneamente el nacionalismo, a menudo con componentes anti-estadounidenses o anti-japoneses, que jugaba tanto con la narrativa del ascenso chino (una China que se hace respetar por otros países) como con traumas y humillaciones del pasado que exigen ser reparados. El régimen sabe jugar con el nacionalismo en aquellos momentos en que problemas económicos y sociales pueden poner en peligro la estabilidad de su gobierno: sin embargo, al mismo tiempo ha generado un sector de la población, sobre todo joven, muy exigente en cuanto a lo que espera del gobierno en materia de política exterior. La diplomacia del lobo guerrero tiene que entenderse como un fenómeno con bases esencialmente domésticas, en tanto que las acciones de los diplomáticos más polémicos son bien recibidas por ese sector de la población, que celebra que su servicio exterior esté a la altura de lo que espera de ellos. Por tanto, en caso de que suceda algún problema interno que haga tambalear la legitimidad del régimen, es posible que se use el nacionalismo agresivo de los *wolf warrior* como herramienta para apuntalar el liderazgo del PCC. En casos menos extremos, lo cierto es que existe demanda por parte de la población de estímulos derivados de la política exterior, y, por tanto, al menos de forma retórica, esto supone un incentivo para la continuidad de un lenguaje más agresivo en su diplomacia.

Como conclusión, en un futuro a corto y medio plazo, es probable que la nueva situación internacional cierre parcialmente la ventana de oportunidad que se había abierto con el covid-19 y la falta de liderazgo global, lo que hará este

tipo de diplomacia más costosa y menos atractiva. La reacción negativa de otros países y el tradicional pragmatismo en política exterior también apuntan a una moderación de la tendencia. Sin embargo, dada la popularidad de esta diplomacia entre las audiencias chinas y el estilo de gobierno de Xi, algunos de sus aspectos, quizá en forma más anecdótica o moderada, van a permanecer, haciendo que continúe esa percepción de giro asertivo. En última instancia, todo dependerá de las percepciones y análisis de los diplomáticos chinos y de su evaluación de los beneficios esperados y los costes reputacionales (y, en algunos casos, también económicos) de su diplomacia.

CONCLUSIÓN

La evolución de la diplomacia china no es sino un reflejo de la evolución del propio país. La China joven y emergente de Deng era distinta de la de Jiang Zemin y Hu Jintao, progresivamente más segura, confiada y dispuesta a jugar un rol internacional. El giro definitivo ha llegado con Xi Jinping, quien, en consonancia con sus ambiciosos planes internos para China, ha diseñado una política exterior más activa y más amplia que nunca. Como resultado, la diplomacia china actual cuenta con más instrumentos y herramientas, se maneja bien tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral y comienza a darle importancia a aspectos como la diplomacia pública.

Una de las metas constantes en la diplomacia china desde la época de Deng ha sido la de contar la historia del ascenso chino en sus propios términos y conseguir que otros estados no se sientan amenazados por el vertiginoso ascenso del país. Detrás de este objetivo estaba tanto la estrategia de perfil bajo de Deng como los posteriores desarrollos teóricos que dibujaban una China cuyo ascenso constituía una oportunidad para todos. Esta narrativa, sin embargo, se ha visto a menudo empañada por episodios en los que la diplomacia china ha mostrado su vertiente más asertiva, generando una reacción negativa en otros países que le obligaba a recular y corregir su estrategia. La llegada de Xi Jinping ha hecho que la dimensión más asertiva de la política exterior china haya cobrado mayor importancia, especialmente tras el inicio de su segundo mandato en 2017. La emergencia del concepto de la diplomacia del lobo guerrero resulta novedosa por aspectos como el lenguaje sorprendentemente agresivo e incluso hiriente o el uso de redes sociales prohibidas en China, pero se ha construido sobre fundamentos sentados hace tiempo.

Hemos insistido en que la situación internacional que Xi encara a partir de 2017 le ofrece una oportunidad para experimentar con una diplomacia más agresiva. La pujanza china contrasta con una situación internacional inestable y necesitada de liderazgo, lo que contribuye a cambiar la percepción que los líderes

chinos tienen de su propio lugar en el mundo. Esto se suma al punto de inflexión que ha supuesto la pandemia, en el que China ha experimentado con herramientas diplomáticas más arriesgadas ante una situación sin precedentes. La manera más correcta de interpretar el giro a la diplomacia del lobo guerrero es, por tanto, como la de una oportunidad sobrevenida, y no como un giro estratégico largamente planeado. Ahora es el turno de que China evalúe los resultados, vista la reacción en el extranjero, y de que decida si la asertividad va a ser una estrategia cada vez más frecuente o, como se hizo en 2011, si se debe producir una rectificación.

Por el momento, la opción más probable es la de la evaluación de los peligros de esta diplomacia y el establecimiento de pasos para llevar a cabo algunas medidas correctoras, que irán más o menos lejos dependiendo del análisis que se haga de la posición de fuerza de China en el orden internacional. Sin embargo, la buena recepción de este tipo de diplomacia entre ciertos sectores de la población china más partidarios de un nacionalismo bravucón hace que una continuidad parcial sea bastante plausible.

Como último apunte, es posible que la apuesta de Xi por una diplomacia más asertiva haya sido una oportunidad perdida para su país. China podía haber aprovechado el vacío de poder estadounidense en el ámbito multilateral propiciado por Trump armándose con una diplomacia más constructiva y más propia de una gran potencia. En los casos en los que ha estado a la altura, como sucedió con la creciente adquisición de compromisos en la lucha contra el cambio climático o con el discurso de Xi Jinping en el Foro de Davos en 2017, en el que defendió sin reservas la globalización, la reacción internacional fue muy positiva. De haber continuado este enfoque, es posible que la diplomacia china se enfrentara a menos recelos internacionalmente. Sin embargo, las acciones de la diplomacia del lobo guerrero han generado frustración y desconfianza. Los líderes chinos, que por lo general son bastante hábiles a la hora de leer el estado de ánimo de su población, deberían tener esto en cuenta y reflexionar en profundidad sobre el efecto que buscan conseguir con su diplomacia y el que realmente consiguen.

BIBLIOGRAFÍA

APUZZO, M. (2020), «Pressure by China, E.U. Softens Report on Covid-19 Disinformation», *The New York Times*, 24 de abril, (en línea: <https://www.nytimes.com/2020/04/24/world/europe/disinformation-china-eu-coronavirus.html>)

BANDURSKI, D. (2020) «Xi Jinping: Leader of the Wolf Pack», *Global Asia*, 15 (3), (en línea: https://www.globalasia.org/v15no3/focus/xi-jinping-leader-of-the-wolf-pack_david-bandurski)

BARRAGÁN, C., PRETEL, E. A. (2020) «Retrato de los Wolf Warriors, la agresiva diplomacia china que aterriza en Europa», *El Confidencial*, 24 de abril (en línea: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-04-24/wolf-warrior-china-diplomacia-coronavirus-europa_2563320/)

BBC NEWS (2020) «Coronavirus: Countries reject Chinese-made equipment», 30 de marzo (en línea: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52092395>)

BLOOMBERG (2019) «Diplomatic Outbursts Mar Xi's Plan to Raise China on the World Stage», 6 de marzo (en línea: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-06/diplomatic-outbursts-mar-xi-s-plan-to-raise-china-on-world-stage>)

BLOOMBERG (2020) «Rare Spat Between Chinese Diplomats Signals Split Over Trump», 23 de marzo (en línea: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-23/china-s-top-envoy-to-u-s-breaks-with-foreign-ministry-on-virus>)

BORRÀS I ARUMÍ, J. (2017), «Por qué los politólogos deberían ver la película china 'Wolf Warrior II'», *Esglobal*, 28 de septiembre, (en línea: <https://www.esglobal.org/los-politologos-deberian-ver-la-pelicula-china-wolf-warrior-ii/>)

CAI, J. (2020) «Coronavirus: can China recover from diplomacy missteps made during the pandemic?», *South China Morning Post*, 19 de diciembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/article/3114493/coronavirus-can-china-recover-diplomacy-missteps-made-during-pandemic>)

CLOVER, C. (2017), «Xi Jinping signals departure from low-profile policy», *Financial Times*, 20 de octubre. En línea: <https://www.ft.com/content/05cd86a6-b552-11e7-a398-73d59db9e399>

COMISIÓN EUROPEA (2019) *Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. UE-China- Una perspectiva estratégica*. Estrasburgo, 12 de marzo (en línea: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook_es.pdf)

ECONOMIST, THE (2019) «China and the United Nations. A new battleground», 433, no. 9172, p. 59-60.

ECONOMIST, THE (2020_a), «Shotgun diplomacy», 22 de febrero, 434, nº 9182, p. 27-28.

ECONOMIST, THE (2020_b), «Discovering Twitter», 22 de febrero. 434, no. 9182, p. 50.

ECONOMIST, THE (2020_c), «The downside of bullying», 5 de diciembre, 437, no. 9223, p. 59.

FELTMAN, J. (2020) *China's expanding influence at the United Nations- and how the United States Should React*. Global China Report, Brookings Center (en línea: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/FP_20200914_china_united_nations_feltman.pdf)

FENG, Z. y HUANG, J. (2014) *China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world*. Madrid, European Strategic Partnership Observatory, working paper 8 (en línea: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/fride000/9.dir/fride0009.pdf>)

FORSYTH, J. (2020), «How Britain will counter China's Wolf-warrior diplomacy», *The Spectator*, 19 de diciembre, (en línea: <https://www.spectator.co.uk/article/how-britain-will-counter-chinas-wolf-warrior-diplomacy>)

GOLDSTEIN, A. (2001), «The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emergin Choice», *The China Quarterly*, 168, pp. 835-864.

GRAHAM-HARRISON, E. (2020) «Global alliance formed to counter China threat amid rising tensions» *The Guardian*, 5 de junio (en línea: https://www.theguardian.com/world/2020/jun/05/global-alliance-formed-to-counter-china-threat?CMP=share_btn_tw)

HAENLE, P., TCHEYAN, L. (2020) «How the World is Responding to a Changing China». *Carnegie Endowment for International Peace*, 10 de junio (en línea: <https://carnegieendowment.org/2020/06/10/how-world-is-responding-to-changing-china-pub-82039>)

HEATH, T. R. (2018) «China Prepares for an International Order after US Leadership». *Lawfare*, 1 de Agosto (en línea: <https://www.lawfareblog.com/china-prepares-international-order-after-us-leadership>)

HUANG, C. (2018), «Over 40 years of diplomatic drama, a rising China opens up to, and transforms, the world», *South China Morning Post*, 12 de noviembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2172540/over-40-years-diplomatic-drama-rising-china-opens-and>)

JL, S. (2021) «Wolf Warriors in the West: how China's diplomats are taking to Twitter», *South China Morning Post*, 1 de enero (en línea: <https://www.scmp.com/news/>)

china/diplomacy/article/3116038/wolf-warriors-west-how-chinas-diplomats-are-taking-twitter)

KAHN, S., PRIN, E. (2020) «In the time of COVID-19 China's mas has fallen with regard to Europe», *Fondation Robert Schuman*, Policy Paper no. 569 (en línea: <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-569-en.pdf>)

KASSAM, N. (2020) «Great expectations: The unraveling of the Australia-China relationship». *Brookings*, 20 de julio (en línea: <https://www.brookings.edu/articles/great-expectations-the-unraveling-of-the-australia-china-relationship/>)

KREISGERG, P.H. (1994), «China's Negotiating Behaviour», en ROBINSON, T. W., SHAMBAUGH, D. (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford, Clarendon, pp. 453-81, p. 476.

LAMPTON, D. (2001), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford, Stanford University Press, p. 12

LANGLEY, W. (2020), «China's Wolf Warriors are like Simba from Lion King, its foreign ministry says», *South China Morning Post*, 11 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3113522/chinas-wolf-warriors-are-simba-lion-king-its-foreign-ministry>)

LE, Y. (2011) «The Rapid Development of China's Diplomacy in a Volatile World», *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, (en línea: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zjyh_665391/t890675.shtml)

LEGARDA, H. (2018) «In Xi's China, the center takes control of foreign affairs», *Mercator Institute for China Studies*, 1 de Agosto (en línea: <https://merics.org/en/analysis/xis-china-center-takes-control-foreign-affairs>)

LEMAÎTRE, F. (2019) «Réchauffement climatique, malnutrition, démographie: les défis du prochain directeur de la FAO», *Le Monde*, 24 de junio (en línea: https://www.lemonde.fr/planete/article/2019/06/24/rechauffement-climatique-malnutrition-demographie-les-defis-du-prochain-directeur-de-la-fao_5480558_3244.html)

LIU, T. T. (2018) «Public Diplomacy: China's Newest Charm Offensive», *E-International Relations*, 30 de diciembre (en línea: <https://www.e-ir.info/2018/12/30/public-diplomacy-chinas-newest-charm-offensive/>)

MAGNIER, M. (2020), «China's fumble: Beijing dropped the ball after Donald Trump's US left the global stage, analysts say», *South China Morning Post*, 25 de diciembre, (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3115280/chinas-fumble-why-xi-jinping-dropped-ball-after-trumps-us-left>)

MEDEIROS, E. S. (2009) *China's International Behavior: Activism, Opportunism and Diversification*. Santa Monica, Arlington y Pittsburgh, RAND Corporation, p. 47.

MEDEIROS, E.S., TAYLOR FRAVEL, M. (2003), «China's 'New' Diplomacy», *Foreign Affairs*, 82 (6), pp. 22-35.

MOKRY, S. (2018) «Chinese experts challenge Western generalists in diplomacy», *Mercator Institute for China Studies*, 14 de agosto (en línea: <https://merics.org/en/analysis/chinese-experts-challenge-western-generalists-diplomacy>)

OSNOS, E. (2018) «Making China Great Again», *The New Yorker*, 93 (43), p. 36.

PAL, D., VIR SINGH, S. (2020) «Multilateralism With Chinese Characteristics: Bringing in the Hub-and-Spoke», *The Diplomat*, 10 de julio (en línea: <https://thediplomat.com/2020/07/multilateralism-with-chinese-characteristics-bringing-in-the-hub-and-spoke/>)

PAYNE, A. (2020) «The UK wants to join with Trump to form a new global Alliance to end China's grip on 5G», *Business Insider*, 29 de mayo (en línea: <https://www.businessinsider.com/uk-wants-trump-to-form-five-g-alliance-shut-out-china-2020-5>)

PEI, M. (2020), «China's 'wolf warrior' diplomats are being more reckless than Donald Trump. That's a mistake», *South China Morning Post*, 13 de junio (en línea: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3088462/chinas-wolf-warrior-diplomats-are-being-more-reckless-trump-that's>)

REUTERS (2020) «Germany says China sought to encourage positive COVID-19 comments», 26 de abril (en línea: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-china/germany-says-china-sought-to-encourage-positive-covid-19-comments-idUSKCN2280JW>)

ROY, D. (2020) «'Xi Jinping Thought on Diplomacy' Fails to Impress or Reassure», *The Diplomat*, 2 de abril (en línea: <https://thediplomat.com/2020/04/xi-jinping-thought-on-diplomacy-fails-to-impress-or-reassure/>)

RYAN, F. (2020) «China's Online Warriors Want More Gates in the Firewall», *Foreign Policy*, 29 de junio, (en línea: <https://foreignpolicy.com/2020/06/29/china-great-firewall-wolf-warrior-nationalism/>)

QIN, Y. (2008), «International Factors and China's External Behavior. Power, Interdependence and Institutions», En KERR, P., HARRIS, S., QIN, Y. (eds.), *China's «New» Diplomacy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 33-53.

SHAMBAUGH, D. (2013), *China Goes Global: The Partial Power*, Oxford, Oxford University Press.

SHI, J. (2018) «Is China headed for a diplomatic crisis of its own making?», *South China Morning Post*, 1 de abril (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2137092/china-headed-diplomatic-crisis-its-own-making>)

SHI, J. (2020) «China's new diplomacy normal looks a lot like the old one», *South China Morning Post*, 22 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3114961/chinas-new-diplomacy-normal-looks-lot-old-one>)

SILVER, L., DEVLIN, K., HUANG, C. (2020) «Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries», *Pew Research Center*, 6 de octubre (en línea: <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>)

SUTTER, R. G. (2010), *Chinese Foreign Relations. Power and Policy Since the Cold War*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

TAN, S. (2020_a) «China in brace position as Five Eyes form united front», *South China Morning Post*, 14 de junio (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3088954/china-brace-position-five-eyes-form-united-front>)

TAN, S. (2020_b) «China-Australia trade deal does not oblige either country to continue buying goods, lawyers say», *South China Morning Post*, 15 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3113902/china-australia-trade-deal-does-not-oblige-either-country>)

TAYLOR FRAVEL, M. (2020) «China's «World-Class Military» Ambitions: Origins and Implications», *The Washington Quarterly*, 43 (1), pp. 85-99.

THAKUR, R. (2020) «China as the godfather of Quad 2.0», *The Strategist*, 20 de julio (en línea: <https://www.aspistrategist.org.au/china-as-the-godfather-of-quad-2-0/>)

TIEZZI, S. (2018) 'How China Wins Friends and Influences People'. *The Diplomat*, 27 de junio. Disponible en: <https://thediplomat.com/2018/06/how-china-wins-friends-and-influences-people/>

TILLET, A. (2020) «China's 'Wolf Warriors' abandon diplomatic niceties», *Financial Review*, 23 de mayo (en línea: <https://www.afr.com/politics/federal/china-s-wolf-warriors-abandon-diplomatic-niceties-20200521-p54v5v>)

WALLIS, J., UREN, T. ET AL. (2020) «Retweeting through the Great Firewall. A persistent and undeterred threat actor», *Australian Strategic Policy Institute*, informe no. 33/2020, (en línea: <https://www.aspi.org.au/report/retweeting-through-great-firewall>)

WANG, O. (2020), «EU ambassador to China hits out at 'wolf warrior diplomacy', urges Beijing to cherish 'Deng Xiaoping legacy'», *South China Morning Post*, 10 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3113414/eu-ambassador-china-hits-out-wolf-warrior-diplomacy-urges>)

WANG, S. (2017) «Xi Jinping's Centralisation of Chinese Foreign Policy Decision-Making Power», *East Asian Policy*, 9 (2), pp. 34-42

WARD, A. (2020) «How China's «wolf warrior» diplomats use Twitter to troll Beijing's enemies». *Vox*, 21 de diciembre, (en línea: <https://www.vox.com/22167626/china-wolf-warrior-twitter-online-interview>)

WASHINGTON POST, THE (2020) «Why China's Diplomats Snarl at 'Wolf Warrior' Label», 10 de diciembre, (en línea: https://www.washingtonpost.com/business/why-chinas-diplomats-snarl-at-wolf-warrior-label/2020/12/09/f80a6a7a-3a69-11eb-aad9-8959227280c4_story.html)

WONG, B. (2020_a) «China's Mask Diplomacy», *The Diplomat*, 25 de marzo (en línea: <https://thediplomat.com/2020/03/chinas-mask-diplomacy/>)

WONG, B. (2020_b) «How Chinese Nationalism is Changing», *The Diplomat*, 26 de mayo, (en línea: <https://thediplomat.com/2020/05/how-chinese-nationalism-is-changing/>)

WONG, C. (2020) «Too son, too loud: Chinese foreign policy advisers tell 'Wolf Warrior' diplomats to tone it down», *South China Morning Post*, 14 de mayo (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3084274/too-son-too-loud-chinese-foreign-policy-advisers-tell-wolf>)

XIANG, L. (2020) «On Wolf Warrior Diplomacy», *Reading the China Dream* (en línea: <https://www.readingthechinadream.com/xiang-lanxin-on-wolf-warrior-diplomacy.html>)

YANG, D. L. (2021) «The COVID-19 Pandemic and the Estrangement of US-China Relations», *Asian Perspective*, 45 (1), p. 7-31.

ZHANG, Q. (2008), «Continuities and Change in China's Negotiating Behavior», en KERR, P., HARRIS, S., QIN, Y. (eds.), *China's «New» Diplomacy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 153-176.

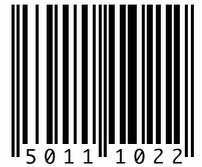
ZHANG, Y., TANG, S. (2006) «China's Regional Strategy» p. 48-70, en SHAMBAUGH, D. (ed.), *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, Berkeley, University of California Press, pp. 48-70.

ZHOU, C. (2020), «We're not Wolf Warriors, we're only standing up for China, says senior official». *South China Morning Post*, 5 de diciembre (en línea: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3112733/were-not-wolf-warriors-were-only-standing-china-says-senior>)

ZHU, L. (2008), «The Domestic Sources of China's Foreign Policy and Diplomacy», En KERR, P., HARRIS, S., QIN, Y. (eds.), *China's «New» Diplomacy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, pp. 109-130.

ZHU, Z. (2020) «China y la diplomacia del lobo guerrero», *Política Exterior*, nº198, p. 58-66,

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA
DIPLOMÁTICA
ESPAÑA 